

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ” ผู้วิจัยได้ทบทวน แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.2 แนวคิดการกระจายอำนาจ
- 2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย
- 2.4 นโยบายการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 2.5 นโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย
- 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.7 การนำนโยบายการจัดการศึกษาไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.8 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.9 นโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ
- 2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาสังคมวัฒนธรรมความเป็นอยู่ และทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน ถ้าพึ่งเพียงรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยภาพรวมทั่วประเทศ ย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการเรียกร้องของประชาชนชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมาอย่างยาวนาน ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจกลาง (Centralization) มาสู่การปกครองแบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้นเพื่อให้สิทธิแก่

ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่นและถือเป็นสถาบันฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

1) ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

Clark, John J. (1957, p. 87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

Sady, Emil J. (1967, p. 574) ได้ให้ความหมายไว้ว่า“การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติหรือระดับมลรัฐและรัฐ (ในกรณีประเทศเป็นสหพันธรัฐหรือรัฐรวม) ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจเก็บภาษีหรือการให้แรงงานเพื่อบรรลุดัตถุประสงค์ที่วางไว้ หน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้อาจจะได้รับการเลือกตั้งหรือจากการจัดสรร (แต่งตั้ง) ขึ้นมาโดยท้องถิ่นก็ได้”

Wit, Daniel (1967, p. 101 - 103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนดังนั้นการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

Robson, William A. (1953, p. 574) ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมายและต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ”

Holloway, William V. (1959, p.101-103) นิยามว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่นหมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้มีอำนาจในการปกครองตนเองมีการบริหารงานคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Mongtagu, Harris G. (1984, p. 574) ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่นว่า“เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่จะใช้ได้โดย

ปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย”

โกวิท พวงงาม (2550, หน้า 13) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนดโดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเองโดยผ่านตัวแทนที่มาจากกรเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

วุฒิสาร ดันไชย (2547, หน้า 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเองประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ(Autonomy)ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ ทุกรูปแบบ แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ (2547, หน้า 22) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อยหรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547, หน้า 4-5) อธิบายว่าการปกครองคือการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเองกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้องค์กรปกครองอื่น ๆ ที่ไม่ใช่้องค์กรปกครองส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้กำกับดูแลของรัฐ

บุญยิ่ง ประทุม (2551, หน้า 12) การปกครองส่วนท้องถิ่น คือรากฐานของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีแนวความคิดที่จะให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง รวมทั้งต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือพื้นฐานที่ชัดเจนถูกต้องตามหลักกฎหมายมีการเลือกตั้งจาก ประชาชนในท้องถิ่นและมีความเป็นอิสระในการบริหารทั้งงานคนและงบประมาณแต่ยังอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของรัฐ

กล่าวโดยสรุปการปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่ง ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและปกครองตนเองตามเจตนารมณ์การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยโดยการปกครองดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนสร้างความเจริญให้กับ ท้องถิ่นของตนเอง รวมถึงการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นมีฐานะ เป็นนิติบุคคลอาจประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเพื่อปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่ กำหนดโดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง

2.1. หลักการปกครองท้องถิ่น

(โกวิท พวงงาม 2548, หน้า 29) ได้ประมวลหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1) การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพัทยา

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตาม ความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิด ประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความ มั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะ ความเจริญและ ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณา การกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของ องค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนใน ท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อเทศบัญญัติ เป็นต้น

(2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4) เมืองคักรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเององค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเช่นการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหารสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วย การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และ ความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นนอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่าลักษณะการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยกรเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอนมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

2.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, หน้า 27-28) และโกวิทย์ พวงงาม (2546, หน้า 24-25) ได้เสนอความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้

2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันการรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3) เพื่อความประหยัดโดยที่ท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้น มีความแตกต่างกันตามสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็นโดยให้

อำนาจหน่วยปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก

4) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

2.3 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนโดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับการประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกรว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2538, หน้า 6-7) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเองหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบนการปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียดประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของคนต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน(อนันต์ อนันตกุล, 2521, หน้า 6-7) นอกจากนี้การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือรากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมือง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบแต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งนั่นก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น (ลิจิต ธีรเวคิน, 2546, หน้า 13)

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 28-29)

(1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางนับวันจะขยายเพิ่มขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

(2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงเพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันการแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุดท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

(3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวมจึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง

ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้วรัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นหากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นรัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการและปัญหาย่อมแตกต่างกันออกไปผู้ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดีการบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไปท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคตผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองการได้รับเลือกตั้งการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วยในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรีหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อนจนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ (วิญญู อังคนารักษ์, 2518, หน้า 98)

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองการปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญบางประการคือการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่นทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเองซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงมิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่ หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ช่วยตนเองอันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย (ลิขิต ชีรเวทิน, 2528, หน้า 3-4)

กล่าวโดยสรุปการกระจายอำนาจมีข้อที่พึงระวังจะได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งมีอยู่หลายประการดังได้กล่าวไว้แล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของขอบเขตการกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชนซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมากและมีมานานตั้งแต่สมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบันแต่จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้นหากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ๆแล้วสามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้านคือด้านการเมืองการปกครองและการบริหารกล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการเรียนรู้การปกครองตนเองส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหาด้วยตนเองด้วยกลไกทางการเมืองการปกครองต่างๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคลการงบประมาณและการจัดการเป็นต้น

2.4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ (อุทัย หิรัญโต , 2543, หน้า 22)

1) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ประวัติศาสตร์เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับคือหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาคือเช่นประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจและหน้าที่การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4) องค์การนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองพื้นที่แน่นอนมีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5) การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) อิสระในการปกครองตนเองสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7) งบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวมโดยการมีอิสระเต็มที่ที่เดียวคงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอิสระรัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

2.2 แนวคิดการกระจายอำนาจ

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2542, หน้า 290) กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่าเป็นระบบการบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง ดังนั้นเพื่อให้มีอำนาจจึงยกอำนาจการปกครอง (Devolution) เพื่อเป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้เพราะสัมพันธ์ภาพส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, หน้า 1-4) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจหมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการโดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกระจายอำนาจหมายถึงการที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองโดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ปรัชญา เวสารัชช์ (2548, หน้า 129) ได้แยกการกระจายอำนาจเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองกับการกระจายอำนาจทางการบริหารคือการกระจายอำนาจทางการเมืองหมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการในเชิงระบบซึ่งกระทบโครงสร้างและอำนาจสัมพันธ์ของหน่วยการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่การกระจายอำนาจทางการบริหารหมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรองๆ ลงไป ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

สถาบันพระปกเกล้า (2545, หน้า 525) “การกระจายอำนาจคือการที่รัฐมอบอำนาจให้ปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคเพื่อให้องค์กรนั้นสามารถจัดบริการสาธารณะอย่างได้โดยมีอิสระตามสมควรและรัฐบาล โดยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลแต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการ”

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจคือการลดภาระอำนาจการปกครองของรัฐบาลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักอย่างมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้

2.2 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

1) หลักความอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการ การบริหารงานในบุคคล และการเงินการคลังของตนเองโดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชากรมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบบประชาธิปไตย

2) หลักการบริหารงานราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นในการสนับสนุนส่งเสริมทางวิชาการ

3) หลักประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิมมีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใสมีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้นรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงานตรวจสอบ จากการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทำให้ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้นในการคิดวางแผนและการตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะ ในกิจกรรมการบริการสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทที่จะดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการบริการต้องดีกว่าเดิมหรือดีกว่าส่วนราชการที่เคยจัดการบริการ

นอกจากนี้ยังต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม โดยต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบการติดตามประเมินผลงาน ที่มีประสิทธิภาพมีความโปร่งใสตรวจสอบได้โดยส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ ประเมินผลและร่วมตัดสินใจดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550 มีหลักการอันเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการคือ

ประการแรก หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริการสาธารณะตลอดจนการบริหารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและควมมีเอกภาพของประเทศเคยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ

ประการที่สอง หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นใหม่ซึ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินกิจการของรัฐ ในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจระดับมหภาคและทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนและกำกับดูแลการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เท่าที่จำเป็น)

ประการที่สาม หลักประสิทธิภาพของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นสนับสนุนและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเสมือนเป็นการมอบความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระมิใช่การมอบภารกิจที่รัฐเคยดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ในหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดบทบาทในการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในอดีตนั้น การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมักจะเกิดจากรัฐเป็นดำเนินการผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยบุคคลทั้งสองจะทำหน้าที่ “กำกับดูแล” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนประชาชน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้จำกัดการถอดถอนไว้ให้เป็นอำนาจของ “รัฐ” เท่านั้น แต่ยังขยายไปสู่ “ประชาชน” ให้มีอำนาจในส่วนนี้อีกด้วย

มาตรา 276 บัญญัติว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปสามารถเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นให้เป็นที่ไปตามกฎหมายบัญญัติ

2) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่เดิมอำนาจในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้นประชาชนไม่มีสิทธิเสนอรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติสิทธิให้ประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

มาตรา 277 บัญญัติว่า “ประชาชน” ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อสภาท้องถิ่นเพื่อให้ประธานสภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นที่ไปตามกฎหมายบัญญัติ

3) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวด้วยในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อการกระทำนั้น และต้องให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจในกิจการที่มีความสำคัญ ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามแผนยังเป็นการตรวจสอบและดำเนินผลการดำเนินงานตามแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยผลการศึกษาดังกล่าวมีการสอดคล้องกันกับผลที่ได้จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ.2540) ที่พบว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการกระจายอำนาจในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นหากประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างเข้มแข็งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจโดยอาศัยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของความสำเร็จของการกระจายอำนาจอันเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยตัวของประชาชน ด้วยตระหนักในความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการไทยที่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจโดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่แล้วแต่จะพบว่ามีความแตกต่างกันซึ่งรัฐบาลส่วนกลางไม่สามารถจะให้บริการได้ทันทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นจึงได้จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินงานพร้อมกับกระจายอำนาจทางการปกครองไปให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองของไทยแห่งแรกได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพโดยจัดตั้งในเขตราชธานีรัชการที่ 5 ได้จัดตั้งขึ้นในปี ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440) โดยมีพระราชประสงค์จะให้ประชาชนปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย และกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้เจริญก้าวหน้ามาโดยลำดับจนในปัจจุบันมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 8,000 แห่ง ทั่วประเทศ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดมีอำนาจหน้าที่และรายได้ของตนเองโดยเฉพาะมีโครงสร้างองค์การประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่บริการส่วนจังหวัดกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตพื้นที่ มีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นข้าราชการประจำทำหน้าที่บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายและแผนต่าง ๆ นอกจากนี้จะบริหารกิจการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่แล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่สภาตำบลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดด้วย

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคล และงบประมาณเป็นของตนเอง เป็นหน่วยงานที่สร้างพื้นฐานการเมือง การปกครอง และการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย เทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วยสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ทั้งสมาชิกเทศบาลและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดมีหน้าที่แก้ไขปัญหาและให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีรายได้เป็นของตนเอง มีอิสระในการปกครองและบริหารกิจการของตนเองสามารถใช้ดุลยพินิจภายในขอบเขตของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ได้เนื่องจากเป็นนิติบุคคล โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายบริหารทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล

กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในระบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการจัดองค์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารคลังภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหารทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบบพิเศษเป็นการบริหารท้องถิ่นแบบผู้จัดการเมืองที่ประยุกต์มาจากการบริหารในภาคธุรกิจเอกชน มีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาซึ่งมีสมาชิกจำนวน 24 คน เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกเมืองพัทยาซึ่งทั้ง 2 ฝ่าย มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

(เอกวิทย์ มณีธร, 2551 หน้า, 180-182)

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยสรุป รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย แบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2.4 นโยบายการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เกี่ยวกับท้องถิ่นไว้ดังนี้ มาตรา 76 รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับมาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น รวมทั้งได้กล่าวถึงลักษณะ การปกครองและสิทธิการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้มาตรา 282 ภายใต้บังคับบัญญัติมาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติการกำหนดดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะการกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลบังคับให้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 ถือเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาเพราะเป็นกฎหมายของการปฏิรูปการศึกษาระดับแรกของประเทศไทยและมีการปรับปรุงแก้ไขเป็น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีสาระสำคัญ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545)

บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยเก็บค่าใช้จ่าย บุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางด้านต่างๆ ผู้มีร่างกายพิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้มีความต้องการพิเศษมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมและความเหมาะสมของท้องถิ่นพร้อมให้สถานศึกษาร่วมกับ บุคคล ชุมชน องค์กรประชุม องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นๆ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อชุมชนการจัดการศึกษาอบรมมีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสารและรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการรวมทั้งหาวิธีทรัพยากรและการลงทุนด้วยงบประมาณการเงินและทรัพย์สินทั้งทางจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน มาให้จัดการศึกษาในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ยังกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนการจัดการศึกษา ทั้งนี้ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านการประเมินตามเกณฑ์ที่กระทรวงกำหนดก็สามารถจัดการศึกษาได้

จากเนื้อหาสาระพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดและองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถเสนอรับการประเมินความพร้อมที่กำหนดและสามารถจัดการศึกษาได้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ต่อไป

พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะไว้หลายประการ โดยเฉพาะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ด้านการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545)

- 1) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 2) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 3) การจัดการศึกษา

- 4) การสังคมสังเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 5) การบำรุงรักษาศิลปประเพณีภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 7) การส่งเสริมกีฬา
- 8) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 9) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

มาตรา 28 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545)

- 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภค
- 3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มิกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 5) ค่าบริการ
- 6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- 7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- 8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- 9) เงินกู้ กระทบวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- 10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- 11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 12) เงินช่วยเหลือและเงินค่าตอบแทน
- 13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานเพื่อมุ่งหากำไรในเขตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- 14) รายได้จากค่าทำเนียมพิเศษ

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545)

- 1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

(1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้แก่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในสี่ปี

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกัน โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งจะต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลา 1 ปี

3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือส่วนดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4) กำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ภารกิจการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาภายในระบบและการศึกษานอกระบบเป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนทั้งนี้จะได้กำหนดรายละเอียดในแผนปฏิบัติการต่อไป สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ระบุหลักการไว้ดังนี้

1) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกประเภทมีหน้าที่ที่จะต้องทำภารกิจจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ

2) ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา (ปัจจุบันยุบรวมเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ถ่ายโอนการศึกษาก่อนวันเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4 - 6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

3) ให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน (ปัจจุบันยกเลิกมาขึ้นอยู่กับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ)ถ่ายโอนศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

4) การถ่ายโอนการศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ถ่ายโอนเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมและตามความตกลงเป็นกรณี ๆ ไปคือ

(1) สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านและมุ่งเน้นให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา

(3) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาผู้พิการและด้อยโอกาส

(4) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบสำหรับการศึกษาระดับภาค จังหวัด หรือระดับเขตพื้นที่การศึกษา

(5) สถานศึกษามีลักษณะเป็นสถานศึกษาระดับใหญ่ กล่าวคือระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป ซึ่งมีภาระและงบประมาณ การบริหารบุคคล และมีความซับซ้อนในการบริหารงาน

(6) สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐาน ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาที่ยังขาดความพร้อมในเชิงบุคลากร และระบบบริหารซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกล หรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

(7) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่น ๆ ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน 2542

(8) สถานศึกษาใน โครงการพระราชดำริหรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์หรือสถานศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ

(9) สถานศึกษาที่มีผู้บริจาค ที่ดิน และอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษาในรูปแบบสหการ เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่งแต่ละแห่งมีรายได้ 8 ล้านบาท รวมรายได้เป็น 15 ล้าน จึงร่วม มือกันขอรับโอนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่ให้บริการการศึกษาในพื้นที่ก็สามารถทำได้

จากรายละเอียดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้กิจกรรมการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบเป็นภารกิจที่

จะต้องถ่ายโอนในห้วงการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถรับการถ่ายโอนตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้

2.4.1 แนวนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 – 2559

(ถนนอมขวัญ สกฤตพานิช, 2547)

1. ภารกิจจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การจัดการศึกษาปฐมวัย เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมตั้งแต่แรกเกิดจนถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาเต็มตามศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิตการเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคมให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจ ความถนัดของตนเองด้านวิชาการ วิชาชีพ ความสามารถในการประกอบการทำงานอาชีพและทักษะทางสังคม โดยให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรม และมีความสำนึกในความเป็นไทย

3) การจัดบริการให้ความรู้ด้านวิชาชีพ เป็นการจัดบริการ หรือสร้างเสริมสนับสนุนพัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อสร้างเสริมความแข็งแกร่งของชุมชน

4) การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน เป็นการจัดและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการศึกษา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน ประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย

5) การดำเนินงานด้านการศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานด้านกิจกรรมส่งเสริมสนับสนุนอนุรักษ์ ศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีความพร้อมสามารถจัดการศึกษาได้ โดยคำนึงถึง

- 1) ความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น
- 2) ความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น
- 3) ข้อมูล ข้อเท็จจริง (จำนวนนักเรียน จำนวนเด็ก สภาพที่ตั้ง ฯลฯ)
- 4) ข้อคิดเห็นของบุคลากรในสถานที่ที่จะโอน
- 6) ศักยภาพของท้องถิ่น (คน เงิน วัสดุ การจัดการ)

(1) คนได้แก่ ศักยภาพในการบริหารการศึกษาของนักบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) เงิน ได้แก่ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเพิ่มขึ้นและได้รับอุดหนุนจากรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ

(3) พัสดุ ได้แก่ ความต้องการทางด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ที่จะให้มีการที่จะได้รับโอนที่จะให้เกิด ที่จะขอสนับสนุน

(4) การจัดการ ได้แก่ ศักยภาพของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ความรู้ ความเข้าใจ ความสนใจ ความสามารถ วิสัยทัศน์ต่อการจัดการศึกษา

3. รูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษาของไทย จะเป็นการจัดสรรอำนาจรัฐในรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารระหว่างส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา ในลักษณะของการตัดสินใจด้วยองค์คณะบุคคลอย่างมีอิสระและเอกภาพทั้งในด้านการจัดการองค์การบริหารการพัฒนานโยบายและแผนการบริหารงานบุคคลและบริหารงบประมาณ การบริหารวิชาการ การติดตามประเมินและควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาและการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรในท้องถิ่น ประชาชนและความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ มีมาตรฐานเป็นสากลเพื่อการเข้าร่วมและแข่งขันกับนานาชาติ ในสังคมโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดสันติสุข

3.1 โครงสร้างการบริหารการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติและระดับท้องถิ่น

1) ระดับชาติ ให้ทำหน้าที่เฉพาะกำหนดนโยบายและแผนการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา และติดตามการประเมินตรวจสอบควบคุมคุณภาพ

2) ระดับท้องถิ่น ให้จัดการศึกษาตามความเหมาะสมและความพร้อมของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยการจัดองค์กรการบริหารการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

- 1) ส่วนกลาง
- 2) ส่วนท้องถิ่น
- 3) สถานศึกษา

ส่วนกลาง ระดับกระทรวง ทบวง กรม

มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายสนับสนุนส่งเสริมและประมาณเป็นเงินอุดหนุนสนับสนุนส่งเสริม วิชาการและเทคโนโลยีกำหนดกรอบหลักสูตรติดตามประเมินตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานคุณภาพของหน่วยงานสถานศึกษาในพื้นที่ของกระทรวง ทบวง กรม

สำหรับกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาและวัฒนธรรมนั้นในส่วนของ อำนาจหน้าที่ทางการศึกษาระดับกระทรวงและกรม ให้ปรับลดบทบาทอำนาจหน้าที่ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ให้มีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารของกระทรวง ทบวง กรม ให้เป็นอำนาจของสถานศึกษาได้แก่ อำนาจการบริหารงานบุคคล อำนาจการบริหารงานงบประมาณและการเงิน เป็นต้น และโอนอำนาจการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ บางส่วนให้คณะกรรมการระดับ จังหวัดในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ ในระดับสถานศึกษาและในกรณีที่ต้องดำเนินการในภาพรวมของจังหวัดเท่านั้น ส่วนท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนด 3 รูปแบบ คือ 1) เทศบาล 2) องค์การบริหารส่วนตำบล 3) การปกครองรูปแบบพิเศษ เทศบาล ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ขอบข่ายการรับผิดชอบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่พัฒนา นโยบายการจัดการการศึกษา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาแห่งชาติ สนับสนุนเงินรายได้ของท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในท้องถิ่นทั้งที่เป็นโรงเรียนในความรับผิดชอบของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนสังกัดหน่วยงานอื่นตลอดจนการติดตามดูแลการดำเนินงานของโรงเรียนในความรับผิดชอบ ในการนี้เทศบาลและการปกครองส่วนพิเศษสามารถจัดการศึกษาและฝึกอาชีพได้ตามความพร้อมทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนนอกระบบโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย

ส่วนท้องถิ่น

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นเรียกชื่อตามท้องถิ่นนั้นๆ ปฏิบัติงานในหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น และตามนโยบายทางการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยมีหัวหน้าพนักงานเรียกว่าผู้อำนวยการหรือเรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในสำนักงานนั้น ๆ

หัวหน้าสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารมีอาชีพมีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารสถานศึกษากำหนดมาจาก

การคัดเลือกของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นและตามที่ระเบียบการศึกษากำหนดรวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาบุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น

สถานศึกษา

สถานศึกษาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งออกเป็น สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ โรงเรียน และ ศูนย์การเรียน

1) โรงเรียน แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) โรงเรียนรัฐบาล เป็นโรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยงบประมาณของรัฐและหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยองค์การบริหารการศึกษาส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดเฉพาะเพื่อการศึกษาวิจัย หรือหน่วยงานที่จัดการศึกษาอื่น มีอาจจัดได้รวมทั้งเป็นการจัดการศึกษาที่ครอบคลุมหลายพื้นที่และมีลักษณะพิเศษ เช่น โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โรงเรียนสำหรับคนพิการ เป็นต้น

(2) โรงเรียนในกำกับของรัฐ เป็นโรงเรียนของรัฐเดิมที่กระจายอำนาจจัดการศึกษาไปให้แก่กลุ่มของผู้ปกครอง หรือกลุ่มบุคคลเข้ามารับผิดชอบ

(3) โรงเรียนเอกชน เป็นกลุ่มโรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยเอกชน สมาคม หรือมูลนิธิ มีสิทธิในการจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกกระบบโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย ตั้งแต่ก่อนระดับประถมศึกษา จนถึงอุดมศึกษาและได้รับอำนาจจากผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยได้รับงบประมาณอุดหนุนรายหัวในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้เท่าเทียมกับสถานศึกษาของรัฐ โดยนัยนี้โรงเรียนเอกชนต้องได้รับอิสระและมีความคล่องตัวในการจัดการศึกษา โดยปราศจากการควบคุมที่เข้มงวด ยกเว้นการควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพจากรัฐ การเปลี่ยนแปลงนโยบายใด ๆ ของรัฐที่มีผลต่อการศึกษาของเอกชน ควรต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวางและทั่วถึง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานของโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนในกำกับของรัฐ และโรงเรียนเอกชนในตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) ศูนย์การเรียนมีสิทธิหน้าที่ในการจัดการศึกษาบางส่วนหรือทั้งหมด โดยมีศักดิ์และสิทธิเท่าโรงเรียน มี 5 ประการคือ สถาบันทางศาสนา ครอบครัวชุมชน องค์กรเอกชนและสถานประกอบการ ที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษาจะต้องทะเบียนและได้รับอนุญาตจากผู้มีหน้าที่จะอนุญาตให้จัดการศึกษาบางส่วนบางระยะเวลาหรือทั้งหมดได้ตามข้อตกลงที่ได้ให้ และต้องรับการประเมินและตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาเช่นเดียวกับโรงเรียน

หากพบว่าการจัดการศึกษาไม่เป็นไปตามคุณภาพที่ตกลงไว้ ผู้มีหน้าที่สามารถยกเลิกการจัดการศึกษาของสถาบันทางศาสนา ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน และสถานประกอบการได้ ใต้อำนาจประกอบ กฎเกณฑ์ วิธีการจัดการศึกษาของโรงเรียน บ้าน วัด ศาสนสถาน ชุมชน องค์กร

เอกชน และสถานประกอบการ ให้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ตามเกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารการศึกษาที่สถาบันการศึกษาได้กำหนดมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการการบริหารการศึกษา ทำหน้าที่บริหารงานตามมติของคณะกรรมการ การบริหารบังคับบัญชาบุคลากรในสถานศึกษาและตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการที่มาจากบุคคลภายนอกสถานศึกษาและผู้แทนครู อยู่ในวาระ 2 ปี คณะกรรมการการบริหารการศึกษา มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล และให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารสถานศึกษา ในเรื่องต่อไปนี้

- 1) กำหนดแผนงานโครงการตามความต้องการของท้องถิ่น และให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาแห่งชาติ กรอบหลักสูตรแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ
- 2) จัดทำรัฐธรรมนูญร่วมกับคณะครู และผู้บริหาร ผู้ปกครองและประชาชนในท้องถิ่น
- 3) ให้ความเห็นชอบการปรับปรุง และพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาแห่งชาติ กรอบหลักสูตรแห่งชาติและรัฐธรรมนูญโรงเรียน
- 4) สรรหาบรรจุแต่งตั้งพัฒนาพิจารณาความดีความชอบการดำเนิน การทางวินัยต่อคณะกรรมการข้าราชการครูจังหวัด
- 5) ให้ความเห็นชอบการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณตลอดจนควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
- 6) เสนอเลื่อนและแต่งตั้งบุคลากรจากสถานศึกษาอื่นมาดำรงตำแหน่ง การโยกย้ายบุคลากรของสถานศึกษาต่อคณะกรรมการข้าราชการครูจังหวัด
- 7) ให้ความเห็นชอบการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณตลอดจนควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
- 8) จัดหารายได้เพื่อสนับสนุนสถานศึกษา
- 9) ติดตามผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษา
- 10) ออกระเบียบข้อบังคับที่ใช้ในสถานศึกษา
- 11) ประสานงานและให้ความร่วมมือทางการศึกษากับสถานศึกษาอื่นและเครือข่ายทางการศึกษา
- 12) ดำเนินการใดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญโรงเรียนให้ออกระเบียบว่าด้วยการจัดการรัฐธรรมนูญโรงเรียนเป็นการเฉพาะ ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญโรงเรียนเพื่อเป็นแม่บทและแนวทางการบริหารโรงเรียน การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา สถานศึกษาใดมีความพร้อมทางการบริหาร มีการบริหารที่มีคุณภาพและมีความก้าวหน้าในด้านคุณภาพการศึกษา

ให้สถานศึกษานั้นได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล หลักเกณฑ์การประเมินเพื่อพิจารณาว่าสถานศึกษาใด ควรได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล ให้ทำเป็นกฎกระทรวงให้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการเฉพาะ

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้เฉพาะ

- 1) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา
- 2) การฝึกอาชีพ
- 3) การศึกษาตามอัธยาศัย

องค์กรปกครองส่วนตำบลใดมีความพร้อมที่จะจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนนอกระบบโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัยได้เต็มรูปแบบเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นให้จัดการศึกษาดังกล่าวได้ต่อเมื่อกระทำเป็นกฎกระทรวงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีความพร้อมและมีศักยภาพที่จะรับโอนสถานศึกษาของส่วนกลางไปดำเนินการให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการ โอนสถานศึกษาที่เป็นกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนนั้นในสัดส่วนที่เท่ากัน หลักเกณฑ์วิธีการโอนดังกล่าว ให้กระทำเป็นกฎกระทรวงการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปแบบคณะกรรมการเรียกว่าคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรประกอบของคณะกรรมการการศึกษาส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 2 คน ผู้แทนชุมชน จำนวน 4 คน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนชุมชน ได้มาจากการเลือกตั้งของชุมชนในท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้มาจากการคัดเลือกของสภาท้องถิ่น คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น มีอำนาจดังนี้

- 1) กำหนดแนวทางการจัดการศึกษา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 2) ให้ความเห็นชอบธรรมนูญโรงเรียน
- 3) บรรจุและแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน
- 4) เสนอความคิดและความต้องการงบประมาณและเงินรายได้ของส่วนท้องถิ่นให้แก่โรงเรียน
- 5) อำนวยความสะดวกให้ความช่วยเหลือสนับสนุนและประสานงานกับเครือข่ายทางการศึกษาและโรงเรียน
- 6) พิจารณาการโยกย้าย เลื่อน และแต่งตั้งบุคลากรระหว่างโรงเรียนตามที่โรงเรียนเสนอ

7) แต่งตั้งคณะกรรมการบริการโรงเรียนอนุกรรมการหรือคณะกรรมการศึกษาวิจัยและปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

8) เสนอจัดตั้ง รวมและยุบเลิกสถานศึกษาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนในความรับผิดชอบ

10) เสนอแนะและพิจารณาแก้ไขปัญหอันเกิดจากการบริหารโรงเรียนของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

11) รายงานผลต่อสภาพท้องถิ่นและชุมชนคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนชุมชนและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มาจากบุคคลภายนอกอยู่ในวาระคราวละ 3 ปี

2.4.2 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

1) การถ่ายโอนภารกิจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 (1) แห่งพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รับให้บริการในเขตองค์กรส่วนท้องถิ่น และให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายใน 4 ปี ภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

ความหมายตามมาตรา 30 (1) (ก) หมายถึง ลักษณะภารกิจการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนภายใน 4 ปี ได้แก่

1) ภารกิจที่ซ้ำซ้อน หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกันและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้วด้วย

2) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง ภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการหรือไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจนั้น

3) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหมายถึงภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

ความหมายตามมาตรา 30 (1) (ข) กำหนดขอบเขตของการรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ชัดเจนโดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลา 4 ปี

ความหมายตามมาตรา 30 (1) (ข) หมายถึง ภารกิจให้บริการสาธารณะ ซึ่งภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแผนตามความพร้อมและราชการบริหารส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ

2) หลักการทั่วไปในการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนโดยยึดหลักการพิจารณา ดังนี้

(1) การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะไม่ควบคุมงานหรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดีการต่างประเทศและการเงิน การคลังของประเทศโดยรวม

(2) ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอนพิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลักสำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชนให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน

(3) การถ่ายโอนภารกิจคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักหากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งให้ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนจังหวัดดำเนินการ

หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งก็อาจถ่ายโอนให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้้องค์กรปกครองส่วนจังหวัดดำเนินการ

ในระยะแรกหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังพร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา 30 (ข) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือด้วยเหตุผลใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานไปก่อนจนกว่าจะครบเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

(4) งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัด หรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วยให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเว้นแต่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความเข้าใจร่วมกันได้และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

(5) ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งพิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานคุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้นซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

(6) การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า และการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

(7) การถ่ายโอนภารกิจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการรวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พิจารณาถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณและบุคลากร ภายในช่วงเวลาที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

(9) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและกำหนดภารกิจที่จะได้ถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจ

หน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ

กรณีที่อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะใด กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

(10) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 ของพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอน มีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

ทั้งนี้ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยีด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากรและความพร้อมด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้โดยไม่มีภาระยืดยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

(11) ภารกิจหนึ่ง ๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยมีการกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

(12) การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละแห่งควรให้ถ่ายโอนพร้อม ๆ กันเพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(13) การจัดรูปแบบโครงการและวิธีการเพื่อรับรองการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบโครงสร้างและวิธีการให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุดโดยไม่

เลือกปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบโครงสร้างและวิธีการถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

(14) การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างในการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างได้ รวมทั้งยังต้องมีระบบดูแลภาครัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

(15) การถ่ายโอนภารกิจจำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการที่ถ่ายโอนเพื่อเตรียมความพร้อมในด้านบริหารการจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถทางการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

(16) การถ่ายโอนในช่วงแรกโดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนงาน โครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรกหากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้หลังจากนั้นเป็นภารกิจตาม ความจำเป็นในด้านอื่น ๆ เป็นลำดับต่อไปโดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อการร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

(17) การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้โดยไม่มีโอนกรรมสิทธิ์ให้เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะรายการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้นจะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อเมื่อส่วนรายการเดิมได้เสียค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนที่จะโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดินก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นลักษณะการจัดบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

(18) การจัดการกองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้นเว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาการถ่ายโอนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร

2.4.3 รูปแบบการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจดังนั้นจึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะคือ

1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท

(1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเองเป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอาโดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้วหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้วโดยไม่สามารถรับโอนได้ทันและขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐและปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยหรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่าหากต่างคนต่างดำเนินการ

(3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สามารถซื้อบริการจากภาคเอกชนหรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพหรือคณะกรรมการดำเนินการ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐเป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการและบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการร่วมกัน

3) ภารกิจที่รัฐยังดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อน แต่คงกำหนดให้รัฐดำเนินการต่อไปในกรณีนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการเช่นเดียวกัน

2.5 นโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education) ให้กับนักเรียน นักศึกษา และประชาชนซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนคนไทยทุกคนในการได้รับบริการทางการศึกษาจากรัฐบาลและได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ใช้ในอยู่ปัจจุบัน มาตรา 49 ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอ

กันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) มาตรา 10 วรรค 1 บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ในที่นี้ หมายถึง การจัดการศึกษาที่รัฐบาลจัดให้บริการกับ นักเรียน นักศึกษา และประชาชน ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งประเภทสามัญศึกษา และประเภทอาชีวศึกษา ถือเป็นภารกิจสำคัญของทุกรัฐบาลที่จะต้องกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาลเมื่อเข้ามาบริหารประเทศ

2. ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คำว่าการศึกษาพื้นฐาน(Basic Education) เป็นคำที่มีความหมายหลากหลายในสหรัฐอเมริกาการศึกษาพื้นฐานหมายถึง“การสอนให้มีทักษะในการสื่อสารคิดคำนวณและเข้าสังคมเพื่อให้บุคคลสามารถอ่านออกเขียนได้คิดคำนวณเป็นสามารถค้นคว้าหาความรู้ต่อไปได้รู้จักโลกแห่งการงานหน่วยสวัสดิการสังคมทำงานกับนายจ้างได้รู้จักการบริโภคที่เหมาะสมรู้จักการปรับปรุงสุขภาพ (Cartwright,1970, p. 407) ตามความหมายนี้มุ่งถึงการศึกษาเบื้องต้นเป็นสำคัญ องค์การยูเนสโกให้คำนิยามการศึกษาพื้นฐานไว้ว่า (สำนักวิทยบริการ, ออนไลน์, 2554)

การศึกษาสำหรับคนทุกเพศทุกวัยให้มีโอกาสได้เรียนความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิตปลูกฝังให้เกิดความอยากเรียนอยากรู้มีทักษะในการเรียนด้วยตนเองรู้จักถามสังเกตวิเคราะห์ตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนมีความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น(Edgar Faure,1972, p, 162)

ในที่ประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (World Conference on Education for All : WCEFA) ซึ่งจัดขึ้นที่โรงแรมจอมเทียนประเทศไทย เมื่อปี 1990 ที่ประชุมพอใจที่จะใช้คำว่า “การตอบสนองความต้องการทางการเรียนขั้นพื้นฐาน” (Meeting Basic Learning Needs) มากกว่าการใช้ชื่อ “การศึกษาพื้นฐาน”(Basic Education)อย่างไรก็ตาม คำว่า “ความต้องการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน” (Basic Learning Needs) ก็กับคำว่า “การศึกษาพื้นฐาน”ก็ได้มีการนำไปใช้แทนกันอยู่บ่อย ๆ ในการประชุมครั้งนั้น ได้มีการให้นิยามศัพท์ 2 คำ ไว้ดังนี้ (สำนักวิทยบริการ, ออนไลน์, 2554)

ความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน (Basic learning Needs) หมายถึงความรู้ ทักษะเจตคติ และค่านิยมที่จำเป็นสำหรับบุคคลเพื่อความอยู่รอดปรับปรุงคุณภาพชีวิตและการเรียนรู้ต่อเนื่อง

2) การศึกษาพื้นฐาน (Basic Education) หมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานซึ่งรวมถึงการเรียนการสอนในระดับต้นซึ่งเป็นพื้นฐานให้แก่การเรียนรู้ขั้นต่อไป เช่น การศึกษาสำหรับเด็กวัยเริ่มต้นการศึกษาระดับประถมศึกษาสอนให้รู้หนังสือทักษะ

ความรู้ทั่วไปทักษะเพื่อการดำรงชีวิตสำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่ในบางประเทศการศึกษาพื้นฐานยังขยายขอบเขตไปถึงระดับมัธยมด้วย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 4 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548, หน้า 3-8) ได้นิยามการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษาแต่ไม่ได้ลงรายละเอียดดีกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานจะประกอบไปด้วยระดับชั้นใดบ้าง จะเริ่มตั้งแต่การศึกษาปฐมวัยหรือจะเริ่มตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และเมื่อพิจารณารายละเอียดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าว พบว่า มาตรา 16 ได้แบ่งการศึกษาในระบบไว้ 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษาและได้ขยายความการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยการศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี ก่อนระดับอุดมศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการศึกษาพื้นฐานมิได้หมายความจำกัดอยู่เฉพาะการศึกษาชั้นประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาขั้นต้นเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา ซึ่งบุคคลส่วนใหญ่มีโอกาสได้เข้าเรียนด้วย

3. การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาพื้นฐาน

3.1 สิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ระบุไว้ในมาตรา 49 ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กล่าวเป็นความนำของแผนว่า“รัฐมีหลักความเชื่อพื้นฐานว่า การศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพและมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่างๆที่จะมาถึง และเชื่อว่าการศึกษาที่จะเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศจะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย รัฐตระหนักว่าการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถสนองความต้องการในการพัฒนาบุคคลชุมชน ท้องถิ่นและประเทศ ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนั้น ได้ดีเท่าที่ควร” และมีหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ การสร้างความเจริญของทางปัญญา ความคิด จิตใจ และคุณธรรมการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมก้าวทันความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่และความสมดุลระหว่างการพึ่งพาอาศัยกันกับการพึ่งตนเองพร้อมด้วยความมุ่งหมายที่จะพัฒนาบุคคลทั้งในด้านปัญญาด้านจิตใจ ด้านร่างกาย และด้านสังคม ให้สมดุลกลมกลืนกัน โดยที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตในรูปแบบต่าง ๆ และ

กำหนดการศึกษาตามแนวระบบโรงเรียนไว้เป็น 4 ระดับ คือระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา

การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาไม่ได้กำหนดไว้เป็นการศึกษาภาคบังคับ เช่นระดับประถมศึกษาที่กำหนดไว้ 6 ปี แต่เนื่องจากการศึกษาระดับนี้มีความสำคัญในการเตรียมความพร้อมในการเข้าเรียนของเด็กแผนการศึกษาแห่งชาติก็ได้กำหนดแนวนโยบายในข้อ 3 เอาไว้ว่า

“ข้อ 3 ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับบริการเพื่อเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา” และได้ระบุไว้ในหมวดที่ 3 ข้อ 5 ถึงการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับมัธยมว่า

“ข้อ 5 ให้การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชนรัฐพึงเร่งรัดและขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนอย่างทั่วถึงเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น”

3.2 การบังคับเข้าเรียน และการจัดแบบให้เปล่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 69 บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรมทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา 43 ที่ว่าการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานรัฐจะไม่เก็บค่าใช้จ่าย

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ได้บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 6 ให้ผู้ปกครองของเด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปดส่งเด็กนั้นเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาจนกว่าจะมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้าเว้นแต่เป็นผู้สอบได้ชั้นประถมปีที่หกตามหลักสูตรหรือหลักสูตรอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

ข้อสังเกต พ.ร.บ.ประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ไม่ได้ระบุไว้ที่ใดว่าการจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นการศึกษาให้เปล่าซึ่งต่างกับ พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 7 ว่า โรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนเทศบาล สอนให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน...”

แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้ระบุในหมวด 3 ข้อ 4 ไว้ว่า “สถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นบริการแบบให้เปล่า” ข้อสังเกต แผนการศึกษาแห่งชาติเป็นเพียงแนวการดำเนินงานของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาไม่มีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติ เช่นกฎหมาย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ทางราชการก็ได้ถือปฏิบัติว่า การศึกษาภาคบังคับเป็นการศึกษาให้เปล่าตามที่ได้เคยปฏิบัติต่อๆ กันมา

จะเห็นได้ว่าได้มีการกล่าวถึงการศึกษาภาคบังคับไว้ในเอกสารต่าง ๆ คือ

1) หน้าที่ในการเข้ารับการศึกษาภาคบังคับมีกล่าวไว้ในมาตรา 69 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2545

2) การจัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่า มีกล่าวไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 (เลิกใช้แล้ว) และข้อ 4 หมวด 3 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีข้อที่ควรสังเกตว่าพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2545 มิได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่าแต่อย่างใด

3) จำนวนปีตามหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับ มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2545 ได้กำหนดชั้นการศึกษาภาคบังคับไว้ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี (ไม่กำหนดว่าเป็นการศึกษาภาคบังคับ) ในขณะเดียวกัน แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2545 ได้กำหนดไว้ในหมวด 3 ข้อ 5 ให้การศึกษาระดับมัธยมเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน (ไม่ได้กล่าวว่าเป็นการศึกษาภาคบังคับ)

4) อายุของผู้อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับมีระบุไว้ในเอกสารฉบับเดียว คือพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 6 ว่า เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด จะต้องเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาจนกว่าจะมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า (เว้นแต่จะสอบไล่ได้ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ก่อน)

4. ในด้านกระบวนการของการศึกษานั้น สรุปได้ดังนี้

1) ระดับก่อนประถมศึกษาโดยทั่ว ๆ ไปจะจัดขึ้นในโรงเรียนประถมศึกษาหรือโรงเรียนประชาบาลและเทศบาลนอกจากนี้ได้มีโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กที่วัดจัดตั้งขึ้นและโรงเรียนเอกชนซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตชุมชน เด็กในชนบทห่างไกลยังมีปัญหาในการเข้าเรียนในระดับนี้การจัดครูที่ผ่านการฝึกอบรมให้เข้าสอนในโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กเหล่านี้และการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครอง ตลอดจนกรอบหลักสูตรการเรียนการสอนการพัฒนาสื่อการเรียนเพื่อเด็กระดับนี้ยังจะต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงอีกเป็นอันมากโดยทั่วไปเด็กก่อนประถมศึกษาจะได้รับบริการด้านพัฒนาการด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคมและสติปัญญาเป็นสำคัญ

2) ระดับประถมศึกษาแม้จะได้ปฏิบัติตามแผนพัฒนาการศึกษามาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนานแต่ก็ยังมีเคลือบแคลงสงสัยในด้านคุณภาพของการประถมศึกษาทั้งที่เกี่ยวเนื่องถึงคุณภาพ หรือทักษะพื้นฐานเดิมของเด็กความสามารถในการสอนของครูความพร้อมของสื่อในการเรียนการสอน ความช่วยเหลือเกี่ยวข้องของผู้ปกครองและความเป็นหุ้นส่วนของ

นักวิชาการและสถาบันการศึกษาในระดับสูงในพื้นที่ และที่สำคัญคือการบริหารจัดการ การและความรับผิดชอบต่อคุณภาพการศึกษาของคณะกรรมการ โรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็ก ทำให้การเรียนการสอนในระดับนี้ไม่สร้างประสบการณ์จริงให้แก่นักเรียนเท่าที่ควร จากการ ศึกษาวิจัยก็พบอยู่เสมอว่า ความรู้ความสามารถของเด็กในวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำ

3) ระดับมัธยมศึกษาส่วนใหญ่ยังเป็นการเรียนหนังสือแบบดั้งเดิมคือการเตรียมผู้เรียนเข้าสู่ระดับอุดมศึกษาแบบเก่า ๆ เรียนด้วยระบบการติวมากกว่าการสร้างประสบการณ์ มาตรฐานด้านการปฏิบัติงานให้แก่นักเรียนแม้ในแผนการศึกษาแห่งชาติและหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการจะได้ชี้แนวทางในการจัดการศึกษาการเรียนการสอนในระดับนี้ไว้ว่าให้สามารถเข้าเรียนต่อและพร้อมที่จะออกประกอบอาชีพได้ครูทำหน้าที่เป็นผู้สอนผู้บอกแทนที่จะทำหน้าที่ในการป้อนข้อมูลและสารสนเทศให้นักเรียน นักเรียนในปัจจุบันยังเป็นเพียงผู้ฟังและจดบันทึกแทนที่จะเป็นผู้ทำโดยนำเอาข้อมูลความรู้มาจัดสร้างให้เป็นความรู้ใหม่ขึ้น

สมรรถนะของนักเรียนมัธยมด้านความรู้ความคิดยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำทุกด้าน โดยเฉพาะในวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ความสามารถในวิชาภาษาไทยและอังกฤษอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องปรับปรุงผู้สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมจำนวนค่อนข้างมากที่เขียนเรียงความภาษาไทยไม่ค่อยได้

5. แนวการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุดผู้เรียนทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ ดังนั้นกระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพการจัดการศึกษาทั้งสามรูปแบบในหมวด 3 ต้องเน้นทั้งความรู้ คุณธรรม และกระบวนการเรียนรู้ในเรื่องสาระความรู้ให้บูรณาการความรู้และทักษะด้านต่างๆ ให้เหมาะสมกับแต่ละระดับการศึกษา ได้แก่ ด้านความรู้เกี่ยวกับตนเองและความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับสังคม ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทย และการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญา ด้านภาษาโดยเฉพาะการใช้ภาษาไทย ด้านคณิตศาสตร์ ด้านการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุขในเรื่องการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมที่สอดคล้องกับ ความสนใจ ความถนัดของผู้เรียนและความแตกต่างระหว่างบุคคลรวมทั้งให้ฝึกทักษะกระบวนการคิด การจัดการการเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้ป้องกันและแก้ปัญหาจัดกิจกรรมให้ผู้เรียนฝึกปฏิบัติจริงผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างสมดุลและปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ในทุกวิชาจากนั้นในการจัดกระบวนการเรียนรู้ยังต้องส่งเสริมให้ผู้สอนจัดบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อและแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลาทุกสถานที่มีการประสานความ

ร่วมมือกับผู้ปกครองและชุมชนรวมทั้งส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบการประเมินผลผู้เรียนให้สถานศึกษาพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียนความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรม และการทดสอบ ส่วนการจัดสรรโอกาสการเข้าศึกษาต่อให้ใช้วิธีการที่หลากหลายและนำผลการประเมินผู้เรียนมาใช้ประกอบด้วยหลักสูตรการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ต้องมีความหลากหลายโดยส่วนกลางจัดทำหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเน้นความเป็นไทยและความเป็นพลเมืองดีการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อและให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจัดทำหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคมภูมิปัญญาท้องถิ่นและคุณลักษณะของสมาชิกที่ดีของครอบครัวชุมชนสังคมและประเทศชาติสำหรับหลักสูตรการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพิ่มเรื่องการพัฒนาวิชาการ วิชาชีพขั้นสูงและการค้นคว้าวิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และสังคมศึกษา

6. การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นเพื่อเป็นการรองรับสิทธิและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมรวมทั้งประสานและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้

7. ปัญหา/อุปสรรคและแนวทางแก้ไข

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาไทยควรต้องวิเคราะห์และพิจารณาปัญหาและอุปสรรคจากระบบต่างๆทั้งระบบการศึกษาโดยรวมเช่นระบบการบริหารจัดการระบบบริหารจัดการในโรงเรียน ระบบการเรียนการสอน และระบบการวัดผลประเมินผล เป็นต้น

1) ระบบการบริหารจัดการ

การศึกษาไทยอาจได้ชื่อว่ามีการบริหารจัดการแบบรวมอำนาจศูนย์กลางอย่างสูง (Highly Centralized Bureaucracy) ตามระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในสมัยเริ่มต้นการศึกษาในระบบโรงเรียนนั้น โรงเรียนก็ได้รับสถานะเป็นนิติบุคคลดังเช่นวัดในปัจจุบัน โดยมีการบริหารจัดการหลายอย่างที่ระดับ โรงเรียนปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการมีกรมที่จัดการศึกษาหลายกรมเช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติรับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาชั้นเด็กเล็กส่วนใหญ่และมัธยมศึกษาบางส่วนกรมสามัญศึกษารับผิดชอบโรงเรียนมัธยมส่วนใหญ่และการศึกษาพิเศษสำนักงานการศึกษาเอกชนรับผิดชอบสถานศึกษาเอกชน กรมการศาสนารับผิดชอบโรงเรียนบางส่วน รวมทั้งศูนย์เด็กเล็ก กรมอาชีวศึกษารับผิดชอบสถานศึกษาด้านอาชีพ เป็นต้น

ปัจจุบันพบว่า การปฏิบัติงานในโรงเรียน/สถานศึกษานั้นมีหลายสิ่งหลายอย่างที่มีได้เกิดขึ้นจากความต้องการของชุมชนโรงเรียน แต่มาจากส่วนกลางโดยจัดทำออกมาเป็นกฎระเบียบประกาศ คำสั่งและข้อบังคับต่างๆทำให้ส่วนท้องถิ่นคือโรงเรียน/สถานศึกษาเกือบไม่มีสิทธิในการคิดสร้างสรรค์ของตนเองจึงทำให้โรงเรียน/สถานศึกษาต้องปฏิบัติงานในรูปงานประจำที่ติดอยู่ในกรอบขาดการพัฒนาที่มาจากวิสัยทัศน์ของชุมชนโรงเรียนและไม่สามารถจะสร้างแผนยุทธศาสตร์ในการปรับปรุงโรงเรียนที่ดีได้

2) ระบบการบริหารจัดการระดับโรงเรียน/สถานศึกษา

ความจริงโรงเรียน/สถานศึกษาเป็นหน่วยพัฒนาผู้เรียนโดยตรงชุมชนโรงเรียนที่ประกอบด้วยครู พ่อแม่ผู้ปกครองนักเรียนและองค์กรที่เกี่ยวข้องควรจะร่วมมือกันวางแผนปรับปรุงโรงเรียนสร้างสรรค์ความเป็นเลิศให้เยาวชนของตนอย่างใกล้ชิดพร้อมทั้งรับผิดชอบในคุณภาพการศึกษาแต่การปฏิบัติในปัจจุบันของไทยก็คือโรงเรียนปฏิบัติตามลำพังในกลุ่มครูที่ใดมีครูใหญ่ที่ดีมีความรับผิดชอบสูงไม่ทิ้งโรงเรียนพร้อมด้วยมีครูอาวุโสที่เสียสละมีครูชั้นมืออาชีพในสาขาวิชาต่าง ๆ อย่างพร้อมเพียงก็สามารถจะดำเนินการไปได้อย่างดีมีคุณภาพแต่โรงเรียนส่วนใหญ่ของไทยมิได้เป็นเช่นนั้นเพราะการบริหารบุคลากรอยู่ในอำนาจของผู้อื่นตัวอย่างเช่นโรงเรียนต้องการครูสอนวิชาหนึ่งแต่หน่วยเหนืออาจส่งครูที่ถนัดในวิชาอื่นมาให้โรงเรียนขาดภาวะผู้นำเพราะหน่วยเหนือจัดการเสียเองการที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะการจัดการในระบบโรงเรียนยังขาดองค์ประกอบที่สำคัญอีกหลายประการเช่นการมีส่วนร่วมของประชาชนการมีหุ้นส่วนของโรงเรียนกับสถาบันการศึกษาระดับสูงการช่วยเหลือทางวิชาการสื่อและสังคมเทคโนโลยีทางการสอนของหน่วยเหนือ

3) ระบบการเรียนการสอน

การสอนของครูยังเป็นการสอนที่ให้ผู้เรียนลอกเลียนความรู้มากกว่าการป้อนข้อมูลสารสนเทศเพื่อให้ผู้เรียนสร้างความรู้ของผู้เรียนเองปัจจุบันการเรียนของนักเรียนยังอยู่ในรูปที่ครูบอกให้ทำ กำหนดโจทย์เลขให้คิดและมีความรู้เท่าที่ครูบอกหรือเท่าที่ครูกำหนดคิดนอกเหนือจากที่ครูบอกไม่ได้หรือตั้งโจทย์เลขของตนเองและแก้ปัญหาโจทย์นั้นๆ ของตนไม่ได้นับเป็นการเรียนที่ไม่เป็นความสุขและไม่ทำทนายให้อยากเรียนความสุขของผู้เรียนน่าจะเกิดจากการทำงานที่ตนชอบและทำได้สำเร็จเมื่อเรียนไม่มีความสุขในที่สุดเด็กก็ถูกทำร้ายจิตใจทั้งจากครูและพ่อแม่ผู้ปกครองของตนเองการเรียนการสอนเป็นเรื่องใหญ่ที่ทุกฝ่ายจะต้องทุ่มเทใช้พลังงานและพลังความคิดในการจัดการเรียนการสอนในการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการพัฒนาคนมิใช่การเรียนการสอนเพียงเพื่อเลือกสรรคน

4) ระบบการวัดผลประเมินผล

การวัดผลประเมินผลเป็นระบบที่สำคัญอีกระบบหนึ่งของระบบการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่าครูผู้สอนนั้นเป็นผู้ชำนาญการในระดับมืออาชีพ เป็นนักวิจัย (teachers as researchers) และพัฒนาเพราะการวัดผลประเมินผลนั้นเป็นกระบวนการเก็บข้อมูลวิเคราะห์ประมวลผลข้อมูล และนำข้อมูลมาแก้ไขปัญหาที่เกิดกับการสอนของครูและการเรียนของนักเรียนนับว่าสามารถเอาข้อมูลจากการวัดประเมินนักเรียนมาจัดการในด้านการปรับปรุงการเรียนของนักเรียน และการสอนของตนได้ มิใช่ นำเอาผลการวัดและประเมินมาใช้เพียงแต่การตัดสินได้-ตก หรือการจัดทำระดับคะแนนและใช้คะแนนเป็นเครื่องมือทำร้ายจิตใจเด็ก ดังที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่า การวัดและประเมินผลเช่นวิธีการทดสอบอย่างผิวเผินจากการใช้ข้อสอบแบบปรนัยไม่สามารถเขียนข้อสอบที่วัดให้ลึกซึ้งได้ขาดการวัดผลด้านการปฏิบัติและชี้ให้เห็นว่า มิได้สอนให้เด็กปฏิบัติงานและสอนให้เป็นชีวิตจริงหรือ ได้ประสบการณ์จริงและมีได้กำหนดมาตรฐานและ/หรือตัวบ่งชี้ด้านการปฏิบัติงานอันเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการศึกษาระดับคะแนนไม่สามารถบอกได้ว่านักเรียนทำอะไรได้บ้างผู้ปกครองจึงไม่สามารถช่วยเหลือลูกได้เท่าที่ควร

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกล่าวถึงหลักการสำคัญของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานยึดหลักที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ ดังนี้

1) หลักการพัฒนาผู้เรียนอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม เป็นผู้มีจริยธรรมในการดำเนินชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขใฝ่รู้มีทักษะในการแสวงหาความรู้ที่พอเพียงต่อการพัฒนางานอาชีพและคุณภาพชีวิตส่วนตนสามารถเผชิญความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเท่าทันและชาญฉลาด และมีความเป็นประชาธิปไตย

2) หลักการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นไทย ให้มีความรักและภาคภูมิใจในท้องถิ่นและประเทศชาติ มีความรู้และทักษะพื้นฐานสำหรับการประกอบอาชีพสุจริต มีความมุ่งมั่น ขยัน ซื่อสัตย์ ประหยัด อดทน มีลักษณะนิสัยและทัศนคติที่พึงประสงค์เพื่อความเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคมไทยและสังคมโลก

3) หลักแห่งความเสมอภาค คนไทยทั้งปวงต้องมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงเท่าเทียม ควบคู่ไปกับความมีคุณภาพโดยไม่แบ่งชั้นหรือความแตกต่างทางสังคมวัฒนธรรม

4) การมีส่วนร่วมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา ร่วมกับคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเพื่อเสริมสร้างเอกลักษณ์ ศักดิ์ศรี และตอบสนองความต้องการท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

5) หลักแห่งความสอดคล้อง อุดมการณ์ หลักการ และมาตรฐานในการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานต้องสอดคล้องระหว่างสารบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 นโยบายการศึกษาของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติและสัมพันธ์เชื่อมโยงกับมาตรฐานการอาชีวศึกษาและมาตรฐานการอุดมศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548, หน้า 31- 53) หมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยได้กล่าวถึงการศึกษาขึ้นพื้นฐานไว้ในมาตรา 49 โดยระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 81 ต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้ คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เนื่องจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและการจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว จึงได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

8. การแบ่งระดับและประเภทของการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐาน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจในมาตรา 16 ได้ประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขึ้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548, หน้า 65-66) ดังต่อไปนี้

1) การศึกษาในระบบที่เป็นการศึกษาขึ้นพื้นฐานให้แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

(1) การศึกษาระดับก่อนประถม โดยปกติเป็นการศึกษาที่จัดให้แก่เด็กที่มีอายุ 3 ปี ถึง 6 ปี เพื่อเป็นการวางรากฐานชีวิตและการเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งร่างกายและจิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และการอยู่ร่วมกันในสังคม

(2) การศึกษาระดับประถม เป็นการศึกษามุ่งวางรากฐานเพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้และความสามารถขึ้นพื้นฐานโดยปกติใช้เวลาเรียน 6 ปี

(3) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

ก) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในด้านต่าง ๆ ต่อจากระดับประถมศึกษาเพื่อให้ความต้องการ ความสนใจและความถนัดของตนเองทั้งในด้านวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนความสามารถในการประกอบกิจการงานและอาชีพตามควรแก่วัยโดยใช้เวลาเรียน 3 ปี

ข) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ศึกษาตามความและความสนใจ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อหรือการประกอบอาชีพรวมทั้งการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และทักษะทางสังคมที่จำเป็นโดยปกติแล้วใช้เวลาเรียน 3 ปี

2) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ตาม ข้อ 1.3) (ข) แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ประเภทสามัญศึกษา เป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนตามความถนัดความสนใจ ศักยภาพ และความสามารถพิเศษเฉพาะด้านเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในอุดมศึกษา

2) ประเภทอาชีวศึกษา เป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพให้เป็นกำลังแรงงานที่มีฝีมือ หรือศึกษาต่อในระดับอาชีพขั้นสูงต่อไป

นอกจากนี้ มาตรา 17 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าว(สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548, หน้า 9) กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่ 7 เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่ 16 เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่ 9 ของการศึกษภาคบังคับ

โดยสรุปแล้ว การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบไปด้วยการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาหรือการศึกษายุทธศาสตร์ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ซึ่งประกอบไปด้วย มัธยมศึกษาตอนต้น และตอนปลาย และถือว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นการศึกษภาคบังคับ 9 ปี โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่บริการ สนับสนุน และส่งเสริมพัฒนาการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในวัยเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เพื่อพัฒนาเด็กไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

ฉะนั้นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน โดยรัฐต้องจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาเยาวชนไทยทุกคนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยและพลเมืองของโลก เพื่อเป็นรากฐานที่พอเพียงสำหรับการใฝ่รู้ ใฝ่เรียนตลอดชีวิตรวมทั้งเพื่อพัฒนาหน้าที่การงานและการพัฒนาคุณภาพชีวิตส่วนตนและครอบครัว และเพื่อสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งสำหรับการสร้างสรรค์สังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนในอนาคตต่อไป

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่นำเอามาตรการหรือแนวทางการดำเนินงานของนโยบายที่ระบุไว้ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายไปแปลงเป็นกิจกรรมต่างๆ หลังจากนโยบายได้รับความเห็นชอบให้นำไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลลัพธ์และผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องและต่อสังคมโดยรวม นโยบายส่วนมากมักไม่สามารถก่อผลลัพธ์

1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วเรศ จันทรศร (2551, หน้า 16) ระบุว่านโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการที่ทำให้เกิดการกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนด

มยุรี อนุমানราชชน (2549, หน้า 218) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ให้เป็นแนวทางหรือแผนงานหรือโครงการ โดยกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมจะประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบของค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงาน โครงการที่กำหนดไว้

จุมพล นิมพานิช (2549, หน้า 182) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมขององค์กร ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคลสมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

กล้า ทองขาว (2548, หน้า 7) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการจัดการและการประสานกิจกรรม เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ให้บรรลุความสำเร็จตรงตามเจตจำนงของนโยบาย โดยกลุ่มบุคคลหรือองค์กรภาครัฐหรือเอกชน

สมพร เฟื่องจันทร์ (2539, หน้า 150) ได้ให้ความหมายของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติว่า “เป็นกระบวนการ เป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายมีความต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าเราต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร”

Williams, Walter. (1971, p.144) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถขององค์กรในการรวบรวมคนและทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง และกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron (1984, p. 14) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าประสงค์และการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเกี่ยวข้องกับปัญหาของการประเมินความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและการตีความข้อปฏิบัติที่มีลักษณะทั่วไปลงสู่การตัดสินใจเฉพาะด้านที่ต้องมีผู้เข้าร่วมมากมาย และมีมุมมองที่หลากหลายการบรรลุเป้าประสงค์ผ่านการตัดสินใจเฉพาะด้านย่อมเป็นการวัดระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A.(1989,p.20-21) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึงการนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จโดยปกติเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหารหรือคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกาโดยอ้อมคดีแล้ว การตัดสินใจนโยบายคือการบ่งชี้ปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์และการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน เริ่มต้นด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติการคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติการยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนาผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติและการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Cheema, G. habbir and Rondinelli, Denis A. (1983, p. 16) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการนำนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยจุดมุ่งหมายสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย

Van Meter, Donald S. and Van horn, Carl E. (1975, p.75) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย รวมถึงปัจจัยทั้งหลายที่มีผลต่อความพยายามที่จะเปลี่ยนรูปแบบของการตัดสินใจไปสู่มาตรการเชิงปฏิบัติ รวมทั้งความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้จากการตัดสินใจนโยบาย

Bardach, E. (1980, p.9) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเกมส์ของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีและการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติและเห็นว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย

Elmore, R. (1978, p.129) กล่าวว่า การนำนโยบายปฏิบัติไม่มีตัวแบบใดเพียงตัวแบบเดียวที่สามารถอธิบายความซับซ้อนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทั้งหมด

Wittrock, B., and P. DeLeon.(1986, p. 46) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติว่าได้ก่อให้เกิดความเห็นพ้องร่วมกันทางทฤษฎีและการนำไปประยุกต์ใช้การอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางโดยมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการศึกษานโยบายไปปฏิบัติ

Smith, Thomas B.(1973, p.197-198) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติชี้ให้เห็นว่ากระบวนการนำนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติในประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรความเพิกเฉยเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากฐานคิดง่าย ๆ ว่า เมื่อนโยบายหรือแผนงานถูกกำหนดขึ้นแล้วนโยบายหรือแผนงานนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติโดยอัตโนมัติโดยระบบราชการ และการบรรลุเป้าหมายจะเป็นไปตามที่ผู้กำหนดนโยบายคาดหวังไว้ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติถูกรับรู้อย่างผิดๆ ว่าเป็นเรื่องง่ายๆ และเป็นการบริหารงานกิจวัตรหรือกระบวนการทางเทคนิคเท่านั้น

Quade, .S. (1982, p. 305) ได้ให้คำนิยามโดยการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติใน ลักษณะของกระบวนการเปลี่ยนแปลง โดยนิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือการเปลี่ยนแปลงโดยตรงที่เกิดขึ้นตามเป้าหมายของนโยบาย เป็นกระบวนการจัดการกับแบบแผนของการนำ เพื่อให้เกียรติต่อข้อกำหนด (To Honor the Prescriptions) ที่เกิดขึ้น จากการที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเริ่มขึ้นภายหลังที่ได้ ตัดสินใจยอมรับวิธีการปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้นๆ ไปแล้ว

Hambleton, R. (1983, p.406) เห็นว่ารากหลักของทฤษฎีนโยบายและการนำไปปฏิบัตินั้นแยกกันอยู่คนละส่วน คนละขั้นตอนในลูกโซ่การตัดสินใจคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบาย คล้ายกับทฤษฎีการบริหารที่ว่า นโยบายคือการตัดสินใจว่าจะทำอะไร (Decision as to What to Do) ส่วนการบริหารคือ การทำให้งานที่ตัดสินใจทำนั้นดำเนินได้(Getting it Done) แต่เป็นการยากที่จะบอกได้ว่า ที่ใดคือที่ที่นโยบายสิ้นสุดแล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเริ่มขึ้น ประเด็นสำคัญคือ นโยบาย กับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องสัมพันธ์กัน

Alexander, Ernest R. (1985, p. 413) ได้ให้คำนิยามสั้นๆ ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ

ชุดปฏิบัติการที่เป็นแผนการปฏิบัติงานที่ถูกส่งไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จาก นโยบาย เป็นการเฉพาะและเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม

2. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยงการ พังพาดตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล (Berman, 1978, pp.157-184 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2548, หน้า 34) ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดย แบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับ จุลภาค (Micro)

2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำ นโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายและปัญหาที่สำคัญคือ การที่หน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐ นำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (Policy Intent) ทำให้เกิดความล้มเหลว หรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไป ปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลวนั้น Berman, Paul and Mclaughlin, M.W.(1977,p.345) สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (Goal Discrepancies) การให้ความสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (Bounce and Authority Differentials) การขาดแคลนทรัพยากร (Resource Deficiencies) และอุปสรรคด้านการสื่อสาร ระหว่างหน่วยงานหรือองค์การ (Communication Difficulties Among Organizations)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอน แรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงาน หรือโครงการ และขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับระดับล่างยอมรับ (Adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

2.1.1 ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย

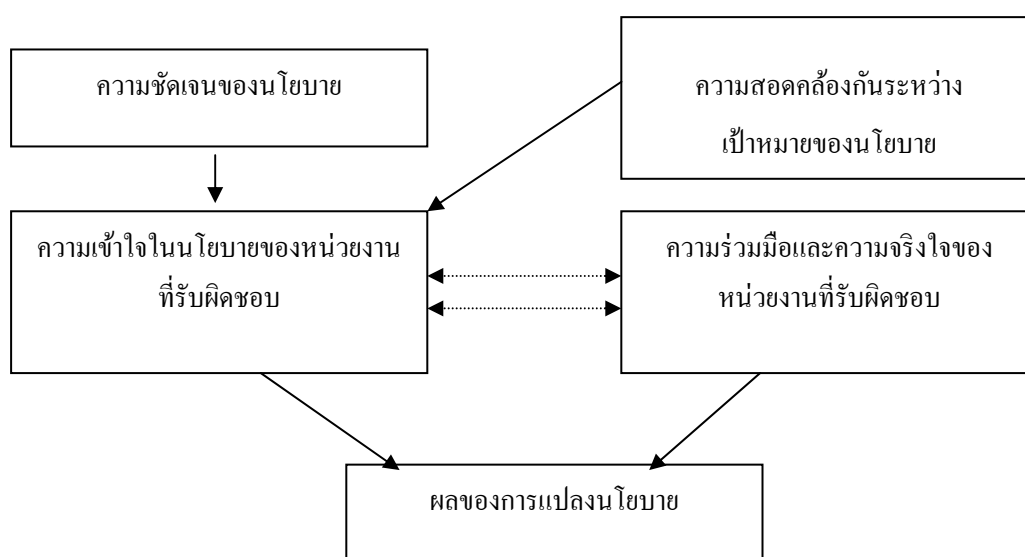
ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการ แปลงนโยบายที่คิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อม เกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้ นโยบายต้องถูกปรับเปลี่ยนไปจาก วัตถุประสงค์เดิม ได้แก่

- 1) ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง

- 2) ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย
- 3) ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบมี
- 4) ระดับความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของหน่วยงาน

รับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุปความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมือง



ภาพประกอบที่ 2 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : วรเดช จันทรร (2551, หน้า 36)

2.1.2 ขั้นตอนของการยอมรับ

ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคคือการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไปในการทำงานให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่การยอมรับอย่างเดียวยังจะไม่เพียงพอถ้าหากหน่วยงานระดับล่าง

ขาดความร่วมมือร่วมใจถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบแต่อำนาจดังกล่าว ถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้นกล่าวอีกนัยหนึ่งอำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง(Street-level Bureaucrats)เป็นสำคัญ (วรเดช จันทรศร, 2548, หน้า 39) เพราะฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

3.2 การนำนโยบายในไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยน ให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงแล้ว เมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใดๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่ง Berman เรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (Mutual Adaptation) (วรเดช จันทรศร, 2548, หน้า 39)

สิ่งที่สำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้นได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า Path of Micro - Implementation ซึ่งเราสมมติว่าปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยอาศัยการตัดสินใจที่ต่อเนื่องมาเป็นลำดับ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation) ในองค์กร

3.2.1 ขั้นตอนการระดมพลัง

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน ในกิจกรรมแรก หน่วยงานในระดับล่างจะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบาย

ดังกล่าวไม่มีความสำคัญไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงานความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะไม่มี

Berman and McLaughlin ได้สรุปถึงผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 3 ลักษณะ คือ

1) ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Non-Implementation) คือ ไม่มีการปรับใช้นโยบายแผนงานหรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

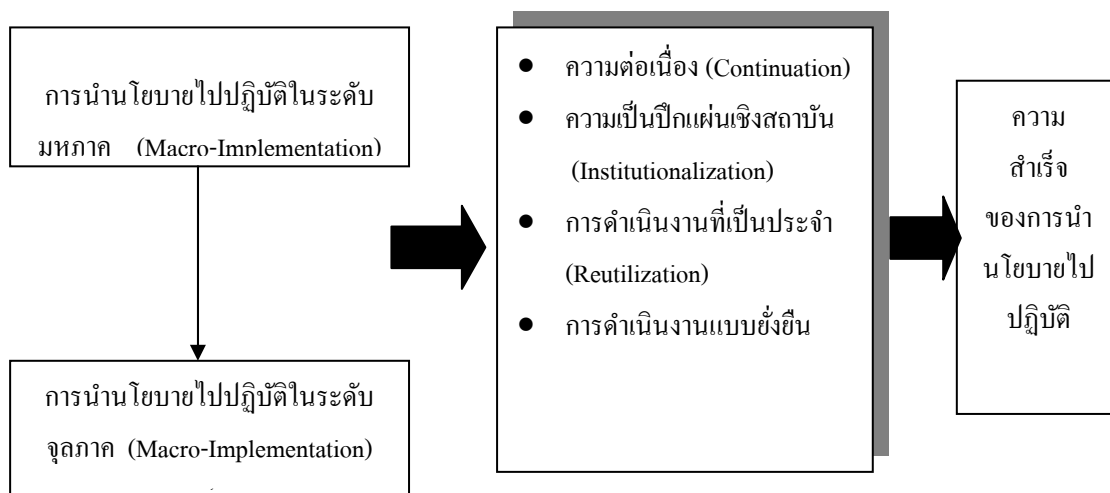
2) การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (Cooptation) เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกันแต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงานหรือข้อจำกัดอื่นๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก ยกตัวอย่าง เช่น การดำเนินนโยบายปราบปรามยาบ้าอาจไม่สามารถนำไปใช้ปราบปรามยาบ้าได้ทุกพื้นที่ เนื่องจากบางพื้นที่ไม่ได้มีปัญหาการแพร่กระจายของยาบ้า แต่อาจมีปัญหการแพร่กระจายของยาเสพติดชนิดอื่น ทำให้ต้องการมีปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น เป็นต้น

3) การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (Technological learning) หมายถึง ไม่มีการนำนโยบายแผนงาน หรือโครงการมาใช้ ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม เช่น โครงการอินเทอร์เน็ตตำบล ประสบผลสำเร็จเพียงแต่มีการติดตั้งอินเทอร์เน็ตตามตำบลต่าง ๆ ของประเทศ แต่ยังถือว่านโยบายไม่บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการ เพราะยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

3.2.2 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuation) โดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลานโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Reutilization) ของผู้ปฏิบัติด้วยขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่งเนื่องจากมีนโยบายจากเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับล่างที่มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจหรือเลิกให้งบประมาณหน่วยงานระดับล่างก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สามคือการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้ยกตัวอย่างเช่น โครงการอาหารกลางวันของเด็กนักเรียนในช่วงแรกๆ ได้มีการเชิญพ่อแม่ และผู้ปกครองมาช่วยกันทำอาหารกลางวันให้เด็กทาน ซึ่ง

โครงการนี้ได้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องมานาน ต่อมาโรงเรียนจึงจัดตั้งแผนกโภชนาการอาหาร ขึ้นมาในโรงเรียน ถือว่าเป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบันขึ้น



ภาพประกอบที่ 3 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของนโยบาย

ที่มา : วรเดช จันทรร (2551, หน้า 42)

4. ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่างๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้มีความคาดหวังและมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์กรและผู้เกี่ยวข้องต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกัน แต่ไม่มีใครที่สามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเองทั้งหมด บทบาทขององค์กรและผู้เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้ประโยชน์จากนโยบาย

4.1 ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมือง ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่ง สองสถาบันนี้ถือได้ว่าเป็น

ฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง หรือประชาชนโดยทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติ โดยปกติทั้งสองสถาบันนี้มักจะไม่ได้ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะเข้าไปพิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาปัจจัยประกอบอื่น ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

4.2 หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการ

ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีความสำคัญมาก เพราะมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือการปราศจากคู่แข่งขั้นที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุนไม่ได้เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยราชการ เหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่อาจจะควบคุมได้และแนวโน้มของหน่วยงานของรัฐที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์องค์การของตนเองแล้ว ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยงานราชการด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานนั้นมักจะมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในนำไปปฏิบัติ เพราะถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายเพียงใดแต่แนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งในวิธีบรรลุเป้าหมายก็มีมากเนื่องจากทัศนภาพผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์หลักของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน

4.3 ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสนับสนุนนโยบายนั้นๆ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานถึงถือว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบอุปสรรคหรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง ผู้บริหารโครงการเป็น ผู้แปลงการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงให้ผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในภาพที่เป็นจริง ข้าราชการในระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้วิจารณญาณ (Discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้

ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (Interpret) นโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่นโยบายหรือโครงการนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ อาจทำให้ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่ก็ได้กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหลังจึงได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างและปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวมากขึ้น

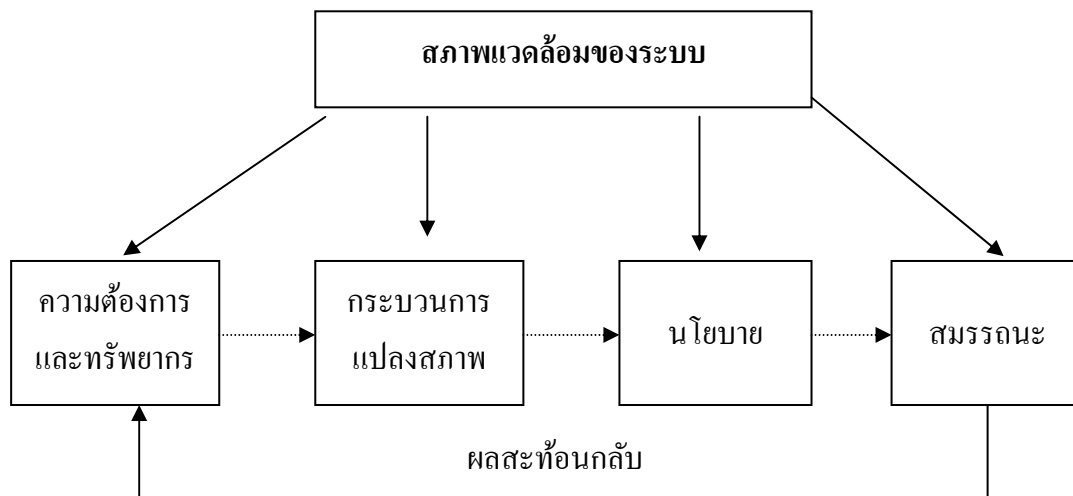
4.4 ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายรวมทั้งแง่ของบุคคล (Individuals) กลุ่ม (Groups) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) และภาคหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (Non-Profit Sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล (หมายถึงประชาชนทั่วไปมิใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการในระดับล่างโดยตรงหากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการอย่างไรก็ตาม หากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น

5. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.1 ตัวแบบของ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 114)

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) ได้ทำการศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเห็นว่าการศึกษาเรื่องนโยบายยังไม่มีหลักการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันเพราะนักวิเคราะห์นโยบายในช่วงนั้นได้ทำการศึกษาในหลายแง่มุม ทั้งในด้านลักษณะของปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมการวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของรัฐบาลไปจนกระทั่งการให้ความสำคัญต่อการศึกษาดังผลกระทบของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อประชาชนหรือกลุ่มผู้รับประโยชน์ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. ให้ทรรศนะว่า การศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ที่ผ่านมามีทำให้สามารถเข้าใจถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้พอสมควรนอกจากนี้ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. ได้ทำการพัฒนากรอบแนวคิดของเรื่องนโยบายร่วมกับ Sharkansky (1970) ซึ่งต่างจากตัวแบบเชิงระบบ Easton (1965) ซึ่งได้พัฒนาไว้ก่อนแล้ว



แผนภาพประกอบที่ 4 ระบบการถ่ายทอดของนโยบาย (The Policy Delivery System)

ที่มา : วรเดช จันทรร (2551, หน้า 115)

ตัวแบบของ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) and Sharkansky (1970) ประกอบไปด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบทั้งสิ้น 6 ส่วน ได้แก่ (1) สภาพแวดล้อมที่ช่วยกระตุ้นผู้ปฏิบัติงาน (ข้าราชการ) และกระตุ้นให้เกิดผลผลิต (Product) ของงานที่ผู้ปฏิบัติงานทำ (2) ความต้องการของทรัพยากรที่ถูกกำหนดโดยสภาพแวดล้อมส่วนไปยังผู้กำหนดนโยบาย (3) กระบวนการแปลงสภาพ (Conversion Process) ประกอบด้วยโครงสร้างอย่างเป็นทางการ และกระบวนการของรัฐที่จะใช้แปลงความต้องการและทรัพยากรให้เป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) (4) นโยบายที่มีเป้าหมายเจตนาหรือคำสั่งไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (5) สมรรถนะของนโยบายที่เป็นตัวชี้วัดถึงระดับของการตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมาย (ประชาชน) และ (6) ผลสะท้อนกลับของนโยบายซึ่งสะท้อนกลับไปยังกระบวนการแปลงสภาพในลักษณะของความ需求和ทรัพยากร เพื่อให้เกิดการแปลงสภาพต่อไปจะสังเกตได้ว่าตัวแบบ แสดงให้เห็นว่าความเข้าใจในกระบวนการของนโยบายที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสนใจไปที่จุดเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย และสมรรถนะของนโยบายมากเท่าที่ควร

ผลงานของ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) เรื่อง The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework นี้มุ่งสนใจไปที่การวินิจฉัยกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อต้องการแสวงหารูปแบบแนวคิดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเสนอตัวแบบที่สามารถใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่อยู่ภายใต้กรอบขององค์การโดยองค์การหนึ่ง หรือภายใต้กรอบของความสัมพันธ์ระหว่างหลาย ๆ องค์การ

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) ได้ให้นิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึงความรวมถึง “การกระทำต่าง ๆ ทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชนโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มุ่งให้เกิดการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้พิจารณาไว้แล้วก่อนหน้านี้” เช่นเดียวกับที่ Walter Williams (1971, p. 144) ได้ให้นิยามไว้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาว่าองค์การจะสามารถใช้บุคลากรเครื่องมือเครื่องใช้ในการที่จะประสานหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การและการกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่องค์การได้ตั้งเป้าไว้หรือไม่ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการตั้งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก่อนแล้วการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องตรวจสอบถึงปัจจัยที่ช่วยทำให้วัตถุประสงค์สามารถเป็นจริงได้หรือไม่

การศึกษาการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติโดย Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. มีการแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และผลกระทบของนโยบาย (Policy Impact) อย่างชัดเจนศึกษาถึงผลกระทบของนโยบายเป็นการศึกษาว่านโยบายทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อตัวองค์กร หน่วยงาน หรือผู้ปฏิบัติงานอย่างไร ส่วนการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเน้นศึกษาที่กิจกรรมที่ส่งผลให้เกิดการให้บริการสาธารณะ เช่น สมรรถนะของหน่วยงานที่ดำเนินนโยบาย ซึ่งเป็นแรงผลักดันที่ส่งผลให้เกิดผลกระทบของนโยบายกล่าวคือ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องการหาสาเหตุว่าทำไมการปฏิบัติงานดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดผลกระทบอย่างนี้เกิดขึ้น

ตัวแบบของ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. ที่ได้พัฒนาขึ้นต้องการที่จะอธิบายถึงสิ่งที่เรียกว่า “สมรรถนะของโครงการ” (Performance) เช่น ระดับของการบริการที่ตั้งเป้าไว้ อย่างไรก็ตามถึงนโยบายนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพแต่อาจล้มเหลวในการส่งประโยชน์เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ดังนั้นสมรรถนะของโครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีเงื่อนไขที่นำไปสู่การเกิดผลลัพธ์ (Ultimate Outcomes) ฟิงปรารณาด้วย

กรอบทฤษฎีที่ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. ได้คิดค้นนี้มีพื้นฐานมาจากหลักวิชาการ 3 หลักด้วยกัน ได้แก่ (1) ทฤษฎีองค์การ โดยเฉพาะการศึกษาถึงการดำเนินงานภายใต้การเปลี่ยนแปลงขององค์การ (นวัตกรรม) และการควบคุม (2) ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะผลกระทบจากการตัดสินใจทางกระบวนการยุติธรรมและ (3) การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเลือกทำการศึกษาเป็นกรณี ๆ ไปการศึกษาดังกล่าวของ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. เน้นไปที่การศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์การและการควบคุมเป็นหลัก Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975, p. 453) กล่าวว่าได้มีผู้ทำการศึกษาเรื่องทฤษฎีองค์การ อยู่หลายทาง อาทิ Kaufman (1971) ได้ทำการศึกษาถึงนวัตกรรม

ที่เกิดขึ้นในด้านการปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์การและการดำเนินงานซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยต่าง ๆ มากมาย เช่น ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด การเกิดต้นทุนที่สูญเปล่า ผลประโยชน์ที่ได้จากความมั่นคง และอื่นๆ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้องค์การสามารถดำเนินไปได้ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มักจะไม่ได้เกิดขึ้นได้หากไม่ได้รับการบีบคั้นจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต การศึกษาด้านการควบคุมองค์การเป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่มีนักวิชาการหลายท่านให้ความสนใจ อาทิ Anthony (1965) และ Etzioni (1964) โดยทั้งสองท่านได้สรุปถึงความหมายของการควบคุมไว้ใกล้เคียงกันคือการควบคุมองค์การหมายถึงกระบวนการของกิจกรรมหรือการใช้ทรัพยากรขององค์การเพื่อทำให้เกิดการดำเนินงานไปตามกฎระเบียบหรือคำสั่งของหน่วยงานที่กำหนดไว้

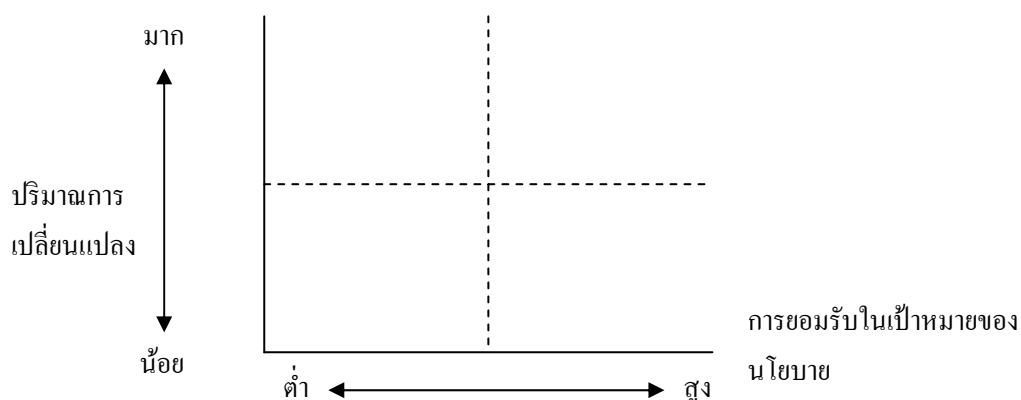
นอกจากแนวคิดเรื่องทฤษฎีองค์การแล้ว Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975, p. 454) ยังเห็นว่าแนวคิดเรื่องการยินยอมทำตาม (Compliance) เป็นอีกแนวคิดที่มีประโยชน์ต่อการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975, p. 454) ซึ่งทำให้สามารถมองเห็นถึงปัญหาของการนำนโยบายที่มีความซับซ้อนมากไปปฏิบัติได้ในระบบการเมืองที่แตกออกเป็นส่วน ๆ อย่างในสหรัฐอเมริกา

การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐเองก็มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยเหตุที่ว่าปัญหานั้นสามารถมาจากทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งจากผลงานของนักวิชาการหลายท่าน เช่น Derthick (1972) ก็ได้สรุปว่าปฏิสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภายในของรัฐในทุกระดับนั้นมีส่วนสำคัญในการศึกษาถึงปัจจัยที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการสื่อสารนั้นด้วยเช่นกัน

แนวคิดของทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) เริ่มจากการศึกษาถึงตัวนโยบายซึ่งทั้งสองได้ยอมรับทฤษฎีของ Lowi (1964) ที่กล่าวว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับธรรมชาติของตัวนโยบายเอง ด้วยเหตุนี้ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. ได้แบ่งนโยบายออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยใช้เกณฑ์การแบ่ง 2 เกณฑ์คือปริมาณการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและระดับของการยอมรับในเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้การยอมรับ

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญ 2 ประการ คือ แนวทางของนโยบายใหม่อาจแตกต่างจากนโยบายเก่าทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ ซึ่งหากนโยบายใหม่มีแนวทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับทั่วไปก็จะส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงไม่เกิดปัญหาตามมา และอีกประการคือการเปลี่ยนแปลงนี้จะส่งผลให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงขององค์กรด้วย ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการบริหารขององค์กรและขั้นตอนของดำเนินงาน นอกจากการเปลี่ยนแปลงแล้วระดับการยอมรับเป้าหมายของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายก็มีส่วนสำคัญเช่นกันซึ่งหากสามารถหาแนวทางให้ผู้ปฏิบัติหรือผู้เกี่ยวข้องระดับล่างเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายก็จะทำให้นโยบายได้รับการยอมรับมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ปฏิบัติยอมรับไม่สามารถประกันได้ว่าปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะหมดไป



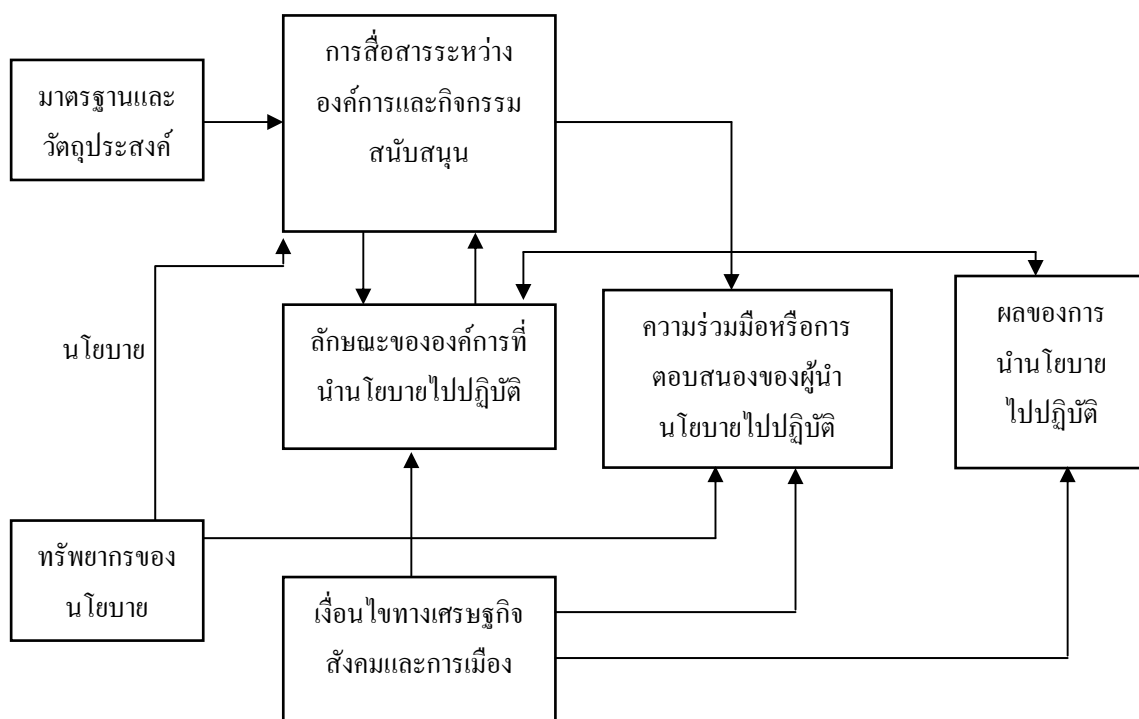
ภาพประกอบที่ 5 มิติของนโยบายที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 119)

จากแผนภูมิทำให้เกิดนโยบายทั้งสิ้น 4 ประเภท โดยนโยบายที่พบมากที่สุดมักจะเป็นนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงมากและได้รับการยอมรับน้อย” และ “นโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงน้อยและได้รับการยอมรับมาก” ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในแนวทางที่สมเหตุสมผลอยู่แล้ว ส่วนนโยบายอีกสองประเภทที่เหลือนั้นสามารถพบได้เหมือนกัน จากที่ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. ได้ค้นพบความสัมพันธ์ดังกล่าว ทำให้ทั้งสองตั้งสมมติฐานขึ้นว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ต่อเมื่อนโยบายนั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ระดับการยอมรับเป้าหมายของนโยบายมีอยู่สูง ในทางกลับกัน หากนโยบายนั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาก และเป้าหมายของนโยบายนั้นไม่ค่อยได้รับการยอมรับ ก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นล้มเหลวได้ นอกจากนี้ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. ยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า นโยบายที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาก แต่ก็ได้รับการยอมรับในเป้าหมายนั้นสูงก็มีแนวโน้มว่าจะเกิดความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงน้อย แต่การยอมรับในเป้าหมายของนโยบายก็น้อยตามไปด้วย Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. จึงสรุปได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุดคือระดับการยอมรับในเป้าหมายของนโยบาย มากกว่าระดับของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

เพื่อเป็นการพิสูจน์สมมติฐานดังกล่าว Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. ได้ทำการทดสอบปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยได้พัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีที่ใช้ในการพิสูจน์สมมติฐานขึ้นมาดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

ตัวแบบของ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. ประกอบไปด้วยตัวแปรทั้งสิ้น 6 ตัว ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย (Policy) และสมรรถนะ(Performance) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติตัวแบบนี้ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ(Independent Variables) ที่มีต่อกัน และความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตาม (Dependent Variable) ซึ่งได้รับการพิสูจน์ในเชิงประจักษ์แล้ว ตัวแปรอิสระที่อยู่ในตัวแบบนี้ประกอบไปด้วยตัวแปรต่อไปนี้



ภาพประกอบที่ 6 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975): กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : วรเชช จันทรศร (2551, หน้า 115)

ปัจจัยทั้ง 6 ประการที่ Van Meter , Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975, p. 200-217) ได้กล่าวว่ามีผลสำคัญต่อผลลัพธ์ของนโยบายโดยทั่วไป ดังนี้

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญที่จะตัดสินว่านโยบายมีสมรรถนะมากน้อยเพียงใด การกำหนดตัวชี้วัดของสมรรถนะของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องทำเป็นอันดับแรก นั่นคือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงในบางกรณีมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจสามารถสังเกตและวัดได้ง่าย เช่น ในกรณีของนโยบายการสร้างงานในเมืองไอค์แลนด์ที่ศึกษาโดย Pressman and Widavsky (1973, p. xiv) อาจสังเกตว่านโยบายประสบความสำเร็จหรือไม่จากจำนวนงานที่ได้สร้างขึ้น หรือหาหลักฐานจากผู้ที่ได้ดูว่าจ้างหรือดูจากความก้าวหน้าของโครงการหรืองานที่เกี่ยวข้องก็ได้ แต่ในบางกรณีการวัดสมรรถนะของนโยบายก็อาจทำได้ยากเช่นกัน หากนโยบายนั้นมีมาตรฐานหรือวัตถุประสงค์ที่คลุมเครือหรือขัดแย้งกันเอง โดยสรุปแล้ว มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นตัวแปรที่จะต้องกำหนดขึ้นอย่างชัดเจน เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถทราบได้ว่าสำเร็จหรือล้มเหลวหากปราศจากเป้าหมายและข้อกำหนดที่ชัดเจน

2. ทรัพยากรของนโยบาย

ทรัพยากร ซึ่งหมายความรวมถึงเงินงบประมาณและแรงกระตุ้นสนับสนุนอื่นๆ เพื่อช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิผล จากการศึกษาของ Derthick (1972, p. 87) นโยบายการสร้างเมืองใหม่ พบว่าปัจจัยด้านทรัพยากรที่สำคัญมากที่สุดที่ส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จคือ การช่วยเหลือและสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐมากกว่าการให้งบประมาณที่เพียงพอ

3. การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องอาศัยการสื่อสารของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไปยังหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกลำดับชั้นขององค์การ เนื่องจากการสื่อสารเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนอยู่ในตัวเองอยู่แล้ว และผู้สื่อสารเองก็เป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างให้เกิดการบิดเบือนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ดังกล่าว การสื่อสารที่สร้างให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความชัดเจน (Clarity) ความเที่ยงตรง (Accuracy) และสม่ำเสมอ (Consistency) ในระหว่างกระบวนการสื่อสาร

การสื่อสารระหว่างองค์การมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ประกอบด้วยกิจกรรมกระตุ้นและสนับสนุนที่สำคัญ 2 ลักษณะคือ (1) การให้คำแนะนำด้านเทคนิคและความช่วยเหลือโดยหน่วยงานระดับบน เพื่อช่วยเหลือให้หน่วยงานระดับล่างดำเนินการตามที่ต้องการ และ (2) หน่วยงานระดับบนอาจพิจารณาให้การสนับสนุนได้หลายรูปแบบ ทั้งด้านลบและบวกต่อหน่วยงานระดับล่าง Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. ได้นำแนวคิดของ

Etzioni, (1961, p. 5-8) เกี่ยวกับเรื่องอำนาจที่มีอยู่สามชนิด คือ อำนาจในการใช้กฎระเบียบเป็นตัวบังคับ (Coercive Power) อำนาจในการให้รางวัลตอบแทน (Remunerative Power) และอำนาจที่มาจากมาตรการที่เป็นบรรทัดฐาน (Normative Power) มาใช้ในการกระตุ้นผู้ปฏิบัติ นอกจากนี้ การสื่อสารดังกล่าวอาจมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือนโยบาย หรือในรูปของการที่ผู้กำหนดนโยบายสร้างให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ โดยให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการบริหาร หรือให้บริการด้านเทคนิคบุคลากรหรือการวิจัย

4. ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) กล่าวถึงลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่า มี 2 ลักษณะ คือ (1) ลักษณะโครงสร้างอย่างเป็นทางการ และ (2) ลักษณะอย่างไม่เป็นทางการของบุคลากรในองค์การ ทั้งสองยังได้เสนอลักษณะของหน่วยงานที่ส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

- ปริมาณและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงาน
- ระดับการควบคุมที่เป็นลำดับชั้นในการตัดสินใจการดำเนินงาน
- ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน เช่น แรงสนับสนุนจากผู้บริหารหรือนักการเมือง
- ความสามารถในการยื่นหยัดของหน่วยงาน
- ระดับของการสื่อสารแบบเปิด เช่น การมีเครือข่ายการสื่อสารที่เป็นอิสระ
- การเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. เงื่อนไขและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่เมื่อก่อนไม่มีผู้ให้ความสนใจศึกษาแต่ก็เป็นที่น่าทึ่งอย่างกว้างขวางว่าเงื่อนไขและทรัพยากรด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

6. ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนสำคัญและถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของนโยบายมากที่สุดปัจจัยหนึ่ง องค์ประกอบของปัจจัยนี้เน้นไปที่ตัวผู้ปฏิบัติ ซึ่งมี 3 ประการคือ (1) การรับรู้และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่ต่อนโยบาย (2) ทิศทางการตอบสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ และ (3) ระดับการยอมรับในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติ ซึ่งทั้งสามประการ

เป็นเงื่อนไขที่มีอยู่ในตัวผู้ปฏิบัติทุกคน นโยบายนั้นจะไม่ประสบความสำเร็จได้ถ้าหากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายได้รับการปฏิเสธจากผู้ปฏิบัติตั้งแต่ต้น สาเหตุอาจมาจากการที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้นขัดต่อค่านิยมในตัวผู้ปฏิบัติ หรือขัดแย้งต่อผลประโยชน์หรือความสนใจของผู้ปฏิบัติ ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยการให้ผู้ปฏิบัติเข้ามามีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น

ตัวแบบที่ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) พัฒนาขึ้นเมื่อพิจารณาถึงตัวแปรทั้ง 6 ตัวแปรแล้วจะดูเป็นตัวแบบที่คงที่ (Static) แต่ในความเป็นจริงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีความเคลื่อนไหว (Dynamic) ตลอดเวลาดังนั้นหากต้องการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องทำการศึกษาในทุกขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและความสัมพันธ์ของตัวแปร ต่าง ๆ ในหลายช่วงเวลา

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) กล่าวถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแปรของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้มากมาย ได้แก่ ตัวแปรมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ถึงแม้จะไม่ใช้ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับสมรรถนะของนโยบาย แต่ก็เป็นตัวแปรที่สำคัญในกระบวนการสื่อสารระหว่างองค์กรและผู้ปฏิบัติ ซึ่งหากผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจและให้การยอมรับในวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจทำให้นโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติอย่างราบรื่นก็เป็นได้ นอกจากนี้ผู้กำหนดนโยบายอาจนำกิจกรรมเพื่อช่วยกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย หรือใช้อำนาจอย่างเหมาะสมเพื่อให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามที่ต้องการ

ชนิดและทรัพยากรที่มีอยู่ของนโยบายนั้นจะส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการสื่อสาร และกิจกรรมการส่งเสริม การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการให้บริการอื่นๆ อาจสามารถทำได้แต่ในช่วงต้นของการตัดสินใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเพียงพอของทรัพยากรทางการเงินและทรัพยากรอื่นๆ จะสร้างให้เกิดความต้องการ (Demand) ในการทำให้นโยบายเกิดความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองจะส่งผลไปยังลักษณะของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติ การยอมรับของผู้ปฏิบัติและตัวสมรรถนะของนโยบายด้วยทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมและทรัพยากรที่เหมาะสมจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามโดยไม่ต้องได้รับการยอมรับจากตัวผู้ปฏิบัติเองมากนัก นอกจากนี้ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมยังมีผลกระทบโดยตรงต่อการให้บริการสาธารณะด้วย

ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานเพราะหน่วยงานจะมีเครือข่ายการสื่อสาร ระดับของการควบคุมเป็นลำดับขั้น และรูปแบบของผู้นำ ซึ่งใช้อำนาจในการทำให้ผู้ปฏิบัติดำเนินงานไปยังทิศทางที่ตนต้องการต่างกัน

โดยสรุปแล้ว Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) ได้ตั้งข้อสังเกตสำคัญในการนำตัวแบบไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 3 ประการ คือ (1) กระบวนการสื่อสาร ถือได้ว่าเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างหน่วยงานและกิจกรรมการส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และการยอมรับในตัวผู้ปฏิบัติ โดย Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) ได้ยกตัวอย่างของการปฏิรูปกฎหมายด้านการศึกษาในปี 1965 ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องทำให้เกิดการเข้าถึงของนโยบายไปยังโรงเรียนต่าง ๆ จึงจะประสบความสำเร็จได้ (2) ปัญหาด้านความสามารถ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) ได้กล่าวว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้หรือไม่ ปัญหาด้านความสามารถนี้เกี่ยวข้องกับตัวแปร 4 ประการ ได้แก่ ทรัพยากรของนโยบายการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยทั้งสองได้ยกตัวอย่างการศึกษาของ Derthick (1972) ในนโยบายการสร้างเมืองใหม่ของประธานาธิบดีจอห์นสัน ซึ่งจากการศึกษาของ Derthick พบว่า หน่วยงานไม่สามารถที่จะนำที่ดินที่เหลือไปขายในราคามูลงได้เนื่องจากขัดต่อกฎหมาย และยังไม่สามารถนำทรัพยากรและแรงสนับสนุนที่มีอยู่มาดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จได้ (3) ความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน เนื่องจากผู้ปฏิบัติไม่ยอมรับในสิ่งที่ต้องทำ ปัญหานี้จะเกี่ยวข้องกับตัวแปรต่างๆ ได้แก่ ทรัพยากรของนโยบายการสื่อสารและกิจกรรมการส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดย Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) ได้ยกตัวอย่างในกรณีของความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีเคนเนดีและกองทัพเรือ เกี่ยวกับวิกฤตการณ์ด้านอาวุธในคิวบา ซึ่งเกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะผู้ปฏิบัติ (กองทัพเรือ) ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของประธานาธิบดี (Allison, 1971)

6. ตัวแบบ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

วเรช จันทรศร (2551, หน้า 129) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่าน รวมทั้งนำประสบการณ์ที่ผ่านมา พัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎี โดยได้ให้ทรรศนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการศึกษาในเรื่องของ องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แลไหน เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น นอกจากนี้ การศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ถ่องแท้ จะต้องอาศัยการนำเสนอตัวแบบทางทฤษฎี (Theoretical Models) หรือแนวทางการศึกษาที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญ

และมีประโยชน์ ซึ่งการเสนอตัวแบบนี้เป็นไปตามหลักการของทฤษฎีนิรนัยที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

6.1 การสังเคราะห์แนวคิดจากการศึกษาและการพัฒนาตัวแบบของ วรเดช จันทรศร

จากการศึกษาเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร ในอดีตได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ(วรเดช จันทรศร,2551,หน้า129) ได้แก่

- 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)
- 2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)
- 3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)
- 4) ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)
- 5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)
- 6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)

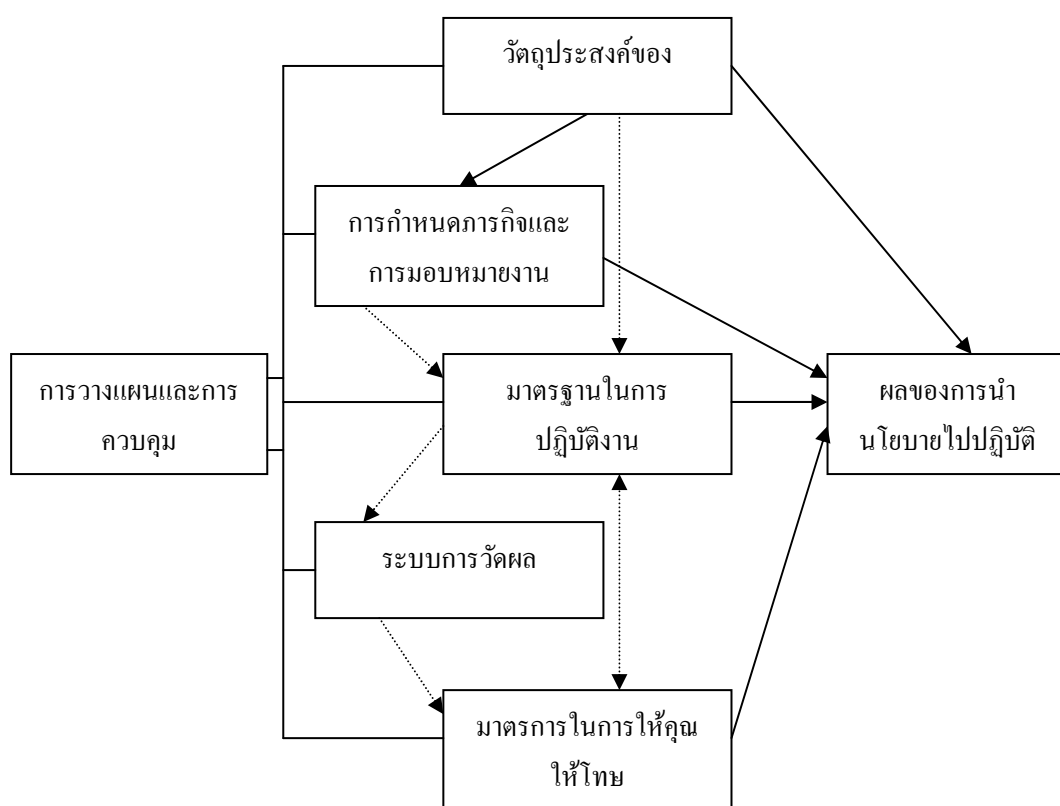
การนำเสนอตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบดังกล่าวเป็นความพยายามในการที่จะแยกประเด็นความสนใจในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติออกไปอย่างกว้างๆ ไม่ได้มีการให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่ตัวแบบใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติแม้จะได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในปัจจุบัน แต่ผลงานศึกษาที่ออกมายังไม่มากเพียงพอที่จะช่วยทำให้สามารถหาข้อสรุป หรือยึดถือตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งในการสร้างความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Processes) ได้

ตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบนี้มีตัวแปรตามคือผลที่ได้จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรอิสระที่เป็นปัจจัยสนับสนุนและส่งผลให้เกิดผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในแต่ละตัวแบบที่วรเดช จันทรศรได้พัฒนาขึ้นจะพิจารณาถึงขอบเขตที่เฉพาะและค้นพบว่าตัวแบบแต่ละตัวแบบจะมีตัวแปรอิสระที่แตกต่างกัน

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ตัวแบบที่ยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่างๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบกรให้ข้อมูลที่ทันท่วงที” ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าจะทำอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจ มอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น

นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่ สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการ ปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง ในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่ สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษ เป็นไปอย่างเป็นธรรมชาติมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้ มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย



ภาพประกอบที่ 7 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวเรเดช จันทรศร: ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ที่มา : วเรเดช จันทรศร (2551, หน้า 131)

วเรเดช จันทรศร (2551,หน้า132)ได้ทำการพิสูจน์ตัวแบบนี้ โดยทำการศึกษาถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงของการนำนโยบายด้านต่างๆ ไปปฏิบัติ เช่น การนำนโยบายวางแผนครอบครัวในประเทศไทยเกาหลีได้ไปปฏิบัติในช่วงปี 1962 ถึง 1971 พบว่านโยบายประสบความสำเร็จเนื่องจากการกำหนดวัตถุประสงค์หลักของนโยบายที่แนบชัดในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชากร

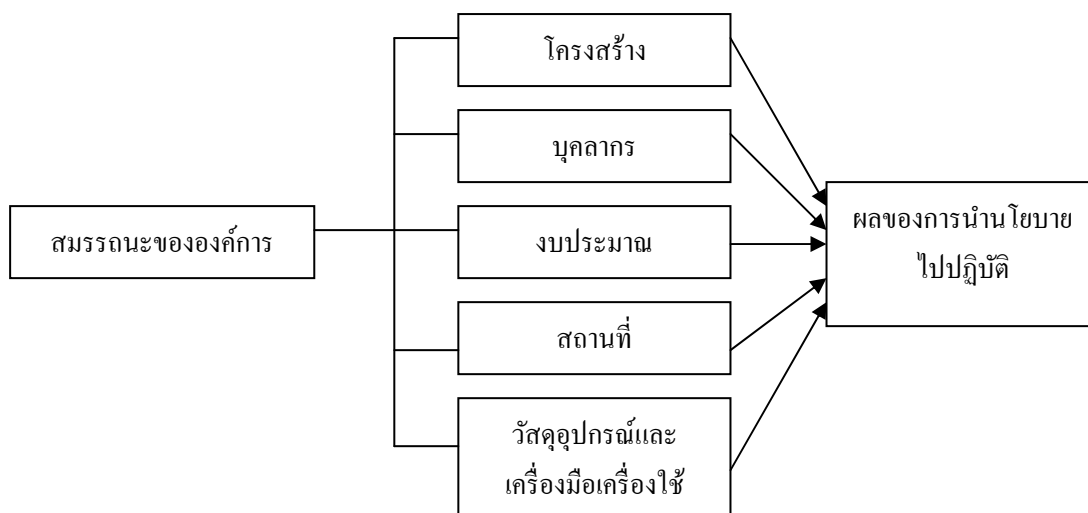
มีการแปลงวัตถุประสงค์หลักออกเป็นเป้าหมายย่อยที่ง่ายต่อการติดตาม ประเมินผล และสามารถทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและบุคลากรในแต่ละพื้นที่ทราบถึงภารกิจและความรับผิดชอบของตน ในทางตรงกันข้ามกับการนำนโยบายแบบเดียวกันไปปฏิบัติในประเทศเนปาลนั้นกลับล้มเหลว เนื่องจากความลุ่มเครือของเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้แตกต่างกันทั้งในระดับเขตและในระดับปฏิบัติการ การขาดความรับผิดชอบของหน่วยงานทางการควบคุมและการประเมินผล เช่นเดียวกับการนำนโยบายจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมในช่วงทศวรรษที่ 1960 ของประเทศอินเดีย ต้องประสบกับปัญหาเสียแต่ต้น เนื่องจากนโยบายมีวัตถุประสงค์หลายด้านเกินไป ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของการปฏิบัติงาน ทั้งในแง่ของการมุ่งพัฒนาผู้ประกอบการ มุ่งขยายความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม การมุ่งสร้างงานและการมุ่งสร้างความสมดุลในการพัฒนาของแต่ละภาคหรือพื้นที่ที่มีการมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายเช่นนี้ ก่อให้เกิดความสับสนในการมอบความรับผิดชอบเกิดความขัดแย้งขึ้นในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยรวมถึงเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานการควบคุมและวัดผลความก้าวหน้าและความสำเร็จของนโยบายไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำในเป้าหมายด้านต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุปคือ ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติในกรณีดังกล่าวนี้สามารถชี้ให้เห็นถึงการส่งประโยชน์ของตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลได้อย่างถูกต้อง กล่าวคือ ผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด มีการแปลงวัตถุประสงค์ออกเป็นภารกิจย่อยภายใต้ความรับผิดชอบเฉพาะเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผล

2) ตัวแบบด้านการจัดการ

ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใดในลักษณะนั้น นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์การยังต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแก้ที่ตัวองค์การ เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานต่าง ๆ เป็นต้น

วเรช จันทรศร (2551,หน้า133) ได้ทำการเปรียบเทียบถึงประสบการณ์ที่ผ่านมาทั้งของประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เช่น กรณีของประเทศไทยสามารถพิจารณาได้จากความล้มเหลวที่เกิดขึ้นกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารของกรมตำรวจในอดีต เช่นในปี 2519 กรมตำรวจได้เสนอนโยบายขอปรับปรุงส่วนราชการของกรมตำรวจโดยการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินงานของกรมตำรวจมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแง่ต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น เมื่อนโยบายได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลในสมัยนั้นให้มีการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้น ซึ่งรวมแล้วเป็นจำนวนกว่า 71 หน่วยงาน กลับส่งผลให้กรมตำรวจประสบปัญหาในแง่ของการจัดวางระบบการบริหาร ปัญหาด้านบุคลากร และความพร้อมที่จะปฏิบัติงานให้สมกับเจตนารมณ์ที่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่โดยไม่คาดคิด ทั้งนี้เนื่องจากกรมตำรวจไม่ได้มีแผนงานการปฏิบัติการในส่วนของการวางแผนกำลังคน การเตรียมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนสถานที่มารองรับไว้แต่อย่างใด ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้การดำเนินงานกรมตำรวจต้องอยู่ในภาวะชะงักงัน และต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าภายใน



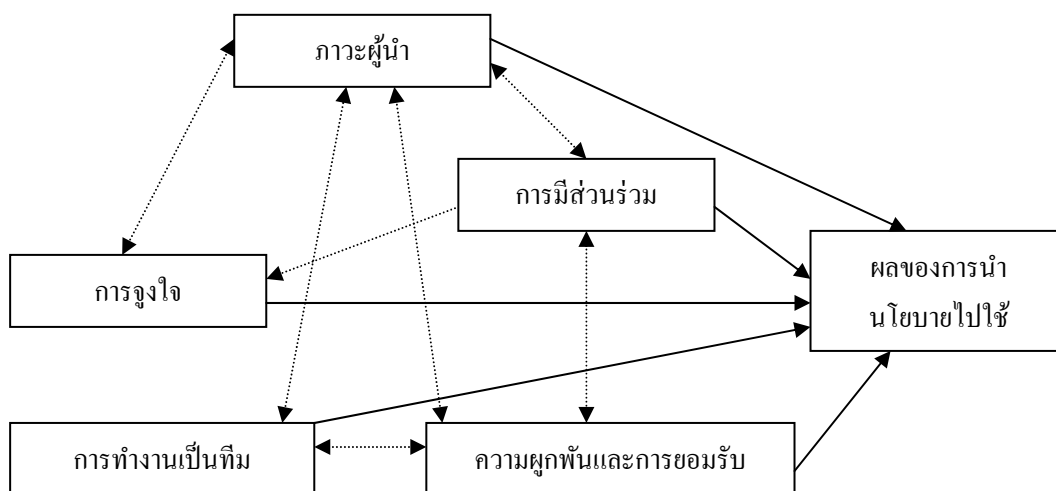
ภาพประกอบที่ 8 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวเรช จันทรศร: ตัวแบบทางด้านการจัดการ

ที่มา : วเรช จันทรศร (2551, หน้า 134)

สำหรับในประเทศเกาหลีใต้ นโยบายวางแผนครอบครัวสามารถดำเนินไปอย่างได้ผลมีการคัดเลือกและฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน มีการนำเทคนิคทางการบริหาร เช่น การนำ PERT และ CPM เข้ามาประยุกต์ใช้ในกิจกรรมแต่ละด้านของนโยบาย มีการนำเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเต็มที่จากหน่วยงานในระดับกระทรวงและองค์การอาสาสมัครในประเทศ ในประเทศมาเลเซีย การนำนโยบายพัฒนาที่ดินไปปฏิบัติในช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 ประสบความสำเร็จอย่างมากเพราะได้มีการกำหนดองค์การระดับประเทศที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายหลัก มีการกระจายอำนาจในการปฏิบัติให้กับบุคลากรในระดับล่าง และมีการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทำงานได้อย่างมีระบบและเป็นขั้นตอน

3) ตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร

ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรงตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์กร การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา” ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกจากการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่างเป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในความสำเร็จของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน จึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง



ภาพประกอบที่ 9 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอเรช จันทรศร : ตัวแบบ
ทางด้านการพัฒนาองค์กร

ที่มา : วอเรช จันทรศร (2551, หน้า 136)

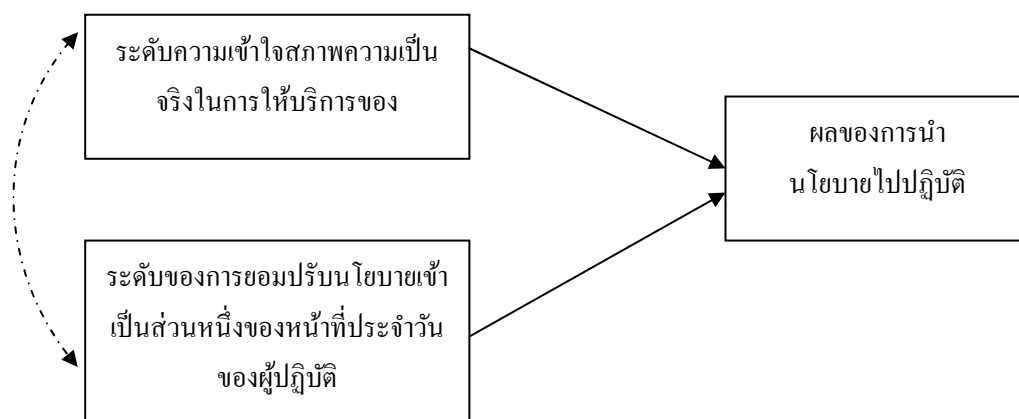
วอเรช จันทรศร (2551, หน้า 136) ได้ทำการศึกษาข้อมูลและพบว่าข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุนอยู่มากพอสมควร เช่น นโยบายส่งเสริมให้โรงเรียนของรัฐบาลริเริ่มหรือนำเทคนิควิธีการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้ ภายใต้การให้ทุนอุดหนุนจากรัฐบาลกลางของสหรัฐ พบว่าผลลัพธ์ที่ได้มีประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการที่ครูจะยอมรับและนำเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้มากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับตัวแปรหรือปัจจัยส่วนใหญ่ในตัวแบบนี้ทั้งสิ้น กล่าวคือการใช้ภาวะผู้นำของครูใหญ่เป็นไปในลักษณะส่งเสริมและแนะนำ ยอมรับฟังความคิดเห็น กระตุ้นจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมและบรรยากาศที่ดี มีการพบปะสังสรรค์หรือปรึกษาหารืออยู่เสมอ จึงทำให้จำนวนครูที่จะยอมรับเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้มีอยู่มาก และยังมีการเปิดโอกาสให้ครูเป็นผู้ที่พัฒนาเทคนิคการเรียนการสอนขึ้นเอง หรือมีโอกาสนำเทคนิคที่ใช้ตามความถนัดของแต่ละคนแล้วความผูกพันและการยอมรับต่อนโยบายจะยิ่งมีมากขึ้น และจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่อง (Continuation) ในการใช้เทคนิคนั้น ๆ ตลอดไป แม้ว่าเงินสนับสนุนที่ให้แก่นโยบายจะหมดลงแล้วก็ตาม

สำหรับในประเทศกำลังพัฒนา พบว่าภาวะผู้นำในองค์กรและการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติ และการทำงานอย่างเป็นทีมมีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จ เช่น นโยบายพัฒนาชนบทในบังคลาเทศ และนโยบายจัดตั้งสหกรณ์ประจำหมู่บ้านในประเทศอินเดีย และแม้กระทั่งนโยบายวางแผน

ครอบครัวที่ดำเนินโดยสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชนในประเทศไทยก็เป็นที่ยอมรับกันว่าภาวะผู้นำและการใช้การจูงใจในเชิงเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย

4) ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ

ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์กร ที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (Social Reality) ในองค์กร ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์กร ในทฤษฎีนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ โดยเฉพะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน (Street-level Bureaucrats) โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การขัดเคียด นโยบายใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันเอง โดยนัยนี้ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารนโยบายที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า



ภาพประกอบที่ 10 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวเรเดช จันทรศร : ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ

ที่มา : วเรเดช จันทรศร (2551, หน้า 138)

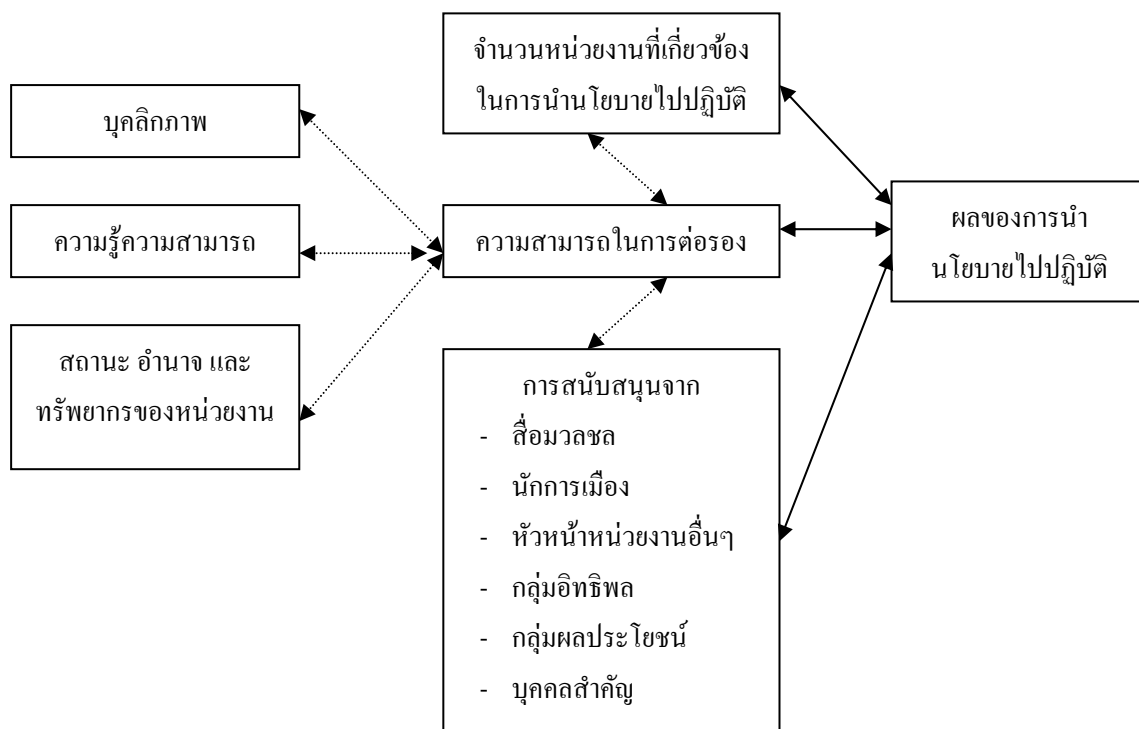
วเรเดช จันทรศร (2551, หน้า 139) ได้อาศัยข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนตัวแบบนี้ว่า การนำแนวทางหรือตัวแบบที่ถือว่าเป็นพิมพ์เขียวมาใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม นโยบายหรือนโยบายในบางครั้งยากที่จะเกิดขึ้นมาจากส่วนบนของโครงสร้างในสังคมได้ หรือแม้แต่ว่าจะเกิดขึ้นมาได้ ความสำเร็จของนโยบายไปปฏิบัติยังเป็นเรื่องที่อยู่ห่างไกลจากความ

เป็นจริง ซึ่งหมายความว่าในบางครั้งการกำหนดนโยบาย การออกแบบนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติ หรือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จำเป็นที่ต้องพัฒนามาจากเบื้องล่าง และการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์จำเป็นต้องผ่านกระบวนการของการเรียนรู้ (Learning Process) เพื่อให้เข้าใจสภาพความเป็นจริงและพฤติกรรม ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง

5) ตัวแบบทางการเมือง

ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างการยอมรับ (Consensus) และการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ยาก เพราะนโยบายคือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องแรก

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาผู้สนับสนุนหรือการยอมรับ การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลหน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่ง จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (Players) จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพความรู้ความสามารถความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่น (Players) แต่ละคนเป็นสำคัญ



ภาพประกอบที่ 11 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวเรช จันทรศร : ตัวแบบทางการเมือง

ที่มา : วเรช จันทรศร(2551, หน้า 140)

วเรช จันทรศร(2551, หน้า 141) ได้ทำการสำรวจข้อมูลจากประสบการณ์ในการพัฒนาของหลายประเทศ เพื่อมาสนับสนุนตัวแบบทางการเมืองนี้หลายประเด็นด้วยกัน โดยในประเด็นแรก นโยบายที่สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ใ้วางไว้นั้น ไม่มีนโยบายใดเลยที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำระดับสูงในระบบการเมืองของประเทศนั้น นโยบายเพิ่มผลผลิตข้าวในประเทศฟิลิปปินส์ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากประธานาธิบดีหลายท่าน นโยบายปรับปรุงท่าเรือของเมืองโอซากา ประเทศญี่ปุ่น เมื่อปี 1967 ได้รับความร่วมมือจากนายกเทศมนตรีซึ่งมีอำนาจเต็มที่ นโยบายณรงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถอ่านออกเขียนได้ในประเทศอิหร่าน ช่วงทศวรรษที่ 1960 ได้รับการริเริ่มโดยตรงจากพระเจ้าชาห์ และนโยบายจัดสร้างที่อยู่อาศัยในประเทศสิงคโปร์เมื่อปลายทศวรรษที่ 1960 ได้รับความเห็นชอบและสนับสนุนทางด้านอำนาจหน้าที่และการเงินอย่างเต็มที่จากนายกรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง หากบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (Players) มีความสามารถด้านการเจรจาต่อรองเพื่อหาการสนับสนุนจากผู้นำระดับสูงหรือความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการหาแหล่งเงินทุน นโยบายอื่นๆ จะสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ปรากฏจากปัญหาอุปสรรคใดๆ ในประเทศไทย ความสามารถของนายมีชัย วีระไวทยะ ทำให้เห็นนโยบายวางแผนครอบครัวเพื่อปูอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบันในประเทศสิงคโปร์ ความสนิทสนมพิเศษของ Lim Kim Sen ในฐานะประธานคณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีต่อนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู สามารถนำมาซึ่งงบประมาณในการดำเนินงาน และการสนับสนุนจากหน่วยงานทุกฝ่ายอย่างเต็มที่ในประเทศไทย ฟิลิปปินส์ บุคลิกภาพของRafael M. Salas ผู้ริเริ่มนโยบายเพิ่มผลผลิตข้าวมีส่วนอย่างมากที่ทำให้ประธานาธิบดีมาร์คอสเห็นชอบ และมอบหมายให้นายซาลาส มีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้เต็มที่ หากเห็นว่าเป็นการก่อให้เกิดผลดีต่อนโยบาย

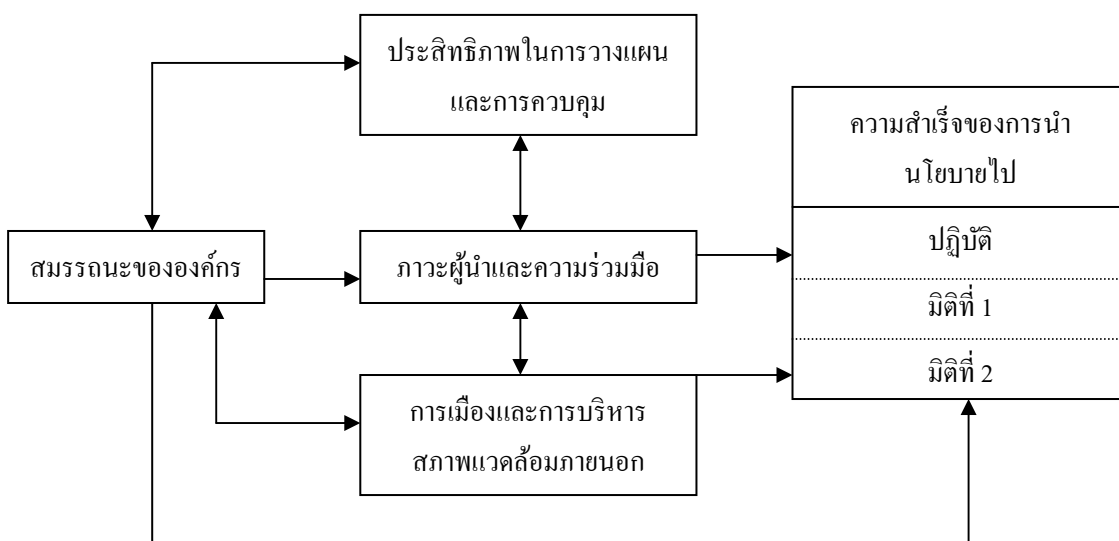
ประเด็นที่สาม สิ่งที่จะเป็นเครื่องประกันความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายในระยะยาวนั้นขึ้นอยู่กับ การยอมรับจากสื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนหัวหน้าหน่วยอื่นๆ ด้วย ในประเทศเกาหลีใต้ องค์กรแม่ได้มีส่วนอย่างมากที่ทำให้สตรีชาชนบทมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของการวางแผนครอบครัว ในประเทศไทย ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ครู และผู้ใหญ่บ้านมีส่วนสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานในการวางแผนครอบครัวของสมาคมประชากรและพัฒนาชุมชนสามารถแผ่ขยายไปได้ถึงเกือบทุกหมู่บ้านในประเทศไทยในประเทศศรีลังกา ช่วงทศวรรษ 196 (ว.ร.ค.ช. จันทรศร, 2548) ได้ขาดการสนับสนุนจากผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้นำมาซึ่งความล้มเหลวอย่างสำคัญในนโยบาย 10 ปี เพื่อจัดตั้งถิ่นที่อยู่ใหม่ของประเทศ

ในประเด็นสุดท้าย จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจากการศึกษาของ (Pressman and Wildavsky (1973) พบว่า ความล้มเหลวของนโยบายการสร้างงานในชาวผิวดำและคนกลุ่มน้อยในเมืองไอคแลนด์ส่วนหนึ่งมาจากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากจนเกินไป โดย Pressman and Wildavsky พบว่า โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จวัดได้จากจำนวนงานที่สามารถสร้างขึ้นภายใต้เป้าหมายและช่วงระยะเวลาที่กำหนด ขึ้นอยู่กับจำนวนเรื่องหรือประเด็นที่ต้องทำการตัดสินใจ จำนวนผู้เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมในการตัดสินใจในแต่ละประเด็น โอกาสที่จะมีการตกลงกันได้ในแต่ละประเด็นหนึ่งๆ ในนโยบายสร้างงานในเมืองไอคแลนด์ มีประเด็นที่จะต้องทำการตัดสินใจร่วมกันถึง 30 เรื่อง และมีผู้ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจจากหน่วยงานต่างๆ ถึง 70 คน ซึ่งหากใช้หลักความน่าจะเป็น (Probability) มาประยุกต์ใช้โดยให้โอกาสที่เรื่องหนึ่งๆ จะตกลงกันได้สูงถึง 90 เปอร์เซ็นต์ และ 95 เปอร์เซ็นต์แล้ว โอกาสที่นโยบายในภาพรวมจะ

ประสบความสำเร็จ ได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะมีเพียงแค่ 0.064 เปอร์เซ็นต์ และ 0.395 เปอร์เซ็นต์ตามลำดับเท่านั้น

6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ

(วรเดช จันทรศร,2551,หน้า 143) กล่าวว่าเป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก



ภาพประกอบที่ 12 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร : ตัวแบบเชิงบูรณาการ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 144)

ตัวแบบการบูรณาการนี้เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญที่มาจากตัวแบบอื่น ๆ ทั้ง 5 ตัวแบบ เช่น มีการนำตัวแปรจากตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร และตัวแบบทางการเมือง โดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่างๆ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้คุณให้โทษ

ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้จะประกอบไปด้วยปัจจัยย่อย ๆ อีก 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 145) ได้สรุปว่านโยบายจะสำเร็จได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี กล่าวคือองค์กรจะต้องมีโครงสร้างภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัดมีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอ และมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และมีสถานที่สะดวกสบาย

ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น มีการให้รางวัล ชมเชย หรือยกย่องสามารถสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงานความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

สรุป วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 145) ได้พัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น 6 ตัวแบบด้วยกัน ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร ตัวแบบทางด้านการกระบวนกรของ

ระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบเชิงบูรณาการ ซึ่งในการพัฒนาตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดจากผลงานของนักวิชาการต่างๆ และประสบการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น การพัฒนาตัวแบบเหล่านี้จึงเป็นการใช้ทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) เพื่อใช้สำหรับพิสูจน์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.7 การนำนโยบายการจัดการศึกษาไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : บทบาทการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 มีสาระสำคัญ 9 หมวด 1 บทเฉพาะกาลรวม 78 มาตรา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญคือ(พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542)

มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลัก ดังนี้

- (1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน
- (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
- (3) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักดังนี้

- (1) มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
- (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา

(4) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น

มาตรา 15 การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

(1) การศึกษาในระบบเป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษาหลักสูตรระยะเวลาของการศึกษาการวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

(2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมายรูปแบบวิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการ

สำเร็จการศึกษาโดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

(3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาสโดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อหรือแหล่งความรู้อื่นๆ สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้

ให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตามรวมทั้งจากการเรียนนอกระบบตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน

มาตรา 18 การจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษาดังต่อไปนี้

(1) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษหรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(2) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนา หรือศาสนาอื่น

(3) ศูนย์การเรียนรู้ให้แก่สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียนบุคคล ครอบครัว ชุมชนองค์กรชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรเอกชนองค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด

มาตรา 24 การจัดกระบวนการเรียนรู้ให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลาทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรร ภูมิปัญญา และวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์พัฒนาระหว่างชุมชน

มาตรา 38 ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งพิจารณาการจัดตั้งยุบรวมหรือเลิกสถานศึกษา ประสานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษาประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคลครอบครัวองค์กรชุมชนองค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย รวมทั้งการกำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

2. การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นและต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา ดังนี้

(1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาบริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษาและมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น

ทั้งนี้ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าวโดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นว่าการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้ให้ความสำคัญกับทุกหน่วยงานในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติสิทธิของประชาชนในด้านการศึกษาและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นซึ่งรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารการบริหารงานบุคคลการเงินและการคลัง มีอำนาจเป็นของตนเองโดยเฉพาะสำหรับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุนการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงได้จัดทำแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545-2559 ขึ้น โดยได้จัดทำภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องการกับการจัดการศึกษา อีกทั้ง พระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทโดยครอบคลุมภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการจัดและพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับศักยภาพตามความพร้อมและตรงตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแต่ละแห่งให้มีคุณภาพประสิทธิภาพประสิทธิผลและมีมาตรฐานสามารถพัฒนาศักยภาพคนของท้องถิ่นให้มีคุณภาพต่อไป

4. แนวการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547) ประกอบด้วย

4.1 วิสัยทัศน์

การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพคนในท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะที่สามารถบูรณาการวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของสังคมและประเทศชาติตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

4.2 ภารกิจจัดการศึกษาท้องถิ่น

1) การจัดการศึกษาปฐมศึกษา

เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาเต็มตามศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิตการเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพและสังคมให้ผู้เรียนพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรมจริยธรรม ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐานรวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการความสนใจความถนัดของตนเองด้านวิชาการวิชาชีพความสามารถในการประกอบการงานอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรมและมีความสำนึกในความเป็นไทย

4.3 การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ

เป็นการจัดบริการและหรือส่งเสริม สนับสนุนพัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

4.4 วัตถุประสงค์การจัดการศึกษาท้องถิ่น

1) เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการส่งเสริมพัฒนาการและเตรียมความพร้อมทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญาให้มีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) เพื่อให้เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานครบตามหลักสูตรอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

3) เพื่อพัฒนาการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งพัฒนาให้เกิดความสมดุลทั้งทางด้านปัญญา จิตใจ ร่างกาย สังคม ระดับความคิด ค่านิยม และพฤติกรรม ซึ่งเน้นวิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายและให้ผู้เรียนเป็นสำคัญ

4) เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นดำเนินการตามความต้องการและคำนึงถึงการมีส่วนร่วม การสนับสนุนของบุคคล ครอบครัว ชุมชน เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ

สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาทุกระดับตาม ศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่น

5. แผนนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2545 – 2559)

แผนนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วน ท้องถิ่น, 2547) มีสาระสำคัญของนโยบาย ได้แก่

1) นโยบายด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เร่งรัดจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอภาคกันในการเข้ารับบริการการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสองปี ให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เป้าหมาย

(1) จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมความ เหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นโดยจัดการศึกษาได้ทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาใน ระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

(2) เด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับทุกคนได้รับการศึกษา

(3) เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับมีโอกาสได้ศึกษาต่อในระดับการศึกษา ขั้นพื้นฐาน

(4) บุคคลที่ได้รับการศึกษาไม่ถึงระดับการศึกษาภาคบังคับและการศึกษา ขั้นพื้นฐานต้อง ได้รับโอกาสเข้ารับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(5) บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สนับสนุนการศึกษาและการฝึกอบรม

(6) มีระบบบริหารหรือการประสานให้ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสได้รับบริการการศึกษา ขั้นพื้นฐานเป็นกรณีพิเศษ ตามศักยภาพที่จะเรียนได้

(7) ส่งเสริมและสนับสนุนบุคคลที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการศึกษาด้วยรูปแบบที่ เหมาะสม

มาตรการ

(1) จัดให้มีบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอาชีวศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ ให้ได้ตาม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

- (2) จัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องโดยให้มีการเทียบโอนผลการเรียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) เร่งรัดให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองได้ส่งบุตร หรือบุคคลใน ความดูแลได้เข้ารับ การศึกษาภาคบังคับ และนอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ ตามความพร้อมของครอบครัว
- (4) ส่งเสริม สนับสนุน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ให้มีความรู้ความสามารถ ในการอบรมเลี้ยงดูให้การศึกษาแก่บุตร บุคคลที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแล และสามารถจัด การศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามที่ต้องการ และความเหมาะสม
- (5) จัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจอารมณ์สังคม การ สื่อสารและการเรียนรู้หรือมีร่างกายพิการหรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือผู้ด้อยโอกาสมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษา ขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ
- (6) จัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึง ความสามารถของบุคคลนั้น

2) นโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย

จัดการศึกษาให้เด็กปฐมวัยได้รับการบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ส่งเสริมสนับสนุน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมใน การจัดการศึกษาปฐมวัย

เป้าหมาย

- (1) เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้ารับการศึกษา ขั้นพื้นฐาน
- (2) บุคคลครอบครัวชุมชนองค์กรชุมชนเอกชนองค์กรเอกชนองค์กรวิชาชีพสถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูให้การศึกษา แก่บุตรบุคคลที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบให้ได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกายจิตใจอารมณ์ สังคม สติปัญญา จริยธรรม และสามารถจัดการศึกษาปฐมวัยได้ตามที่ต้องการและเหมาะสม

3) นโยบายด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภท การศึกษา

เป้าหมาย

- (1) มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาเพื่อเข้าสู่มาตรฐานชาติ

(2) ดำเนินการประกันคุณภาพภายใน และให้จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชนทุกปี

(3) สถานศึกษาเตรียมรับการประเมินคุณภาพภายนอกครั้งแรกภายใน 19 สิงหาคม 2548 อย่างน้อย 1 ครั้ง ในทุก 5 ปี นับแต่การประเมินครั้งสุดท้าย

มาตรการ

(1) จัดทำเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา โดยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถานศึกษา เพื่อกำหนดเป้าหมาย คุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานชาติ

(2) ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในเพื่อรองรับระบบการประกันคุณภาพภายนอกตามระบบประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่กำหนด

(3) สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาให้กับบุคลากรหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4) นโยบายด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา

จัดระบบบริหารและการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการจัดการศึกษาของชาติอย่างมีประสิทธิภาพและสิทธิผล โดยมีเอกภาพในเชิงนโยบาย มีความหลากหลายใน การปฏิบัติ อีกทั้งมีความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษา และส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชนหรือรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

เป้าหมาย

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากรัฐ และดำเนินการจัดการศึกษา

(2) จัดการศึกษาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับระยะเวลาและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาเอกชน โดยรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานประกอบการ ดำเนินการจัดการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการ

(4) สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินการบริหารและจัดการศึกษา

มาตรการ

(1) มีการเตรียมความพร้อมในการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากรัฐและดำเนินการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ มาตรฐานตามศักยภาพ ความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่น โดยได้รับการประสานและส่งเสริม สนับสนุน จากกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ปรับปรุง แก้ไขข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายให้เอื้อต่อการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยไม่กระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน

(3) ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีหน้าที่ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(4) ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม สนับสนุน กิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินการบริหารและจัดการศึกษา

5) นโยบายด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

วางแผนงานบุคลากร เพื่อใช้ในการประสานข้อมูลและเป็นข้อมูลในการนำเสนอพิจารณา สรรหาบุคลากร พร้อมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากร ทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยมรลิตธิประโยชน์ สวัสดิการ ค่าตอบแทนเพียงพอและเหมาะสมกับคุณภาพและมาตรฐาน วิชาชีพชั้นสูง

เป้าหมาย

(1) มีการวางแผนงานบุคลากรทางการศึกษาตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและสถานศึกษา ตามเกณฑ์ที่กำหนด

(2) ครูอาจารย์บุคลากรทางการศึกษาได้รับการส่งเสริมและพัฒนาให้มีคุณภาพและ มาตรฐานเป็นไปตามกฎหมาย

(3) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของครู คณาจารย์ และบุคลากรทาง การศึกษา มาตรการ

(1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีบุคลากรผู้รับผิดชอบงานด้านการศึกษา

(2) ให้สถานศึกษามีส่วนร่วมในการวางแผนงานบุคลากรทางการศึกษา ตามความต้องการ และตามเกณฑ์ที่กำหนด

(3) จัดสรรทรัพยากรในการส่งเสริมพัฒนาครู คณาจารย์ บุคลากรทางการศึกษาและหรือมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมงานที่ริเริ่มสร้างสรรค์และหรือผลงานดีเด่น และเป็นรางวัลเชิดชูเกียรติ

(4) จัดทำเกณฑ์และดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานของครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(5) จัดตั้งชมรมหรือองค์กรวิชาชีพ คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อร่วมกันพัฒนาวิชาชีพ ให้เป็นไปตามมาตรฐานและจรรยาบรรณ

(6) ระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าวมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา และยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

6) นโยบายด้านหลักสูตร

ให้สถานศึกษาจัดทำรายละเอียด สาระหลักสูตรแกนกลางและสาระหลักสูตรท้องถิ่น ที่เน้นความรู้คุณธรรมกระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยโดยให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ความเป็นไทยความเป็นพลเมืองดีของสังคมและชาติโดยคำนึงถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

เป้าหมาย

(1) การจัดทำหลักสูตรและสาระการเรียนรู้จะต้องมีความหลากหลายและถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด

(2) สถานศึกษาจัดทำสาระหลักสูตรแกนกลางของการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยคำนึงถึงความเป็นไทย และความเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ การดำรงชีวิตการประกอบอาชีพตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อการเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

(3) สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นและสาระการเรียนรู้ ให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางของรัฐ โดยคำนึงถึงสภาพปัญหาในชุมชน สังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อการเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคมของแต่ละท้องถิ่น

มาตรการ

(1) ให้สถานศึกษากำหนดรายละเอียดสาระของหลักสูตรแกนกลางและสาระของหลักสูตรท้องถิ่นให้มีความต่อเนื่อง หลากหลายซึ่งจะต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้โดยถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด

(2) สถานศึกษาจะต้องจัดให้มีการเทียบโอนผลการเรียนตามหลักสูตรที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์ทำงาน

(3) สถานศึกษาจัดทำรายละเอียดสาระของหลักสูตรแกนกลางที่มุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุลทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงาม และความรับผิดชอบต่อสังคมโดยมีรายละเอียดสาระการเรียนรู้ในเรื่องต่อไปนี้

1) ความรู้เกี่ยวกับตนเอง และความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคมได้แก่ ครอบครัว ชุมชน ชาติ และสังคมโลก รวมถึงความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทย และระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2) ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์เรื่องการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

3) ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทย และการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาความรู้ และทักษะด้านคณิตศาสตร์ และด้านภาษาเน้นการใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง

4) ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

(4) สถานศึกษาจัดทำสาระหลักสูตรท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาและความต้องการในชุมชน สังคม และภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ รวมถึงสาระความรู้เกี่ยวกับตนเอง และความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของสังคมไทย และการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย

(5) จัดเนื้อหาสาระการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล

(6) สถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัดติดตามประเมินผลการนำหลักสูตรไปใช้อย่างต่อเนื่อง และร่วมปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามที่กำหนด

(7) พัฒนาหลักสูตรอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และวิทยาการในบริบทของสังคมไทย

7) นโยบายด้านกระบวนการเรียนรู้

จัดกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนทุกคนมีจิตสำนึกในความเป็นไทยและสามารถเรียนรู้พัฒนาตนเองได้ โดยถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด การจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตาม

ธรรมชาติเต็มศักยภาพให้เป็นการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัย เพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา

เป้าหมาย

(1) การจัดการศึกษานับความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละรูปแบบและระดับการศึกษา

(2) ผู้เรียนได้รับการศึกษาตามความสนใจ ความถนัด โดยเรียนรู้จากการผสมผสานสาระความรู้ เรียนรู้พร้อมกันระหว่างผู้สอนกับผู้เรียน เป็นการเรียนรู้ทุกรูปแบบ ทุกสถานที่จากประสบการณ์จริงโดยสามารถคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น และประยุกต์ความรู้มาใช้ในการดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีความสุข

(3) ผู้สอนมีการวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียน

มาตรการ

(1) สถานศึกษาจัดการศึกษาแบบบูรณาการ โดยให้ความสำคัญทั้งด้านความรู้ คุณธรรม และกระบวนการเรียนรู้ให้เหมาะสมตามระดับการศึกษา

(2) จัดกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล

(3) ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา

(4) จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่าน และเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง

(5) จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา

(6) จัดการเรียนรู้ให้เกิดได้ทุกเวลาทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดา มารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

(7) ให้สถานศึกษาจัดการประเมินผู้เรียนโดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียนความประพฤติการสังเกตพฤติกรรมการเรียนการร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอนตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบการศึกษา

(8) ให้สถานศึกษาใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรรโอกาสการเข้าศึกษาต่อและให้นำผลการประเมินผู้เรียนมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

(9) ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชนเอกชน องค์กร เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร รู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการรวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน

(10) ให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียน ในแต่ละระดับการศึกษา

(11) ส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียนและอำนวยความสะดวก เพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อการเรียนการสอนและแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ

8) นโยบายด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สินในประเทศจากรัฐ บุคคล องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศ มาใช้จัดการศึกษา และจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป้าหมาย

(1) จัดระบบและหรือวางแผนการระดมทรัพยากรและการลงทุน เพื่อการศึกษาจากเงินงบประมาณ ทรัพย์สินและทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนในประเทศจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์กร สถาบัน รวมทั้งจากต่างประเทศ และภาษีเพื่อการศึกษาในอัตราส่วนที่เหมาะสมของงบประมาณทั้งหมดในปีงบประมาณอื่น ๆ

(2) ส่งเสริม สนับสนุน รณรงค์ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุน เพื่อการศึกษา
มาตรการ

(1) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษแต่ละกลุ่ม โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม

(2) สนับสนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและงบลงทุนให้สถานศึกษาตามนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหาร

งบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

3) สนับสนุนเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นตามความเหมาะสมและความจำเป็น

(4) สนับสนุนเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐให้เท่าเทียมกัน

(5) จัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยตามความเหมาะสมและความจำเป็น

(6) จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่น

(7) จัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา

(8) ให้มีระบบการตรวจสอบติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการศึกษ แนวทางจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอก

(9) ให้ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด

(10) สนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่น ให้สถานศึกษาสามารถและมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น

(11) ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรต่างๆ โดยให้การสนับสนุนการอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

9) นโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพ

สนับสนุน ส่งเสริม ช่วยเหลือ ให้มีการประกอบอาชีพอิสระที่ถูกต้องตามกฎหมาย จัดให้มีการรวมกลุ่มอาชีพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น สนับสนุนการระดมทุนและการจัดการ นำวิทยาการต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการประกอบอาชีพ การจัดการด้านการตลาดให้ได้มาตรฐานและความเหมาะสม ตามสภาพท้องถิ่น

เป้าหมาย

- (1) มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - (2) ประชาชนได้รับการพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพ
 - (3) มีการระดมทุนและรวมกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพอิสระในลักษณะเดียวกันเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
 - (4) มีการพัฒนามาตรฐานของสินค้า บริการและบรรจุภัณฑ์ให้สามารถออกสู่ตลาดสากล
 - (5) ให้มีระบบการจัดการ และสร้างเครือข่ายด้านการตลาด
- มาตรการ
- (1) ดำเนินการข้อมูลพื้นฐานอาชีพภูมิปัญญาท้องถิ่นและจัดระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ
 - (2) ดำเนินการและจัดลำดับความต้องการในการพัฒนาอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น
 - (3) จัดให้มีการให้ความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีในการประกอบอาชีพ การจัดการและการตลาด ให้แก่เด็ก เยาวชน ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในระบบโรงเรียนนอกระบบโรงเรียน ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ตามสื่อประเภทต่าง ๆ
 - (4) จัดทัศนศึกษาและส่งบุคลากรรับความรู้จากแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาและเผยแพร่
 - (5) จัดตั้งกลุ่ม ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ กลุ่มสนใจ สมาคม ชมรมอาชีพต่าง ๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมความสามัคคี และแลกเปลี่ยนความรู้ในการประกอบอาชีพของชุมชน
 - (6) จัดให้มีการระดมทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ ส่งเสริมการผลิต การจำหน่ายสินค้า
 - (7) ให้มีการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และช่วยเหลือด้านการตลาด สินค้า แรงงาน บริการ
 - (8) จัดตั้งศูนย์จำหน่ายสินค้าท้องถิ่น รวมทั้งสินค้าท้องถิ่นอื่น
 - (9) พัฒนาผลิตภัณฑ์ บริการ และบรรจุภัณฑ์ เพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้า

2.8 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การพิจารณาความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย อาจพิจารณาจากตัวนโยบายและขั้นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือพิจารณาที่คุณค่าเชิงคุณธรรม โดยมองในกรอบของเงื่อนไขเวลาและสภาพแวดล้อม หรือมองที่ผลกระทบของนโยบายที่สำเร็จนั้นว่าส่งผลให้เกิดปัญหาใหม่หรือไม่ ทั้งนี้ กรอบแนวคิดในการประเมินความสำเร็จขึ้นอยู่กับขอบข่ายของคำถามที่ต้องการ

คำตอบด้วย การวัดความสำเร็จหากพิจารณาจากปัจจัยภายใน (Internal Perspective) ขอบข่ายหรือตัวบ่งชี้ที่อาจประกอบด้วย การวัดประโยชน์ที่ได้รับของกลุ่มเป้าหมาย เวลาที่ใช้ไป เงินที่ใช้ไป งานที่ลงมือปฏิบัติไปแล้วเมื่อเทียบกับเป้าหมาย ร้อยละของการบรรลุเป้าหมาย หรือมีผลกระทบทางลบต่อนโยบายอื่น กิจกรรมของโครงการมีความต่อเนื่องยั่งยืน พื้นที่อื่นๆ หรือหน่วยงานอื่นนำแนวปฏิบัติไปใช้แล้วบังเกิดผลดี ผลที่เกิดขึ้นเป็นผลที่พึงประสงค์ ผลโดยรวมทั้งประเทศเป็นไปตามปรารถนา เป็นต้น หากพิจารณาจากปัจจัยแวดล้อมภายนอก (External Perspective) ความสำเร็จของนโยบาย อาจพิจารณาได้จากการได้รับการสนับสนุน การมีความผูกพัน และการมีอิทธิพลต่อนโยบายอื่นที่ต้องการเปลี่ยนแปลงหรือคล้อยตาม (กล้า ทองขาว, 2548, หน้า 181) ซึ่งแนวคิดเรื่องความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

Kerr, Donna H. (1976, p. 351-363) ความล้มเหลวในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นอาจเกิดจากปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ 1) องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ 2) องค์การขาดความรู้และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม 3) ตัวผู้ปฏิบัติขาดความสามารถ และ 4) องค์การขาดกำลังคน

Cheema, Shabbir G. and Dennis, Rondinelli A. (1983, p. 25) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ และการสนับสนุนทางด้านการเมือง งบประมาณ และเทคนิคจากส่วนกลางอย่างพอเพียงเพื่อนำไปปฏิบัติ

Ingram, H. M. and Dean E.M. (1980, p. 12-15) เห็นว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวเป็นแนวคิดที่เข้าใจยาก มีลักษณะเป็นนามธรรมสูง สะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมาย ทักษะหรือมุมมองของคนอื่นๆ หนึ่งในเป็นผู้ประเมินผล หรือพูดได้ว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับตัวบุคคลแล้วยังขึ้นอยู่กับกรอบเวลาและเงื่อนไขด้านสภาพแวดล้อมในขณะที่นโยบายถูกประเมิน นโยบายอย่างหนึ่งซึ่งเคยถูกมองว่าประสบความสำเร็จ แต่เมื่อเวลาหรือเงื่อนไขสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป อาจถูกมองว่าเป็นนโยบายก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาในการตัดสินใจความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย นโยบายที่ถูกมองว่าล้มเหลวอาจจะช่วยเอื้อประโยชน์ให้กับนโยบายอื่นที่มีความสำคัญมากกว่าก็ได้ การศึกษาของทั้งสองสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มี 6 ด้าน ได้แก่ 1) ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง 2)ความต้องการของสังคม 3)นโยบายแต่ละอย่างอาจมีข้อดีและข้อเสียต่างกัน 4) ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม 5) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายหนึ่งกับนโยบายอื่น ๆ และ 6) การกำหนดขอบเขตของปัญหาและวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน)

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975, p. 445-488) ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ คือ 1) การสื่อข้อความ ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ มีส่วนช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจดีขึ้น ตลอดจนความพร้อมของผู้ปฏิบัติ 2)

สมรรถนะขององค์กร ได้แก่ การมีทรัพยากรเพียงพอ คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญ
ของหน่วยงานและสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั่วไป และ 3) ด้านตัวผู้ปฏิบัติ ได้แก่
ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ ความภักดีของบุคคลที่มีต่อองค์กร ความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงวิธี
ปฏิบัติที่มีมาแต่เดิม

Bardach , E (1980, p.3) เสนอในการวัดความล้มเหลวหรือความสำเร็จของนโยบายโดย
ความล้มเหลว (Failures) พิจารณาได้ 3 มิติ คือ 1) การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในเกณฑ์ต่ำ
2) มีความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเปรียบเทียบกับแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้และ
3) มีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานมากเกินไป ในแต่ละโครงการหรือนโยบายอาจเข้าเกณฑ์นี้ทั้งหมด
หรือแต่เพียงบางส่วน

สุรพร เสียนสลาย (2539, หน้า 103) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนักวิชาการด้าน
การนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความซับซ้อนมากกว่าการมองการบรรลุวัตถุประสงค์แต่เพียงอย่างเดียว
เหมือนการประเมินผล นักวิชาการด้านนี้เชื่อว่าการมองความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายต้อง
มองตั้งแต่เรื่องรายละเอียดในการปฏิบัติงานถูกนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ หากมีการนำไปปฏิบัติจริง
ยังต้องมองอีกว่าการปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบายหรือไม่ รวมไปถึง
ผลลัพธ์เหล่านั้นเป็นที่ยอมรับจากสังคมในเวลาและสภาพแวดล้อมขณะนั้นหรือไม่ หรือมันได้
ก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านอื่นๆ ที่ไม่ได้คาดหวังมาก่อนหรือไม่ ในการศึกษาการนำนโยบายไป
ปฏิบัติในแต่ละเรื่องจำเป็นต้องกำหนดแนวคิดในเรื่องนี้ให้เหมาะสมกับนโยบายแต่ละเรื่องด้วย

การประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถทำได้ในระหว่างที่นโยบาย
นั้นยังอยู่ในกระบวนการของการนำไปปฏิบัติในลักษณะของการประเมิน เพื่อหาทางแก้ปัญหา
มากกว่าการประเมินเพื่อให้รู้ผลทั้งหมดของนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการ ซึ่งจะต้องใช้
ระยะเวลาจนกว่าข้อมูลทางด้านผลกระทบจะมีพร้อม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
โดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุมซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัด
ความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติของนโยบายแผนงาน หรือโครงการ ปัญหาในการควบคุมจะ
มีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ (1) ความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย (2)
ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงาน และโครงการที่ถูกแปลงมาจากนโยบาย และ (3) ความสามารถ
ในการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานรวม
หรือสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการ

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ พบว่านักวิชาการได้กล่าวความสำเร็จหรือ
ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 2 นัยคือนัยหนึ่งเป็นการพูดถึงแนวคิดของ

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับอีกนัยหนึ่งพูดถึงการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการที่สนใจการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะพูดถึงความล้มเหลวของนโยบายว่ามองได้หลายแนวทาง Kerr, D.H. (1967, p.359-356) มองว่านโยบายเปรียบเสมือนทฤษฎีหรือสมมติฐานอย่างหนึ่งประกอบไปด้วยส่วนที่เป็นเงื่อนไข(Condition Beta)กับส่วนที่ผลตามมา(Action Alpha) หรือการบรรลุเป้าหมาย(Goal)จากแนวคิดเช่นนี้ Kerr, Donna H. เห็นว่าความล้มเหลวของนโยบายเกิดได้ 3 ลักษณะ

1) ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Failure) เป็นการล้มเหลวเนื่องจากการนโยบายไม่ถูกนำไปปฏิบัติหรือส่วนที่เป็นเงื่อนไขไม่เกิดขึ้นอาจเพราะองค์กรไม่มีความสามารถเพียงพอขาดความรู้ในสิ่งที่ต้องปฏิบัติหรือขาดกำลังคน ความล้มเหลวแบบนี้เรียกว่าเป็นความล้มเหลวของโครงการ

2) ความล้มเหลวของตัวเครื่องหรือนโยบาย (Instrument Failure) หรือความล้มเหลวตามแนวทฤษฎีเป็นความล้มเหลวเนื่องจากการนโยบายไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายทั้งที่เป็นเงื่อนไขได้เกิดขึ้นแล้วหรือนโยบายถูกนำไปปฏิบัติ

3) ความล้มเหลวในเชิงปทัสถาน (Failure in Normative Justification) เป็นความล้มเหลวเนื่องจากเป้าหมายของนโยบายไม่เป็นที่ยอมรับหรือขัดปทัสถานของสังคมนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติจนบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้แต่เป้าหมายไม่เป็นที่ยอมรับก็ถือว่าเป็นความล้มเหลว

จากความคิดเห็นของนักวิชาการที่กล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนักวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อนมากกว่าการมองบรรลุวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียวเหมือนการประเมินผล นักวิชาการด้านนี้เชื่อว่าการมองความสำเร็จหรือความล้มเหลวต้องมองตั้งแต่เรื่องราวรายละเอียดในการปฏิบัติงานถูกนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ หากถูกนำไปปฏิบัติจริงยังต้องมองอีกว่าการปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดผลลัพธ์ของนโยบายหรือไม่ รวมถึงผลลัพธ์เหล่านั้นเป็นที่ยอมรับจากสังคมหรือไม่ในเวลาและสภาพแวดล้อมนั้นหรือไม่ในการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่องจะเป็นต้องกำหนดแนวความคิดในเรื่องนี้ให้เหมาะสมกับนโยบายแต่ละเรื่องด้วย

2. การวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการทางด้านการศึกษาการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายคนได้พูดถึงแนวทางหรือเกณฑ์การประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาทิเช่น Edwards, George C. (1980, p.82) ได้เสนอแนวความคิดไว้ในตำราการวิจัยประเมินผลเมื่อปี 1967 โดยได้เสนอเกณฑ์

5 ประการ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการด้านสาธารณสุข คือ

1) เกณฑ์ความพยายาม (Effort) เป็นการประเมินจากปริมาณและคุณภาพของกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า (Input) หรือพลังงานที่ใช้ไปโดยไม่สนใจผลผลิต (Output)

2) เกณฑ์การปฏิบัติงาน (Performance) เป็นการประเมินจากการกระทำหรือการปฏิบัติงานมองที่ผลลัพธ์ของความพยายาม

3) เกณฑ์ความเพียงพอ (Adequacy) เป็นการประเมินพิจารณาว่าการปฏิบัติงานทั้งหมดเพียงพอกับความต้องการหรือไม่

4) เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการประเมินโดยมองในด้านค่าใช้จ่าย

5) เกณฑ์กระบวนการ (Process) เป็นการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวโดยดูว่าโครงการอันหนึ่งทำงานได้ผลหรือไม่ ได้อย่างไร ทำไมถึงเป็นเช่นนั้น

ตามแนวความคิดหรือวิธีการของ Edwards, George C. (1980,p.82)นั้นแสดงให้เห็นว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการหนึ่งสามารถวัดหลายวิธีขึ้นอยู่กับเกณฑ์ในการพิจารณาที่ใช้อาจมองจากผลผลิตในระยะสั้นที่วัดออกมาได้ เช่นจำนวนผู้รับบริการ หรือมองจากผลลัพธ์ในระยะยาวที่ค่อนข้างจะเป็นนามธรรมก็ได้ เช่นการเปลี่ยนแปลงทักษะการอ่านของเด็ก

Nakamura, R.T., and Smallwood F.(1980) ก็ได้เสนอเกณฑ์ในการวัดหรือประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของตนเองไว้ 5 ประการเช่นเดียวกันคือ

1) เกณฑ์การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (Policy goal Attainment) เป็นการพยายามวัดผลที่มองเห็นได้ว่าบรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ มักอาศัยวิธีการเชิงปริมาณ (Output) เพื่อเทียบกับเป้าหมาย

2) เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency)เป็นการประเมินคุณภาพของการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายมักใช้กรณีซึ่งผลผลิตของนโยบายมีไม่ชัดเจน เช่นนโยบายด้านความปลอดภัยด้านการป้องกันประเทศ

3) เกณฑ์ความพึงพอใจของผู้ลงคะแนนเสียง (Constituency Satisfaction) เป็นการพิจารณาถึงความพึงพอใจของประชาชนต่อนโยบาย โดยพิจารณาจากเสียงสนับสนุนให้ดำเนินนโยบายนั้นว่ามีมากขึ้นหรือลง

4) เกณฑ์การตรวจสอบความต้องการของลูกค้า (Clientele Responsiveness) เป็นเกณฑ์การประเมินความพึงพอใจของพึงพอใจของผู้รับบริการเหมาะกับหน่วยงานประเภทให้บริการประชาชน เช่นโรงพยาบาล

5) เกณฑ์การดำรงอยู่ของระบบ (System Maintenance) จะเป็นการพิจารณาถึงความมั่นคงภายในองค์กร (Internally Consistent) พิจารณาจากการจัดสรรการใช้ทรัพยากรขององค์กร

Bardach, E (1980) เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่ทำให้ความสนใจเกี่ยวกับเกณฑ์ในกรวัดความสำเร็จหรือความสำเร็จของนโยบายเขาเห็นว่าความล้มเหลวมองได้ 3 มิติ คือ

- 1) การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในเกณฑ์ต่ำ
- 2) ความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติพิจารณาเปรียบเทียบกับแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้
- 3) มีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานมากเกินไป ในแต่ละโครงการหรือนโยบายอาจเข้าเกณฑ์นี้ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน

ตารางที่ 1 แสดงแนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

	สาระสำคัญ
แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนักวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อนมากกว่าการมองบรรลุวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียวเหมือนการประเมินประเมินผลกรรมมองทุกระบวนการของนโยบายสาธารณะ
การวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	เกณฑ์การประเมินความล้มเหลวของนโยบายมีอยู่หลายเกณฑ์ บางเกณฑ์มองที่ความพยายาม บางเกณฑ์มองที่ผลผลิต บางเกณฑ์มองที่ผลลัพธ์ที่ตามมา กรเลือกเกณฑ์การประเมินที่แตกต่างกันจะมีผลต่อการประเมินที่แตกต่างกันด้วย จึงเป็นภาระหน้าที่ของนักวิชาการที่ต้องเลือกเกณฑ์การประเมิน

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ชาญวุฒิ ไชยรัชช(2541,หน้า 35)ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่จะพิจารณาถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจาก 3 แนวทาง คือ

1) ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับความร่วมมือที่ผู้ได้รับนโยบายปฏิบัติต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบายถ้าระดับความร่วมมือมีสูงระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตาม และในทางกลับกัน ถ้าระดับความร่วมมือต่อก็่อมหมายความว่าระดับความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะสูงตามไปด้วย

2) ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่ามีผลการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายเต็ม ไปด้วยไปอุปสรรคและความขัดแย้งข้อขัดข้องเท่าใดระดับความล้มเหลวก็จะมีสูงขึ้นเท่านั้น

3) ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติพิจารณาได้จากกรณีที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติระยะสั้น(Short-run Performance)หรือก่อให้เกิดผลกระทบ(Impact)ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

ประชุม รอดประเสริฐ (2533, หน้า 52-54) กล่าวถึงปัจจัยที่ต้องคำนึงในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติไว้ 4 ประการ ดังนี้

1) กำลังคน (Man Power) ที่จะใช้ในการปฏิบัติแต่ละโครงการก็จะต้องคำนึงว่าจะใช้คนอย่างไร ต้องการคนเพิ่มหรือไม่ คนเหล่านั้นควรได้รับการฝึกอบรมอย่างไร และหากว่าโครงการที่นำไปปฏิบัติเป็นโครงการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนก็ต้องตั้งหน่วยงานใหม่และจัดกำลังคนเพื่อดำเนินกิจการนั้น รวมทั้งจงใจให้กำลังคนเหล่านั้นปฏิบัติตามอย่างมีทักษะและผูกพันกับนโยบายนั้นจนบรรลุเป้าหมายที่กำหนด

2) แหล่งสนับสนุนทั้งที่เป็นทุนทรัพย์และกำลังงานในประเด็นที่ว่ากำลังเงินและกำลังคนจะได้มาจากแหล่งใดโครงการแต่ละโครงการต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนเท่าไรวิธีการใช้เงินอย่างไร ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐหรือไม่และลักษณะใดรวมทั้งต้องคำนึงว่าองค์กรหรือหน่วยงานอื่นได้รับการสนับสนุนและปฏิบัติงานในลักษณะที่มีจุดมุ่งหมายคล้ายคลึงกันหรือไม่

3) ความสัมพันธ์กับสถาบัน หน่วยงานและกลุ่มสนใจภายนอก การนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการบริหารโครงการหนึ่งย่อมไม่ประสบความสำเร็จหากผู้บริหารไม่ยอมติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือบุคคลอื่น ๆ ผู้บริหารนโยบายจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์ดี และต้องใจกว้างยอมรับความคิดเห็นต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก และจะต้องพยายามทำให้หน่วยงานอื่น ๆ สนับสนุนร่วมมือกันนโยบายหรือโครงการ

4) ผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ได้รับการบริการจากโครงการหรือนโยบายหรือไม่ และสิ่งที่บุคคลเหล่านั้นได้รับมีความจริงเพียงใดและตรงกับความต้องการของบุคคล

เหล่านี้นานน้อยเพียงใด เพราะหากกลุ่มเป้าหมายไม่ได้ผลประโยชน์อย่างแท้จริงนโยบายนั้นจะไม่บรรลุเป้าหมายประสงค์ที่ต้องการ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2548, หน้า 101-118) ให้ความเห็นว่าปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีหลายประการ คือ

1. ลักษณะนโยบาย

งานวิจัยที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า ลักษณะบางประการของนโยบายมีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น ๆ ลักษณะดังกล่าวได้แก่

1.1 ประเภทนโยบาย

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) เสนอว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนขึ้นอยู่กับประเภทนโยบายตัวแปรต่างๆ ที่มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายแตกต่างกันออกไปตามประเภทนโยบายนั้น ๆ ทั้งสองตั้งสมมติฐานว่า การปฏิบัติตามนโยบายจะประสบความสำเร็จมากที่สุด และมีความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูงในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อยโอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จก็น้อย นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก ๆ แต่ความเห็นพ้องในวัตถุประสงค์สูงจะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงน้อย แต่ความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์มีน้อย

Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A. (1981) ก็ให้ข้อสรุปที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน หลังจากที่ทั้งสองทบทวนผลงานทางวิชาการที่ผ่านมาก็ให้ข้อสรุปว่า นโยบายมุ่งหวังให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มุ่งหวังให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง

1.2 ผลประโยชน์สัมพันธของนโยบายนั้น

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) กล่าวว่าปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายอีกปัจจัย คือ น้ำหนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นจะผลักดันให้เกิดขึ้นมา โดยกล่าวว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจะขึ้นอยู่กับความแพร่หลายของการรับรู้ว่าคุณประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น ๆ ที่มีอยู่อย่างน้อยเพียงใด

1.3 ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ประสพการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

นโยบายจะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความสอดคล้องระหว่างนโยบายนั้นกับค่านิยมที่เป็นอยู่ประสพการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นเป็นสำคัญ

1.4 ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายบางส่วนจะขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นสามารถนำมาทดลองปฏิบัติในลักษณะของโครงการทดลองก่อนได้หรือไม่นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้ จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถนำมาปฏิบัติทดลองได้

1.5 ความเห็นผลได้ของนโยบายนั้น

นโยบายที่สามารถเห็นได้ชัดเจนจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

1.6 คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ

Vepa, R.K. (1974) มีความเห็นว่าการควบคุมดูแลและประเมินนโยบายอย่างสม่ำเสมอเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในนโยบายนั้นและเห็นว่า ก็มีความเห็นคล้ายคลึงกันเขากล่าวว่าคุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับมีความสำคัญมากกว่าต่อความสำเร็จของนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่พยายามเสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ และนโยบายที่ทำการเป็นกิจวัตรและมีมานานแล้ว

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย

การมีตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้เป็นสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

2.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์

Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A. (1981) ให้ความเห็นว่าการที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบายนั้น ๆ ด้วย และเห็นว่าโอกาสการตีความผิดอันเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายนั้นจะเกิดขึ้นได้ง่ายมากหากว่านโยบายนั้นมีวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน และผู้กำหนดนโยบายเองก็ไม่ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับวัตถุประสงค์นโยบายนั้น เช่นเดียวกับ Vepa, R.K. (1974) Edwards, George C.(1980) และ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) ให้ความเห็นทำนองเดียวกัน

2.2 ความสอดคล้องกันของนโยบาย

วัตถุประสงค์ของนโยบายนอกจากต้องชัดเจนแล้ว ยังต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย ความสำคัญหรือความสอดคล้องดังกล่าว ต่อความสำเร็จของนโยบายเป็นที่ยอมรับ

กันทั่วไปโดยนักวิชาการหลายคนเช่น Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A. (1980) Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) Edwards, George C. (1980) ซึ่งบรรจุนี้อธิบายถึงความสำคัญของความสอดคล้องกันในงานเขียนของพวกเขา

2.3 ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์นอกจากต้องกระจ่างชัดและสอดคล้องกันแล้วยังต้องง่ายแก่ผู้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะรับรู้ Edwards, George C. (1980) มีความเห็นเช่นเดียวกันโดยกล่าวว่าก่อนที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้เขาเหล่านั้นต้องรู้ว่า มีนโยบายออกมาแล้วรู้ว่านโยบายเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์อย่างไร

2.4 ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย

ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นแสดงให้เห็นว่าอะไรคือดัชนีชี้วัดว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) ก็กล่าวซ้ำๆ นี้เช่นกัน โดยกล่าวว่า การศึกษาการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายนั้น เราจะต้องรู้ถึงดัชนีชี้วัดวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, A. (1973) กล่าวว่าเราไม่มีทางรู้ว่านโยบายนั้น ๆ สำเร็จหรือล้มเหลวถ้าเราไม่มีดัชนีชี้วัด

2.5 ความเที่ยงตรงของข้อมูลข่าวสารที่ส่งไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

Edwards, George C. (1980) กล่าวว่า ถ้าคำสั่ง ข่าวสาร หรือข้อมูลต่าง ๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยิ่งชัดเจนเท่าไร โอกาสที่นโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติให้ลุล่วงก็มีมากเท่านั้น Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) ย้ำจุดนี้เช่นเดียวกัน โดยกล่าวว่า ถ้าแหล่งข้อมูลต่างๆ ให้ข้อมูลไม่สอดคล้องกันในการแปลความวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานต่าง ๆ ของนโยบาย หรือถ้าแหล่งข้อมูลเดียวกันให้ข้อมูลขัดแย้งกันเอง ผู้นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติได้อย่างยากลำบากมาก

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย อาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรมองข้ามไป ตัวแปรต่อไปนี้มีส่วนในการส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้น

3.1 การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน

ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้น ๆ และ ก็ตระหนักถึงความสำคัญข้อนี้เขา กล่าวว่า นโยบายที่จำเป็นจะต้อง

มีการเจรจาตกลงกันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนอยู่เสมอ มักจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาเมื่อนำมาปฏิบัติ

3.2 ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการบริหารและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติและนโยบายนั้นมักจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิม จนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้ความคิดนี้ Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A. (1982) เป็นผู้ยืนยันโดยอาศัยงานวิจัยที่ผ่านมาและงานวิจัยของพวกเขาเอง และ เขากล่าวว่านโยบายประเภทที่จำเป็นต้องอาศัยความสนับสนุนจากกลุ่มและบุคคลต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะสร้างเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ขึ้นมา ถ้าผลปรากฏว่าผลของนโยบายนั้นยังไม่เป็นที่ตกลงกันได้ระหว่างกลุ่มและบุคคลเหล่านั้น นโยบายเช่นนี้จะประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

3.3 ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล

นโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลเล็งเห็นว่าจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มของตนจะประสบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทั้งหลายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

3.4 ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ

Vepa, R.K. (1974) ย้ำถึงความสำคัญการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีต่อนโยบายนั้น เขากล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้วโอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อยมาก Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) ก็เห็นความสำคัญข้อนี้ด้วยโดยกล่าวว่า ความสำเร็จของนโยบายใด ๆ จะดูได้จากทรศนะของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น ๆ

3.5 การสนับสนุนจากสื่อมวลชน

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) กล่าวว่า การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จนโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

3.6 การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

Vepa, R.K. (1974) กล่าวว่า โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาถ้าต้องการจะให้ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติโครงการนั้น ๆ จะต้องเสนอความต้องการที่แท้จริงของชุมชนที่เป็นเป้าหมายถึงกับเสนอว่า โครงการพัฒนาต่าง ๆ จะต้องพยายามให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุดเขาเรียกการบริหารโครงการแบบนี้ว่า “การบริหารแบบชาวบ้าน”

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นรวดเร็วมาก และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่าง ๆ เพราะฉะนั้นความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้จึงเป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

4.1 ร่างนโยบาย

นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนักจะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีผู้คนหรือหน่วยงานมาเกี่ยวข้องมากมาย

4.2 ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากที่เคยทำอยู่เคยชินจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เบอร์แมนกล่าวต่อไปว่า การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะประสบปัญหาถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบเผชิญกับปัญหาที่แตกต่างจากแนวทางที่เคยปฏิบัติกันเป็นประจำ Edwards, George C. (1980) ก็เสนอความเห็นเช่นเดียวกันเขากล่าวว่า ธรรมเนียมปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedures) จะช่วยประหยัดเวลาในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ธรรมเนียมดังกล่าวจะช่วยให้การตัดสินใจในเรื่องที่ทำอยู่เป็นประจำสามารถทำได้โดยโดยไม่เสียเวลา อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมดังกล่าวนี้จะเป็นตัวถ่วงอย่างสำคัญถ้าการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต้องอาศัยวิธีการหรือกระบวนการอย่างที่แตกต่างกันจากธรรมเนียมปฏิบัติกันอยู่

4.3 ทฤษฎีที่เชื่อถือได้

Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, A. (1973) กล่าวว่า ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ก็เปรียบเหมือนแผนที่ที่ติดนั่นเอง การเดินทางจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งจะมีปัญหามาก ถ้าปราศจากแผนที่ดินนโยบายก็เปรียบเสมือนสมมติฐานที่ว่า ถ้ามี ก และข จะเกิด ค สมมติฐานดังกล่าวจะต้องบนรากฐานของทฤษฎีที่น่าเชื่อถือได้ และกล่าวอีกว่ากรอบการปัญหาที่ถูกต้องมีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่สร้างขึ้นมากเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เฉพาะหน้า หรือสร้างขึ้นมาเพื่อตอบสนองแรงกดดันทางการเมืองในขณะนั้นการเลือกสรรทฤษฎีที่ดียังมีผลโดยเฉพาะต่อนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของมนุษย์ เนื่องจากว่าในเรื่องนี้ ความรู้ทางทฤษฎียังไม่ก้าวหน้าเพียงพอ ความผิดพลาดจึงเกิดขึ้นเสมอ

เช่นเดียวกันกับ Vepa, R.K. (1974) ก็เตือนว่า ในประเทศกำลังพัฒนานั้น ๆ ผลทางเทคโนโลยีที่ตามมามักจะถูกกละเลยเพิกเฉยหรือไม่ได้ตระหนักกันจริง ๆ แล้วผลดังกล่าวมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายเป็นอย่างมาก

4.4 ลักษณะของเทคโนโลยี

Vepa, R.K. (1974) ยืนยันว่าเทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้นต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติ Vepa, R.K. ยังเตือนอีกว่า ข้อเสนอต่าง ๆ ของนักวิชาการหรือที่ปรึกษาชาวต่างประเทศนั้นจะต้องนำมาถ่วงทวนให้ดี ๆ เสียก่อน เพราะข้อเสนอดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นไปได้

5. ความเพียงพอของทรัพยากร

Edwards, George C. (1980) ยืนยันว่านโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องการได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่มิฉะนั้นนโยบายนั้นจะปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษเท่านั้นเอง ปัจจัยทางด้านทรัพยากรต่อไปนี้ที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก

5.1 ความสนับสนุนทางการเงิน

Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A. (1981) กล่าวว่านโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ Vepa, R.K. (1974) ก็ย้ำความเห็นนี้เช่นกัน โดยกล่าวว่า การขาดแคลนด้านการเงินมักจะเป็นข้ออ้างที่นำมาใช้เสมอ ๆ เมื่อการปฏิบัติตามนโยบายมีปัญหา

5.2 กำลังและคุณภาพของบุคลากร

Edwards, George C. (1980) ยืนยันว่า จำนวนบุคลากรที่จะน่านโยบายไปปฏิบัตินั้นตามปกติจะมีน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการสำหรับการปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ผลของการขาดแคลนกำลังคนดังกล่าวจะมีส่วนโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย และให้ความเห็นเพิ่มเติมว่านโยบายที่มักจะประสบปัญหาด้านนี้มักจะเป็นนโยบายที่จำเป็นต้องพึ่งพาการตัดสินใจของบุคลากรในระดับต่างๆ อยู่เสมอ

นอกจากปัญหาด้านปริมาณกำลังคนแล้ว ปัญหาในด้านคุณภาพของบุคลากรยังเป็นปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง ยิ่งนโยบายที่เกี่ยวข้องปัญหาทางเทคนิคมากเท่าใด ความต้องการบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะในด้านนั้น ๆ ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งความต้องการมีมาก ความขาดแคลนมักจะมีมากตามมาด้วย

5.3 ปัจจัยทางด้านบริการ

Edwards, George C.(1980) กล่าวว่า การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์สถานที่ทำการ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่คืน และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่นๆ จะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย เช่นเดียวกับการขาดแคลนกำลังคนและงบประมาณ

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

Edwards, George C. (1980) กล่าวว่า โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ลักษณะต่อไปนี้ เป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

6.1 ประเภทของหน่วยงาน

Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A.(1981) กล่าวว่า นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้นและก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น

6.2 โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ระดับชั้นการบังคับบัญชารวมทั้งจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติและเสนอว่าถ้าการติดต่อสื่อสารและการควบคุมบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับนโยบายมาก หน่วยงานเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อยจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามากจะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามากมายแต่มีผู้อยู่ใต้บัญชาน้อย

6.3 ความสามารถของผู้นำ

การวิเคราะห์โครงการที่ประสบความสำเร็จ 10 โครงการพบว่าภาวะผู้นำที่เข้มแข็งซึ่งมีความสามารถในการระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ กับความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งใหม่ขึ้นมาเป็นองค์ประกอบร่วมที่สำคัญของทั้ง 10 โครงการ ส่วน Vepa, R.K. (1974) ซึ่งศึกษาโครงการและนโยบายต่าง ๆ ในเอเชียก็พบว่า ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของโครงการหรือนโยบายเช่นกัน

6.4 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) เน้นถึงสายใยความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยปฏิบัติตามนโยบายกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบายยิ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีมาก โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จจะมีมาก

6.5 ลำดับขั้นตอนของการสื่อสารแบบเปิด

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) เสนอว่า การสื่อสารแบบเปิดซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยกับบุคคลภายนอก การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งแนวนอน และอื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

7. ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านี้ อาจจะไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐานหรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายประเภทหลังนี้ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติอย่างไม่สู้เต็มใจ และอาจบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่พวกเขาต้องการ ลักษณะทางทศนคติต่อไปนี้ อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้

7.1 ทศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975) ยืนยันว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทศนคติที่มีต่อนโยบายนั้นรวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบายมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติด้วยดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติด้วยดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจเห็นด้วยและมีความรู้สึกผูกพัน Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A. (1981) ก็ย้ำความเห็นเรื่องนี้เช่นกัน

7.2 ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ขอบเขตการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำเอา นโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมาก นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลายาวนานแล้วมักจะประสบความสำเร็จส่วนน้อย นโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง

7.3 ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความขัดแย้งเนื่องจากค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายจะส่งผลไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเพียงแต่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายเท่านั้นก็จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือซึ่งในที่สุดจะทำให้เห็นนโยบายล้มเหลว

7.4 ผลกระทบที่มีต่องานอำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลกระทบที่นโยบายจะมีต่อนโยบายจะมีต่องานอำนาจ ศักดิ์ศรี หรือผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ การมอบหมายนโยบายให้กับผู้ที่มีความเห็นหรือผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับนโยบายนั้น ๆ ก็เท่ากับเป็นการเรียกร้องหาความยุ่งยากนั่นเอง เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะต้องแสวงหาวิธีการนานัปการมาควบคุมพฤติกรรมของผู้ไม่เห็นด้วยเหล่านั้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะพยายามอยู่ตลอดเวลาที่จะหลีกเลี่ยงหรือถ่วงไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดกับประโยชน์ของเขา Edwards, George C. (1981)

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะสำคัญต่อไปนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

8.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายมีมากขึ้นเท่าใดปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นก็จะมีมากขึ้นเท่านั้นและยิ่งปัญหาเรื่องการประสานงานมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A. (1981) ยกตัวอย่างโดยชี้ว่า สาเหตุประการหนึ่งที่นโยบายของรัฐบาลกลางในสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จน้อยกว่านโยบายของรัฐบาลท้องถิ่นก็คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานในระดับรัฐบาลกลางมักจะมีมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่น บุคลากรที่เกี่ยวข้องก็มีมากกว่าด้วย

8.2 จำนวนจุดตัดสินใจ

Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A. (1981) กล่าวว่าจำนวนการตัดสินใจ (Clearance Points) ของนโยบายต่าง ๆ จะมีมากน้อยต่างกัน ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใดความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น จุดตัดสินใจจำนวนมากนี้เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นโยบายของรัฐบาลกลางมักจะมีโอกาสประสบปัญหามากกว่านโยบายของรัฐบาลท้องถิ่น

8.3 ความสัมพันธ์ดั้งเดิม

ลักษณะของความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกันปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ในขณะที่ความร่วมมือกันอย่างดีในอดีตจะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปด้วยดี ความขัดแย้งดั้งเดิมก็จะพาไปสู่ความล้มเหลว

8.4 การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

การแทรกแซงของหน่วยงานระดับจะมีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A. (1981) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้จะมีจุดตัดสินใจไม่มาก มีลำดับขั้นการบังคับน้อย นโยบายนี้อาจจะประสบปัญหาที่ได้ถ้าถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป และเสนอความเห็นว่ นโยบายที่มุ่งเสริมสร้างขวัญมากกว่าการลงโทษ มักจะมีปัญหาหากขาดการสนับสนุนทางการเมืองที่ดีพอ นโยบายที่จะพยายามใช้แรงจูงใจต่าง ๆ มักจะประสบปัญหาเนื่องจากหน่วยงานนี้วางนโยบายขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีในการจูงใจคนให้เปลี่ยนพฤติกรรม

ปัจจัยทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนมีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น การที่มีปัจจัยมากมายมาเกี่ยวข้องเช่นนี้ย่อมย้าสิ่งที่ได้อธิบายในเรื่องลักษณะพิเศษของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องสำคัญ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของขั้นตอนนโยบาย อย่างไรก็ตามการศึกษาเรื่องนี้ยังไม่มากนัก

จากการทบทวนวรรณกรรมเรื่องปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ นั้นถือว่ามี ความใกล้เคียงกันและซ้ำซ้อนกัน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

ปัจจัยความสำเร็จ	ตัวชี้วัด
1. ลักษณะของนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน - นโยบายสามารถแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี - มีการควบคุมและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ - หน่วยงานมีความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์
2. วัตถุประสงค์นโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> - วัตถุประสงค์นโยบายชัดเจน - วัตถุประสงค์นโยบายรับรู้ได้ง่าย - วัตถุประสงค์นโยบายสามารถทำให้สำเร็จ - วัตถุประสงค์นโยบายดัชนีชี้วัดความสำเร็จ

3. การสนับสนุนความร่วมมือจากกลุ่มต่าง ๆ	<ul style="list-style-type: none"> - การสนับสนุนจากรัฐบาล - การสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่ - การสนับสนุนจากเพื่อนร่วมงาน
ตารางที่ 2 แสดงปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ (ต่อ)	
5. ความเพียงพอของทรัพยากร	<ul style="list-style-type: none"> - ความเพียงพอด้านงบประมาณ - ความเพียงพอด้านกำลังคน - มีเครื่องมือ เช่น อาวุธ ยานพาหนะ <p>ในการปฏิบัติงาน</p>
6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ - โครงสร้างองค์กรเหมาะสม
7. ทักษะของผู้นำโครงการไปปฏิบัติ	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่ที่มีทัศนคติที่ดีในการดำเนินตามนโยบาย - ผู้บังคับบัญชามีทัศนคติที่ดีในการสั่งการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
8. ความสัมพันธ์ระหว่างภาคต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยราชการอื่น ๆ หรือหน่วยงานเฉพาะ <p>เกี่ยวกับความไม่สงบให้ความช่วยเหลืออย่างดี</p>

สมพร เพ็องจันทร์ (2539, หน้า 176-179) ได้สรุปปัจจัยหลาย ๆ ด้านที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่

1) การขาดแคลนทรัพยากร เป็นที่ยอมรับกันว่า ทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นอะไรย่อมมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอย่างยิ่ง ถ้าผู้กำหนดนโยบายได้ตั้งเป้าหมายของนโยบายนั้นที่ต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก แต่มีทรัพยากรไม่เพียงพอ ปัญหาการที่จะปฏิบัติตามที่มุ่งหวังก็อาจเป็นไปได้ เรามักพบกันบ่อย ๆ ว่า รัฐสภาจะเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้หน่วยราชการต้องการให้มีวิธปฏิบัติที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แต่เมื่อถึงการพิจารณางบประมาณก็มีปัญหาได้รับงบประมาณไม่เพียงพอต่อการนำนโยบายไปใช้เราจึงประสบปัญหาอยู่เนื่อง ๆ

นอกจากปัญหาด้านการเงิน ปัญหาด้านบุคลากรก็เป็นอีกที่เกิดปัญหาขึ้นบ่อย เช่นการขยายหน่วยงานที่ไม่ได้สัดส่วนของเจ้าหน้าที่และไม่ได้สัดส่วนกับแผนงานหรือโครงการที่ต้องบริหารอีกด้วย นอกจากนี้มีโครงการมากขึ้น ขอบเขตของงานก็ขยายกว้างขวางมากขึ้นอีกด้วยไม่ว่าจะเป็นการศึกษาสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข หรือที่อยู่อาศัย เป็นต้น

2) ปัญหาขององค์กร องค์กรหรือหน่วยงาน ที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติตนเองที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายย่อมมีอยู่สูงมาก ตัวอย่างต่อไปนี้ เป็นการชี้ให้เห็นว่าองค์กรมีความสำคัญ คือ

(1) มีโอกาสเสี่ยงต่อความล้มเหลวมาก เมื่อนักพัฒนาองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและจัดหารบริการไปให้รับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายที่ต้องใช้กฎและระเบียบ เช่น การบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

(2) เมื่อนำเอานโยบายไปไว้ในองค์กรที่เจ้าหน้าที่ไม่ยินดียินร้ายต่อการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ โอกาสล้มเหลวย่อมมีอยู่สูงมากตัวอย่างเช่น องค์กรที่รับผิดชอบงานด้านสงเคราะห์ที่ประกอบไปด้วยนักสงเคราะห์ที่มักไม่กระตือรือร้นในการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้กับครอบครัวยากจน หรือเช่นหน่วยงานสาธารณสุขไม่ค่อยใช้มาตรการควบคุมการปฏิบัติงานของแพทย์อย่างเคร่งครัดนักในเรื่องการเข้ารับการรักษาการรักษาและระยะเวลาที่คนไข้ต้องพักรักษาตัวนานเพียงใด

(3) ปัญหาที่ค่อนข้างร้ายแรงเมื่อมีนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาปัญหาเดียวกันและกลุ่มประชากรเป้าหมายเดียวกัน โดยมอบหมายให้หลายองค์กรทำหน้าที่บริหารหรือบริการ ปัญหา คือ จะเกิดการแข่งขันให้บริการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยอาจเป็นในรูปแบบให้บริการมากเกินไปหรือไม่ก็เป็นการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ในลักษณะที่หย่อนยานเกินไป

3) การขึ้นต่อองค์กรอื่น กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นได้เมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อเมื่อต้องได้รับความเห็นชอบหรือทัศนคติจากหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นกรณีต่างๆ คือ ประการแรก เป็นความต้องการของแผนงาน ประการที่สอง เป็นกรณีการดำเนินงานขององค์กรนั้นจำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงานอื่นก่อน แม้ว่าจะก่อให้เกิดความล่าช้าหรือขัดขวางการกระทำก็ตาม

4) ปัญหา นโยบายใหม่ ๆ กับการดำเนินงานของนโยบายเดิม ปัญหานี้จะพบกันได้บ่อย กล่าวคือ เมื่อปัญหา นโยบายใหม่ ๆ ที่เป็นที่สนใจของประชาชน นโยบายเดิมก็ถูกลดทอนความสำคัญลงไป

5) นโยบายที่ขัดแย้งกันปัญหานี้เป็นปัญหา นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นในโอกาสที่แตกต่างกัน อาจทำให้มีความขัดแย้งกัน เช่น ในขณะที่หน่วยงานสาธารณสุขมีนโยบายรณรงค์ให้ประชาชนเลิกสูบบุหรี่ ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีนโยบายให้ชาวไร่ปลูกยาสูบ โดยกำหนดนโยบายพุงราคาขายยาสูบ เป็นต้น

6) นโยบายมีความซ้ำซ้อน สิ่งที่ถูกกำหนดนโยบายเผชิญอยู่เสมอ คือ นโยบายนั้นมีความสำคัญซ้ำซ้อนมาก การจะกำหนดนโยบายให้ครอบคลุมทุกแง่มุมของปัญหานั้นเป็นเรื่องยากมาก เช่น ปัญหาความยากจน สิ่งที่ทำได้คือ กำหนดนโยบายที่ลดความยากจนลงบางส่วนเท่านั้น

7) นโยบายไม่อาจทำให้ปัญหาบางอย่างหมดไปได้ เช่น ปัญหาขยะคงไม่สามารถทำให้หมดไปได้

อย่างไรก็ตาม นี่เป็นเพียงส่วนบางส่วนของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังมีปัญหาที่เป็นลักษณะของนโยบายนั้นอีกมากมาย ซึ่งต้องศึกษาและทำความเข้าใจต่อไป

นอกจากนี้ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Factors Influencing Policy Implementation) จะทำให้ทราบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นความสำเร็จ (Success) หรือความล้มเหลว (Failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของแผนงาน (Programs) และ โครงการ (Projects) มีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์กร ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และความสำเร็จที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ในขณะที่ความล้มเหลวของแผนงานและโครงการเป็นผลมาจากความเอือมระอาของผู้นำและผู้ปฏิบัติการขาดความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนแผนงานและโครงการ การขาดความพยายามที่เพียงพอการขาดความสนับสนุนจากผู้นำการขาดเงินทุนที่พอเพียงสำหรับการดำเนินงานและการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of the Policy) ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of the Policy) การสนับสนุนนโยบาย (Support for the Policy) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complicity of the Administration) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ (Incentives for Implementers) และการจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมและพอเพียงซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความจำเป็นในการพิจารณาตามหลักเหตุผลของระบบราชการ เป็นต้น (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2549, หน้า 431-446) รายละเอียดของปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1) แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of Policy)

โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มาหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) จนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะเพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนา จำแนกได้ดังนี้

ประการแรก การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ลักษณะของนโยบายประเภทนี้อาจกระทำในรูปของการประกาศแถลงการณ์หรือมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อนจะถึงขั้นตอนนี้ นโยบายจะต้องผ่านกระบวนการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) การพัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy Alternative Development) และการตัดสินใจเลือกนโยบาย (Policy Decision Making)

เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น แลกเปลี่ยนหรือประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะ (Publicly Problems) จึงเป็นผลผลิต (Outputs) ของระบบการเมืองซึ่งมีผลโดยชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ในการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าพระราชกำหนดที่เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารมีทั้งความถูกต้องตามกฎหมายและมีความชอบธรรมที่จะนำไปปฏิบัติ จึงจะมีโอกาสได้รับการสนับสนุนจากประชาชน เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินการต่อไปได้ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ประการที่สอง เนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย กฎหมายคือรูปธรรมของนโยบายที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจนโยบายและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ กฎหมายถึงเป็นผลผลิตจากกระบวนการทางการเมืองกล่าวคือเป็นผลผลิตจากการประนีประนอม (Compromise) ระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายอย่างน้อยที่สุดจะต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายจะต้องประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มาตรการในการดำเนินการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ตลอดจนบทลงโทษต่อผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย หากเนื้อหาสาระสำคัญดังกล่าวมีความครอบคลุมต่อประเด็นปัญหา นโยบายต่างๆ ที่ต้องการจะแก้ไข การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จะมีความเป็นไปได้สูง ตรงกันข้ามถ้าหากเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายมีข้อบกพร่องมาก และไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในการนำไปปฏิบัติ จะนำไปสู่ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาได้มาก ดังนั้นเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายจึงมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สาม ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้น โดยทั่วไปจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความร่วมมือกันตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือนโยบายใดๆ ของฝ่ายบริหารที่จำเป็นจะต้องประกาศเป็นกฎหมาย จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายบริหารได้รับความร่วมมือหรือการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความร่วมมือ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารมีโอกาสจะตกไปได้มาก จึงจะทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถนำนโยบายที่ตนต้องการไปปฏิบัติได้ และถ้าเป็นกฎหมายสำคัญอาจมีผลต่อความอยู่รอดของฝ่ายบริหารด้วย อาทิเช่น กฎหมายงบประมาณแผ่นดิน ถ้าหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความเห็นชอบ จะมีผลให้ร่างกฎหมายตกไป ดังนั้นจึงเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการตัดสินใจนโยบายในสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ได้กระทำเสร็จสิ้นก่อนที่ร่างกฎหมายนั้นจะเข้าสภาแล้ว แต่การลงมติของฝ่ายนิติบัญญัติคือการให้ความเห็นชอบอย่างเป็นทางการเพื่อให้กฎหมายมีความถูกต้องและ

ชอบธรรมในขั้นตอนสุดท้าย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายนิติบัญญัติโดยปริยาย โดยเฉพาะอิทธิพลในการเจรจาต่อรองเพื่อดัดแปลงหรือปรับแต่งสาระสำคัญของกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

ประการที่สี่ ข้าราชการระดับสูง โดยปกติหน่วยราชการและองค์การราชการต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการประชาชน โดยนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้ประสบความสำเร็จ แต่บทบาทหน้าที่ขององค์การราชการมิใช่มีแค่เพียงการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการพัฒนาทางเลือกนโยบายอีกด้วย โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงหรือผู้นำองค์กรจะมีบทบาทมากในการกำหนดปัญหา นโยบายและการพิจารณาเสนอทางเลือกนโยบายต่อฝ่ายการเมือง

ประการสุดท้าย การพิจารณาและการวินิจฉัยของศาล องค์การราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับงานของตนด้วย และถือเป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด มิฉะนั้นอาจถูกฟ้องร้องจากผู้เกี่ยวข้องที่สูญเสียประโยชน์เพราะการไม่ปฏิบัติตามขององค์การราชการที่รับผิดชอบ

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาของนโยบายว่าเป็นปัจจัยกำหนด (Determinant Factors) ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็เพราะว่ามีที่บทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการกำหนดนโยบายมีความหลากหลายทั้งในด้านอำนาจและหน้าที่ ซึ่งมีผลต่อความสามารถในการกำหนด คัดเลือกและการบริหารนโยบายด้วย แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการให้ความเห็นชอบนโยบายที่ต้องประกาศใช้เป็นกฎหมาย อำนาจดังกล่าวจึงมีผลต่อการต่อรองให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามด้วย ส่วนฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยผ่านองค์การราชการที่ตนรับผิดชอบ อาจใช้อำนาจส่วนตัวหรือใช้อำนาจผ่านระบบราชการที่ตนมีอิทธิพลในการรับผิดชอบอยู่โดยตรงก็ได้ การกระทำดังกล่าวของฝ่ายบริหารเป็นที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในสังคมต่าง ๆ (Pressman and Widavsky, 1984)

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องตระหนักไว้ด้วยว่า มีความยุ่งยากเกี่ยวกับแหล่งที่มาของนโยบายอยู่ด้วย กล่าวคือ แหล่งที่มาต่างๆ ของนโยบาย อาจจะมีการขัดแย้งกันและไม่ส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปได้ด้วยดี และในบางกรณีอาจเป็นปรปักษ์ต่อกันด้วย จนกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติมิให้ประสบความสำเร็จ (Lazin, 1973, p. 263-273) ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นสิ่งที่นักวิเคราะห์เห็นนโยบายจะต้องพยายามมิให้เกิดขึ้นหรือหากหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็จะต้องให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด มิฉะนั้นจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จ ความล้มเหลวมากกว่าความสำเร็จ ซึ่งจะทำให้เกิดความสูญเสียมากมายทั้งทรัพยากรที่ต้องใช้ใน

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เวลา และโอกาสของประชาชนที่ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม

2) ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of Policy)

ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ภาระจึงตกกับผู้ปฏิบัติที่จะต้องตีความเอาเอง ซึ่งอาจถือโอกาสดำเนินการตามที่ตนพอใจ ลักษณะดังกล่าวจะยิ่งก่อให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มาก หากนโยบายใดก็ตามมีเป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่ชัดเจนมากเพียงใด ก็จะช่วยส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องประสานกัน และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพดังที่ Paul Berman (1978) เรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน” (Programmed Implementation)

การขาดความชัดเจนและความแน่นอนของนโยบายอาจเกิดขึ้นได้แม้กระทั่งในการกำหนดนโยบายโดยข้าราชการระดับสูง ซึ่งอาจเกิดจากความสับสนในข้อกำหนดต่างๆ เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้การตัดสินใจในระดับบุคคลมีผลต่อความคลุมเครือในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบอยู่เสมอ คือ การขาดการกำหนดวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแปลงนโยบายให้เป็นกิจกรรมการปฏิบัติ จนกระทั่งการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยบุคลากรระดับล่างสุดประสบกับปัญหาขึ้น เมื่อถึงเวลานั้นผู้รับผิดชอบจึงเริ่มคิดหาวิธีการที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปด้วยดี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (Stevens and Steven, 1970, pp. 348 - 425 ; Meranto, 1967 ; Halperin, 1973)

การกำหนดนโยบายที่ดีจึงต้องคำนึงถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายและรายละเอียดที่เหมาะสม หากปรากฏว่านโยบายมีรายละเอียดมากเกินไปหรือน้อยเกินไป อาจทำให้ผู้บริหารนโยบายไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย และอาจทำให้เกิดการบิดเบือนนโยบายโดยการนำไปปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความสำคัญเกี่ยวกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยตั้งความมุ่งหมายไว้อย่างระมัดระวัง และควรจัดทำแผนเพื่อการประเมินผลนโยบาย และกำหนดกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ (Brever and DeLeon, 1983, p. 268)

ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการได้แก่ การระบุสภาพปัญหา นโยบายอย่างครอบคลุมครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้

ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม ซึ่งจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) การสนับสนุนนโยบาย (Support for Policy)

เมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้ว นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร หรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ คำตอบของคำถามเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่า มีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มในรัฐบาล ได้แก่ นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง องค์กรราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือผู้มีอำนาจจัดสรรงบประมาณสนับสนุน เป็นต้น ส่วนกลุ่มภายนอกรัฐบาล ได้แก่ สมาชิกในเขตเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับปัญหา กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาและสาธารณชนทั่วไป เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย จะมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างพอเพียงหรือไม่ และจัดสรรมาจากแหล่งใด จะต้องใช้จ่ายมากน้อยเท่าไร พันธะข้อตกลงมีความมั่นคงเพียงใด และมีระยะเวลาผูกพันที่จะต้องกระทำให้สำเร็จนานเท่าใด คำถามเหล่านี้ล้วนต้องการคำตอบในเชิงนโยบาย และต้องพิจารณาทางเลือกในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมอย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าคำนิยามทางการเมืองในการสนับสนุนนโยบายจะมีมาก ก็มีได้หมายความว่า จะเป็นสิ่งรับประกันความสำเร็จของนโยบายแต่อย่างใด ซึ่งนักวิเคราะห์นโยบายจะต้องตระหนักว่า การสนับสนุนทางการเมืองที่มากพอเป็นสิ่งจำเป็นแต่มีไขเงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ (Allison, 1971, p. 128)

การกำหนดนโยบายนั้น ไม่มีแผนงานหรือโครงการใดที่ผู้กำหนดนโยบายจะไม่คำนึงถึงกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้านนโยบายหรือแผนงานนั้นๆ ปัจจัยที่นำมาประกอบการพิจารณาเรื่องการสนับสนุนนโยบาย คือ ระดับความสนใจของผู้ริเริ่มนโยบาย ซึ่งระดับความสนใจนี้จะขึ้นอยู่กับ ประการแรก ระยะเวลาในความเอาใจใส่ของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะความใส่ใจเหล่านี้ อาจเกิดการเบี่ยงเบนได้ โดยมีเป้าหมายอื่นเข้ามาแทรก กล่าวคือ เมื่อมีนโยบายอื่นเข้ามาแทรก อาจทำให้ผู้ริเริ่มนโยบายล้มความมุ่งมั่นที่มีต่อนโยบายเดิมไปได้ ประการที่สอง อำนาจของผู้กำหนดนโยบายที่มีความเป็นเอกภาพ และความยินยอมอย่างเต็มที่ของผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นพลังสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างไรก็ตามในบางกรณีที่การปกครองมีการกระจายอำนาจมาก รัฐบาลกลางอาจมีอำนาจน้อยในการบังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลาง เช่น ความไร้สมรรถนะของรัฐบาลกลางในการปฏิรูปการศึกษา เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีอิสรภาพในการบริหารกิจการในท้องถิ่นของตนอย่างเต็มที่

การกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์เสมอ เป็นการยากมากที่รัฐบาลจะกำหนดนโยบายให้ทุกกลุ่มได้รับผลประโยชน์และเสียประโยชน์เสมอ เป็นการยากมากที่รัฐบาลจะกำหนดนโยบายให้ทุกกลุ่มได้รับผลประโยชน์อย่างเสมอหน้า อาทิเช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างทางด่วน ซึ่งผู้ใช้ทางด่วนที่ได้รับประโยชน์จะให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ แต่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนอาจคัดค้านเต็มที่เพราะรู้สึกว่าคุณเสียผลประโยชน์เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงอาจเผชิญกับการสนับสนุนและการคัดค้านได้เสมอ กลุ่มที่คัดค้านจะพยายามดำเนินการเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้กลุ่มของตนได้ประโยชน์ (Brever and Kakalik,1974) หากการเจรจาประนีประนอมไปประสบความสำเร็จการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจประสบความสำเร็จกันไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ อาทิเช่น กรณีการก่อสร้างทางด่วนระยะสองของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในช่วงที่ต้องผ่านชุมชนบ้านครัว ซึ่งได้รับการคัดค้านมาโดยตลอดจนไม่สามารถดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ได้

นอกจากนี้ นโยบายอาจถูกนำไปปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มอาจได้ประโยชน์มากกว่ากลุ่มอื่น เช่น รัฐบาลอาจให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลตาบอดโดยการยกเว้นการเสียภาษีเงินได้ ในขณะที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในลักษณะอื่นๆ อาจไม่ได้รับประโยชน์จากกรณีนี้ หรือกลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการอาจได้รับผลประโยชน์จากนโยบายประกันสังคม ในขณะที่กลุ่มผู้ใช้แรงงานภาคเกษตรไม่ได้รับผลประโยชน์เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นเสมือนเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการแบ่งแยก (Discriminatory) หรือเกิดการเลือกปฏิบัติขึ้นได้ (Brever and Kakalik,1974) ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า กลุ่มที่เสียประโยชน์จะพยายามคัดค้านนโยบายมิให้มีผลในทางปฏิบัติ ส่วนผู้ที่ได้รับประโยชน์จะให้การสนับสนุน ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายจึงต้องวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าจะมีกลุ่มผู้สนับสนุนมากกว่าและกลุ่มผู้คัดค้านจะไม่มีพลังมากพอที่จะขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้กำหนดนโยบายมิได้วิเคราะห์เงื่อนไขเหล่านี้ตั้งแต่ต้น เมื่อปรากฏว่ามีผู้คัดค้านมาก อาจทำให้ต้องยกเลิกนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายระหว่างการดำเนินงาน เพื่อลดกระแสการคัดค้านให้น้อยลง ซึ่งอาจก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรได้มาก

4) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of Administration)

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร ดังนั้น ผู้บริหารควรพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติของแนวราบ (Horizontally) และแนวตั้ง (Vertically) ควบคู่กันไป และจะเห็นได้ชัดเจนว่า ยังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะ

มีความคาดหวัง มีผลประโยชน์และมีมุมมองที่แตกต่างกันไป ก็จะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย

โดยปกติ ถ้าผู้กำหนดนโยบายยังเห็นห่างจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ได้รับผลกระทบมากเพียงใด ทั้งในแนวราบ ได้แก่ ตัวแทนฝ่ายต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งแยกกันกำหนดนโยบาย หรือในแนวดิ่ง ได้แก่ การควบคุมการติดตามและกำกับดูแลการทำงาน หรือการประสานงานภายในองค์กร เป็นต้น โอกาสที่นโยบายนั้นจะเบี่ยงเบนไปจากความตั้งใจเดิมของผู้กำหนดนโยบายจะมีมากขึ้นตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น ปัญหาการประสานงานของสำนักงานอัยการและกรมตำรวจในการพิจารณาคดี เช่น ปัญหาการประสานงานของสำนักงานอัยการและกรมตำรวจในการพิจารณาคดี เพื่อการส่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง แม้จะมีรูปแบบการทำงานที่ชัดเจน แต่อาจเกิดความไม่เข้าใจต่อกันได้ หรือในสังคมที่มีการกระจายอำนาจท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การทำงานของศาลมีความแตกต่างกัน แม้ว่าจะมีการกำหนดมาตรฐานไว้อย่างชัดเจนในนโยบายก็ตาม (Levine, 1980, p.198 & Pressman and Wildavsky, 1973)

สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิติของการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ นั้น อาจพบว่าตัวแทนของแต่ละองค์กรอาจมีการเพิ่มวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของตนเองเข้าไปด้วย จึงทำให้นโยบายมีโอกาสที่จะเบี่ยงเบนไปจากเดิมได้มาก ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Robert Levine, 1979) กล่าวได้ว่า“อุปสรรคที่สำคัญในการบริหารนโยบาย คือ การกระจายอำนาจของกระบวนการตัดสินใจโดยผ่านหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ อย่างมากมาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ผลกำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้องค์กรที่มีความซับซ้อนสูง หรือมีสายการบังคับบัญชายาวเกินไป และมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไปเพราะลักษณะต่างๆ ดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายให้หน่วยงานที่เป็นเอกภาพและไม่มีความซับซ้อนในการบริหารงานมากจะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

5) สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (Incentives for Implementers)

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว อาจจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยการสร้างสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติอีกด้วย ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ (Work and Motivation) อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าในระบบราชการเป็นระบบที่ขาด

การรับรู้เรื่องข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ “สัญญาณด้านการตลาด” (Market Signals) ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะเข้าใจว่าอะไรคือสิ่งจูงใจสำหรับผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติ และอะไรคือรางวัลหรือการลงโทษที่ผู้ปฏิบัติจะได้รับสำหรับการให้บริการที่ดีและบริการที่ไม่ดี (Schultze, 1970, p.154 & Halperin and Kanter, 1973, p. 11)

ลักษณะของสิ่งจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติ อาจกระทำได้หลายกรณี อาทิเช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง ส่วนการลงโทษในกรณีที่ทำงานล้มเหลว อาจกระทำได้หลายกรณีเช่นกัน เช่น การระงับการขึ้นเงินเดือน การงดเงินรางวัลประจำปี การโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ควรจะประกาศให้ผู้ปฏิบัติทราบชัดเจนล่วงหน้า พร้อมทั้งการจัดระบบการประเมินผลงานที่มีความน่าเชื่อถือ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ปฏิบัติอย่างเสมอภาค อย่างไรก็ตาม การจัดสรรสิ่งจูงใจดังกล่าวจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณ (Budget Allocation) เพื่อการสนับสนุนแผนงานหรือโครงการเป็นสำคัญ โดยองค์ประกอบของต้นทุนได้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายเหล่านี้ไว้ด้วยแล้ว การจัดสรรสิ่งจูงใจดังกล่าวจึงสามารถกระทำได้ (Schultze, 1970)

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยสิ่งจูงใจต่อผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัตินี้ (Robert R.R., 1979, p. 273) ได้เสนอทฤษฎีสถานการณ์ของสิ่งจูงใจไว้ 3 ประการคือ

ประการแรก ระบบตลาดเสรีจะก่อให้เกิดการกระทำซ้ำ (Replicated) เมื่อทรัพยากรได้รับการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง การใช้กลไกการต่อรองทางการเมือง (Political Bargaining Mechanism) เพื่อปรับปรุงโครงสร้างองค์การราชการ หรือเป็นอำนาจต่อรอง โดยกลุ่มการเมืองที่รวมตัวกันอย่างเป็นเอกภาพ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงที่ต้องการ

ประการที่สาม การใช้การแข่งขันของระบบราชการเพื่อเร่งเร้าการปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

Milbrey Wallin Melaughin (1975) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสิ่งจูงใจในแง่ลบ (Negative Incentives) มิได้ทำให้เกิดแรงจูงใจอย่างเพียงพอที่จะทำให้มีการสนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องแต่การปฏิบัติจะสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีหากมีสิ่งจูงใจในแง่บวก (Positive Incentives) ที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ

สัจพจน์ธรรมชาติของมนุษย์ (Human Nature) ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่าบุคคลโดยทั่วไปนั้นย่อมประสงค์จะได้รับการยกย่อง การชมเชย การให้กำลังใจ และการได้รับผลตอบแทนจากการทำงานด้วยความอุทิศเสียสละของตน หากผู้ตัดสินใจและผู้บังคับบัญชามีภาวะผู้นำ และเข้าใจคุณค่าของจิตใจผู้ปฏิบัติที่มีต่อสิ่งจูงใจ และสามารถจัดสรรสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้

ปฏิบัติ การกระทำเหล่านี้จะสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติมีพลังและศรัทธาที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6) การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation)

ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการน่านโยบายไปปฏิบัติ คือ แผนงานหรือโครงการใด แม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการสนับสนุน แผนงานและโครงการอาจประสบความล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ

ทรัพยากรในการน่านโยบายไปปฏิบัติหมายถึงทั้งเงินทุน เวลา และบุคลากรตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ แต่ในความเป็นจริงของสังคมทั่วไปนั้น มักพบว่าทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงการต่างๆ เพราะทุกสังคมล้วนมีทรัพยากรจำกัด การใช้ทรัพยากรที่ถูกต้อง จึงต้องคำนึงถึงการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการ รวมทั้งกลยุทธ์ในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ข้อจำกัดซึ่งเกิดจากการมีทรัพยากรอย่างจำกัดนี้ มีอิทธิพลต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ข้อจำกัดจำนวนเงินและเวลาที่จะต้องจัดสรรสำหรับการน่านโยบายไปปฏิบัติ และการกระจายทรัพยากรดังกล่าวอย่างเหมาะสมด้วย เช่น การปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณด้านความมั่นคงของประเทศใหม่ โดยการเพิ่มค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการวิจัยค้นคว้าและพัฒนาาระบบอาวุธให้ทันสมัยมากขึ้น โดยการลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับแผนงานด้านการรักษาอัตรากำลังพลสำรองลง ในกรณีนี้จำนวนเงินงบประมาณทั้งหมดมิได้เปลี่ยนแปลงไป แต่เปลี่ยนแปลงการกระจายทรัพยากรให้เหมาะสมกับเป้าหมายที่เกี่ยวข้องแปลงไป (Brever and DeLeon, 1983, p. 273-274)

การจัดสรรทรัพยากรนี้ ผู้กำหนดนโยบายและผู้น่านโยบายไปปฏิบัติ ควรตระหนักถึงผลประโยชน์หรือต้นทุนที่ไม่ได้คาดไว้ด้วย ซึ่งเรียกว่า “ผลกระทบจากภายนอก” (Externalities) อันเป็นผลมาจากการจัดสรรทรัพยากรในการน่านโยบายไปปฏิบัติ และต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีผลกระทบต่อการณ์น่านโยบายไปปฏิบัติอย่างไร ถ้าเป็นผลกระทบทางลบจะมีแนวทางในการแก้ไขอย่างไร ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้การณ์น่านโยบายไปปฏิบัติต้องประสบความล้มเหลว (wolf, 1979, p. 114-133)

สำหรับทรัพยากรเรื่องเวลาเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญ ดังจะเห็นได้จากปฏิทินการทำงาน โดยทั่วไปจะระบุวันสิ้นสุดของแผนงานและโครงการไว้ด้วย (Deadline) ทำให้ผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบถูกบังคับด้วยกรอบเวลาที่ชัดเจน ในกรณีที่กรอบเวลาดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการน่านโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลครบถ้วนสมบูรณ์เพราะมีเวลาน้อยเกินไป เป็นต้น (Rivlin, 1971, p. 5)

ดังที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ 8 ประการ คือ ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ความเพียงพอของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทักษะของผู้ นำนโยบายไปปฏิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

2.9 นโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ

1. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การศึกษาเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของมนุษย์ใน ทุกยุคทุกสมัย นอกจากนี้แล้วการศึกษายังเป็นพื้นฐานที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศชาติในทุกๆ ด้านๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม เทคโนโลยี ทรัพยากร สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต เป็นต้น เนื่องจากความสำคัญดังกล่าวภารกิจด้านการศึกษา จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการด้านการศึกษาไว้ในหลายมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดสิทธิของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอบรมแก่ประชาชน

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขการบริหารการปกครองในประเทศได้เริ่มขยายตัวไปสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่น ได้มีสิทธิและหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นและโดยบทบาทของเทศบาลตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่การจัดการศึกษาให้แก่ราษฎรใน ท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478 ได้มีการโอน โรงเรียนประชาบาลมา เป็นของเทศบาล ซึ่งเทศบาลได้รับโอนโรงเรียนมาดำเนินการครั้งแรกในปี พ.ศ.2480 เป็นการโอน ทั้งการดำเนินการกิจการทรัพย์สินและครุมาสังกัดเทศบาลนับเป็นการเริ่มต้นของการจัดการศึกษา ท้องถิ่น

แต่ในการจัดการศึกษาของเทศบาลในช่วงแรกนี้ประสบปัญหาต่างๆ มาก เนื่องจาก งบประมาณเทศบาลมีน้อย ทำให้การจัดการศึกษาไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร จึงมีการโอน โรงเรียน กลับคืนไปให้กระทรวงศึกษาธิการในปี พ.ศ. 2486 และมีการโอนโรงเรียนในความรับผิดชอบ ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 2-3 ครั้ง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2506 ได้โอนโรงเรียนในเขตเทศบาลมาอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2521 ได้มี การจัดตั้งให้เมืองพัทยาขึ้นเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งให้โรงเรียน ครูและ ลูกจ้างของโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตเมืองพัทยา สังกัดเมืองพัทยา

ปัจจุบันจึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา คือ เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร โดยให้เทศบาลและเมืองพัทยายู่ในกำกับดูแลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

การจัดการศึกษาท้องถิ่น โดยทั่วไปจะยึดหลักการส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนการศึกษา หลักสูตร มาตรฐานและการวัดประเมินผลการศึกษา โดยมอบให้ส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามที่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่นเป็นไปตามความเหมาะสมจึงได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น ดังนี้

1) กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ความรับผิดชอบควบคุมส่งเสริมและพัฒนาในด้านธุรการเกี่ยวกับนโยบาย และการจัดการศึกษาท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมายจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นหน่วยงานประสานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้คำแนะนำส่งเสริมและช่วยเหลือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

2) กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบด้านวิชาการ มาตรฐานการศึกษา การกำหนดหลักสูตรแกนกลาง

3) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ส่งเสริมและวางนโยบายกำหนดมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง กำหนดตำแหน่งและวินัยของพนักงานครูของท้องถิ่น

จากเหตุผลความเป็นมาและหลักการจัดการศึกษาท้องถิ่น ดังกล่าว ในการส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงมีภาระหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ของท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการศึกษาอบรมแก่ประชาชนภายใต้ นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดภาระหน้าที่ในท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่ดำเนินการในด้านการจัดการศึกษาท้องถิ่นทั้งนี้อาจมีภารกิจ การจัดการศึกษาได้ ดังนี้

1) การจัดการศึกษาปฐมวัย เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์

สังคม และสติปัญญา เต็มตามศักยภาพและมีความพร้อมในการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

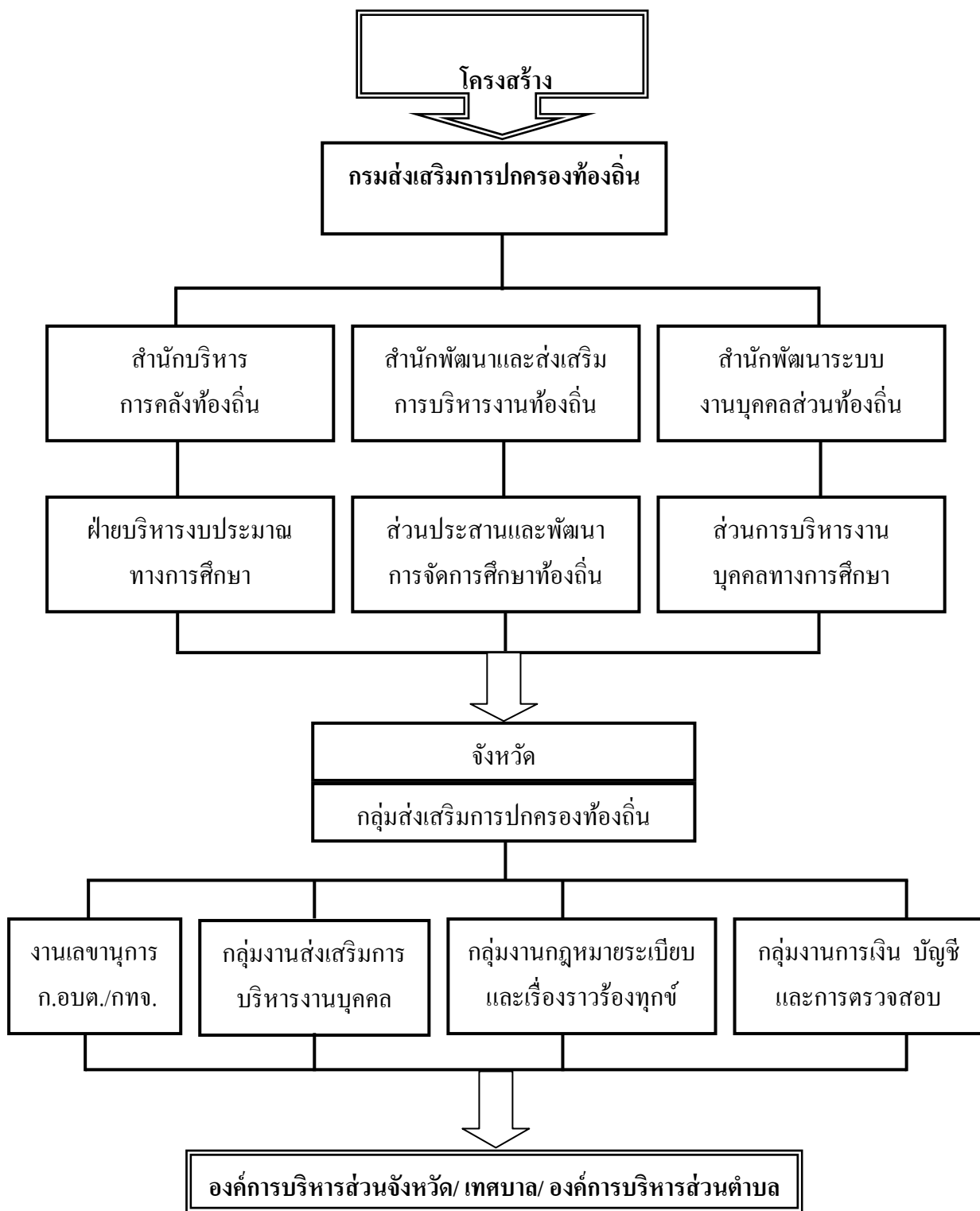
2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็ก ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพและสังคมให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรม จริยธรรมความรู้ความสามารถในการประกอบงานอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรมและมีความสำนึกในความเป็นไทย

3) การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ เป็นการจัดบริการและหรือส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

4) การจัดส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน เป็นการจัดบริการและหรือส่งเสริมการดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชนและประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย

5) การดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นการดำเนินงานกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุนอนุรักษ์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นความเป็นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. โอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 การบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษาของไทยมีหน่วยงานใหญ่ที่รับผิดชอบอยู่ 3 หน่วยงาน คือ กรมสามัญศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลโดยมีฐานะเทียบเท่ากรม ๆ หนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ รายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารการประถมศึกษาของหน่วยงานทั้ง 3 มีดังนี้ 1) กรมสามัญศึกษา 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ 3) เทศบาล ดังรูปภาพประกอบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้



รูปภาพประกอบที่ 13 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ที่มา : กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การจัดการศึกษาท้องถิ่น 2547)

กรมสามัญศึกษา กล่าวโดยนิตินัยจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2495 แต่โดยพฤตินัย กรมสามัญศึกษาได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2494 โดยใช้ชื่อว่า กรมประชาศึกษา ซึ่งต่อมาอีก 9 เดือน ก็เปลี่ยนเป็นกรมสามัญศึกษามีหน้าที่บรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย ลงโทษ พิจารณา เงินเดือน ของข้าราชการครูระดับประถมศึกษา ซึ่งมีกองโรงเรียนประชาบาลเป็นผู้ดำเนินการหลัก ของกรมหลังจากการปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติปฏิรูปกระทรวงศึกษาธิการใหม่ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2515 ให้ยุบรวมกรมสามัญศึกษากับกรมวิสามัญศึกษาเข้าเป็นกรมเดียวกันทำให้การบริหารกิจการประถมกับการบริหารกิจการมัธยมศึกษาสามารถรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน

องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยหลักกระจายอำนาจแห่งการปกครองที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาจึงมีการโอนโรงเรียนชั้นประถมศึกษา ในเขตเทศบาล จากกระทรวงศึกษาธิการไปยังกระทรวงมหาดไทย(ตามพระราชบัญญัติ ประถมศึกษา พ.ศ. 2478 แก้ไข พ.ศ. 2482 และ พ.ศ. 2505 ซึ่งเทศบาลที่รับโอนไปในตอนแรก ได้รับความร่วมมือและอุดหนุนของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ปรากฏว่า เทศบาลไม่สามารถ ดำเนินการให้ลุล่วงไปได้และขาดงบประมาณ และบุคลากร ฉะนั้นจึงโอนกลับมาให้ กระทรวงศึกษาธิการอีก แต่กระทรวงศึกษาธิการได้โอนคืนให้เทศบาลใหม่ในปีถัดไป โดยช่วย แก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรให้อ้อยให้อาคารสถานที่และให้ยืมตัวบุคลากร

ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้วางนโยบายในการจัดโรงเรียน ประถมศึกษาเอาไว้โดยแบ่งโรงเรียนประถมในท้องถิ่นเป็น 2 ประเภท แต่ละประเภทขึ้นอยู่กับ ผลงานต่างกัน คือ โรงเรียนในความดูแลของเทศบาลซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาลกับโรงเรียนของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล ทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ได้บังคับบัญชาของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยพฤตินัยโดยที่หน้าที่ของกรมการ ปกครองในการบริหารการจัดการศึกษาในท้องถิ่นมีดังนี้

1) กำหนดนโยบายว่าจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารอย่างไรการประถมศึกษาจึง จะได้ผลตามความมุ่งหมาย

2) จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัดตามความจำเป็น เป็นการหางบประมาณจากส่วนกลาง มาให้เพื่อใช้จ่ายในการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะออกมาในรูปของเงินอุดหนุน เมื่อจังหวัดได้รับเงินอุดหนุนไปแล้วก็นำเข้าเป็นเงินงบประมาณจังหวัด และนำเสนอจังหวัด พิจารณา โดยวิธีการนี้จังหวัดควรจะนำเงินไปใช้ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

3) การควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ ควบคุมการบริหารของจังหวัดตาม อำนาจหน้าที่จะระบุไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินตามโครงการให้สอดคล้องกับ ความ ต้องการของท้องถิ่น

4) ส่งเสริมสวัสดิการในโรงเรียนทั้งของครูและนักเรียน ในเรื่องอาคารสถานที่อาหารและเครื่องใช้ต่าง ๆ

5) ช่วยประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ คุรุสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำนักงานประมาณ และอื่น ๆ

6) พยายามให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำงานให้ตรงตามเป้าหมายมากขึ้น สามารถปกครองตนเองได้มากขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลาง

ปัญหาการศึกษาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับคือ การขาดแคลนอาคารเรียนซึ่งต้องสัมพันธกับจำนวนเด็กที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงต้องจัดสรรงบประมาณหรือรายได้พิเศษสร้างห้องเรียน หรืออาคารชั่วคราวหรืออาคารถาวรขึ้น เพื่อความสะดวกในการจัดการประถมศึกษา กรมการปกครองได้จัดตั้งกองการศึกษาประชาบาลขึ้น เพื่อรับงานทั้ง 6 ประการข้างต้นโดยเฉพาะเพื่อมิให้เกิดการแบ่งส่วนงานในกรมใหม่ให้ยุ่งยาก กองนี้จะดูแลการศึกษาประชาบาลในส่วนภูมิภาคเพียงด้านเดียว และขึ้นตรงต่อกรมการปกครอง ส่วนงานอื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบลก็ยังคงอยู่ในความควบคุมของกรมการปกครองเช่นเดิม

กองการศึกษาประชาบาลมีแผนก 3 แผนก แผนกงาน แผนกประมาณการรายจ่าย และแผนกประสานงาน มีงานที่ต้องรับผิดชอบ คือ

1) ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยดำเนินงานบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดและของงบประมาณจากส่วนกลางไปอุดหนุนแจ้งยอดหรืออุดหนุนไปยังจังหวัด ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการศึกษาประชาบาล ให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ ส่วนการเบิกจ่ายให้กองคลังส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการ

3) จัดทะเบียนและตรวจสอบทรัพย์สินของโรงเรียน

4) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น อัตราค่าจ้าง เงินเดือน บำเหน็จบำนาญ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น ของข้าราชการครู

5) เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการและประสานงานการฝึกอบรมครูประชาบาล

6) จัดทำสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงเรียน ครู และนักเรียนของโรงเรียนประชาบาล

การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ผู้มีตำแหน่งสูงสุดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นนายกองการศึกษาผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในจังหวัดโดยเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น มีปลัดจังหวัดเป็นปลัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหัวหน้าการศึกษารับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาล

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และติดต่อประสานงานการศึกษาระดับนี้ โดยมีศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ ในระดับอำเภอ มีนายอำเภอเป็น หัวหน้าบังคับบัญชา มีปลัดอำเภอและหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ เป็นผู้บริหารดลั่นกันลงไป ดังแผนภาพประกอบ

เทศบาล ในอดีตการประถมศึกษาอยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการและเรียกว่า โรงเรียนประชาบาล ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ซึ่งมีผลให้ โรงเรียนประชาบาล ที่อยู่ในเขตเทศบาลถูกโอนมาเป็นของเทศบาลแต่การโอนโรงเรียนของ ประชาบาลมาเป็นของเทศบาลมีปัญหามาก ต้องโอนกลับไปให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดและ โอนกลับมาเป็นของเทศบาลโดยสรุปการโอนได้ดังนี้ ใน พ.ศ. 2478 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ ประถมศึกษา พ.ศ. 2478 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของเทศบาลคือ ให้โอนโรงเรียน ประชาบาลในเขตเทศบาลทุกแห่งให้เทศบาลดำเนินการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 โอนการศึกษา ประชาบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี ให้กลับไปอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล นครกรุงเทพและธนบุรี และในปี พ.ศ. 2506 โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลที่เหลือทุก แห่งให้กลับไปอยู่ในความดูแลของเทศบาลนั้น นอกจากนี้ สภาเทศบาล ซึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ งบประมาณการศึกษา มีหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานของคณะเทศมนตรี และการบริหาร การศึกษาของเทศบาลอีกด้วย บุคคลที่มีหน้าที่สำคัญในการบริหารการศึกษาของเทศบาลคือ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และเจ้าหน้าที่การศึกษาซึ่งแบ่งเป็น หัวหน้าหมวด หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง หรือผู้อำนวยการฝ่ายสุดแต่ขนาดและปริมาณงานของเทศบาลแต่ละ แห่งในด้านการบริหารงานบุคคล มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ กำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการบริหารงานบุคคลของเทศบาล เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน ซึ่งควบคุมระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และยังมีคณะ อนุคณะกรรมการพนักงานเทศบาลช่วยปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลในส่วน จังหวัดมี อนุคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด อนุคณะกรรมการพนักงานเทศบาลเทศบาล ที่ จะรับผิดชอบดลั่นลงมาเพื่อให้เป็นไปตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาลซึ่ง อนุโลมเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน

2. การนำนโยบาย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด ชัยภูมิไปปฏิบัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก วันที่ 24 สิงหาคม 2550) ส่วนที่ 8 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในการศึกษามาตรา 49 กำหนดว่า

บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน(มาตรา 43) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิจะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมความต้องการในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 298) ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษา ระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมและความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นและให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตาม ศักยภาพและความต้องการท้องถิ่นตั้งแต่ระดับปฐมวัย (อายุ 4-6 ปี) ระดับประถมศึกษาและ มัธยมศึกษาทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2545 ข, หน้า 6-29)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นระยะเวลา 15 ปี (พ.ศ. 2545-2559) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ เป็นแนวทางในการจัดและพัฒนาศึกษาท้องถิ่นเหมาะสมกับศักยภาพตามความพร้อมและตรง ตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบท้องถิ่นสามารถดำเนินได้ 2 แนวทาง คือ ดำเนินการจัดการศึกษาเอง โดยดำเนินการได้ 2 กรณี คือ จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง และการดำเนินรับโอนภารกิจจัดการศึกษาที่รัฐจะโอนภารกิจจัดการศึกษาของรัฐให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการศึกษาสำหรับการดำเนินทั้ง 2 กรณี องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมตามเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษากำหนดไว้ก่อน

สำหรับแนวทางที่สอง ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษาของรัฐคือเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการส่งเสริมสนับสนุนงบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์อุปกรณ์ทางการศึกษารวมทั้งเสนอแนะและร่วมพัฒนาการศึกษา

จะเห็นได้ว่านโยบายและแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐและองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงความสัมพันธ์กันโดยรัฐสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วม รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 (มาตรา 43 และมาตรา 289) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (มาตราที่ 16-19) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 (มาตรา 21) โดยมีนโยบายและแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรองรับไว้ชัดเจน กระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยงานของรัฐ ส่วนกลางมีหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริม กำกับมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถจัดการศึกษาได้มาตรฐานที่กำหนด

3. การศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ภายหลังจากประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญปัจจุบันมี 5 รูปแบบ คือ 1) องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 4) เมืองพัทยา และ 5) กรุงเทพมหานคร (ประภาพรณ ไชยวงษ์, 2544, หน้า13) ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วน ตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในด้านการจัดการศึกษาจะปรากฏใน มาตรา 16 (19) และ 17 (6) แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกลุ่มเป้าหมายนี้มีเทศบาลเพียงแห่งเดียวที่จัดการศึกษาขั้น พื้นฐานอยู่แล้วตั้งแต่ระดับการศึกษาปฐมวัย จนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น(มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ,2545, หน้า 2) ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เริ่มจัดการศึกษา ตามภารกิจถ่ายโอนที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ในระดับปฐมวัย คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เดิมกรมพัฒนา ชุมชนดูแล และศูนย์อบรมก่อนเกณฑ์ในวัดของกรมการศาสนา ส่วนปฐมวัย (4-6 ปี) และการศึกษา ขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามภารกิจถ่ายโอนดังกล่าว กำหนดให้มีการ ถ่ายโอนได้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมตามที่ กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี,2545, หน้า 30-36) เห็นได้ว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและ องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจด้านการจัดการศึกษาที่ชัดเจน สามารถจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับ การศึกษาปฐมวัยจนถึงระดับมัธยมศึกษาโดยมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ รูปแบบดำเนินการรับผิดชอบดูแลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยตนเองโดยให้เป็นไปตาม กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวไว้เบื้องต้นแล้ว

สำหรับการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้การ

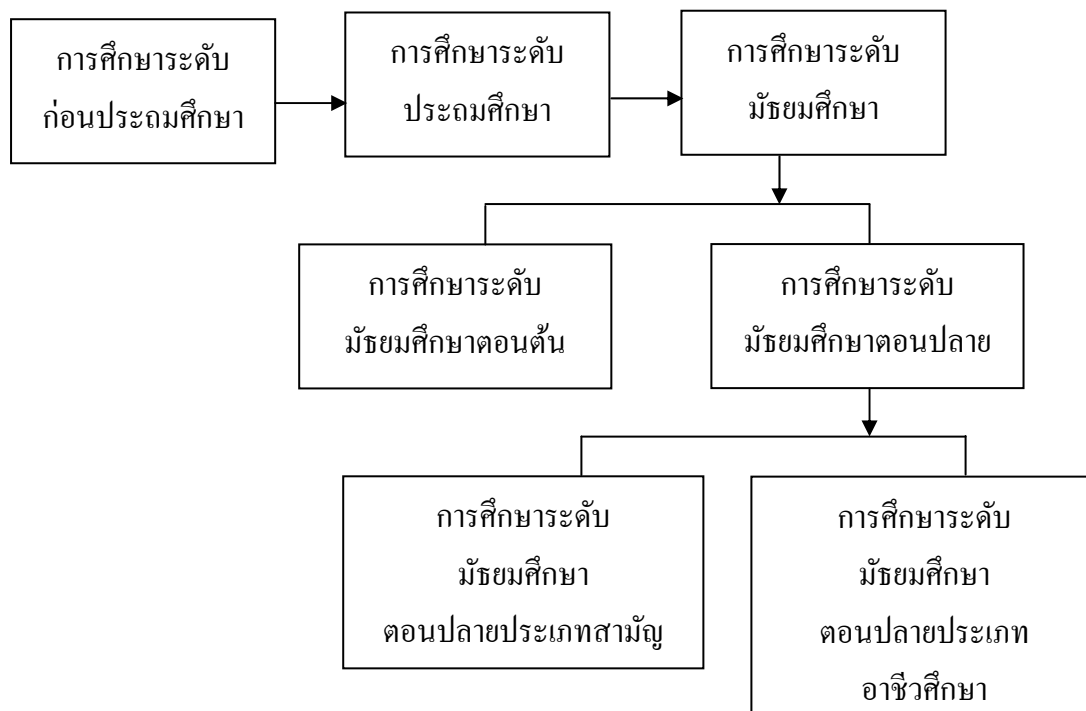
บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ต้องยึดหลักความถูกต้องและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น (มาตรา 288) ซึ่งมีคณะในองค์กรระดับนโยบาย คือ 1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงาน ส่วนบุคคลท้องถิ่น 2) คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3) คณะกรรมการ กลางพนักงานส่วนตำบล สำหรับองค์กรปฏิบัติการระดับจังหวัดมี 3 คณะ คือ (1) คณะกรรมการ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล และ (3) คณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบล มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการดำเนินการบริหารงานบุคคลทั้งหมดแต่ตั้งการ คัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง วินัย และการพัฒนาบุคลากร (กรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2547, หน้า 9-12)

ในส่วนของโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเทศบาล และนายกองค์การ บริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีรองนายกฯหนึ่งคนดูแลรับผิดชอบงานการศึกษาส่วน งานราชการประจำนั้นจะมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล และปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบล เป็นหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละหน่วยงานและมีฝ่ายการศึกษาเป็นผู้ดูแล ประสานกับสถานศึกษาในการพัฒนาสถานศึกษาท้องถิ่น สำหรับสถานศึกษาในระบบโรงเรียนมี ผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหาร และพนักงานครู เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษาเช่นเดียวกับ สถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ขอบเขตการใช้หลักเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

(1) หลักเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ตามกฎกระทรวงใช้ประเมินใน 3 กรณี คือ กรณีจัดการศึกษาขึ้นใหม่ กรณีเปลี่ยนแปลง จัดการศึกษาและกรณีขอลำโอนการจัดการศึกษาจากรัฐ

(2) การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึงการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ซึ่งได้มีกฎกระทรวงว่า ด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2546 แบ่งระดับและประเภท การศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเขียนภาพแสดงความสัมพันธ์ ดังนี้



ภาพประกอบที่ 14 รูปแบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547, หน้า 101)

ลักษณะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องผ่านการประเมินความพร้อมมี 3 ลักษณะ คือ

(1) การจัดการศึกษาขึ้นใหม่โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีสถานศึกษาในสังกัดมาก่อน คำว่า สถานศึกษา หมายถึง หน่วยงานที่จัดการศึกษาที่เรียกชื่อต่าง ๆ เช่น สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานจัดการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานศึกษาในสังกัดแล้วไม่จำเป็นที่จะเป็นการจัดการศึกษาในระดับ ประเภท หรือรูปแบบใด เมื่อจะเปลี่ยนแปลงหรือขยายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มก็ไม่ต้องประเมินความพร้อมอีก

(2) การเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาจากประเภทที่จัดอยู่เดิมไปจัดประเภทอื่น หรือจัดประเภทอื่นเพิ่มเติม อาทิ

ก) เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษา (ม.4-ม.6) ต่อมายกเลิกประเภทสามัญศึกษาเปลี่ยนไปจัดประเภทสามัญอาชีวศึกษา (ปวช.) แทน

ข) จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ต่อมายกเลิกประเภทอาชีวศึกษา เปลี่ยนไปจัดประเภทสามัญศึกษา(ม.4-ม.6) แทน

ค) เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษา (ม.4-ม.6) ต่อมาจัดประเภทอาชีวศึกษา ปวช. ด้วย

ง) เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ต่อมาจัดประเภทสามัญศึกษา (ม.4-ม.6) ด้วย

4) การรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการนอกจากดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงนี้แล้วยังดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยซึ่งอาจแบ่งกรณีการรับ โอนตามลักษณะของสถานศึกษาได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) การรับโอนสถานศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งเป็น

ก) สถานศึกษาทั่วไปคือสถานศึกษาซึ่งไม่เข้าลักษณะสถานศึกษาพิเศษ 9 ประเภท

ข) สถานศึกษาพิเศษ ได้แก่สถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษ 9 ประเภท

(2) การรับโอนสถานศึกษานอกระบบ สถานศึกษานอกระบบ หมายถึง สถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ หรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนเขตซึ่งกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) สำหรับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งได้แก่การศึกษาระดับ อนุปริญญาและระดับปริญญาขึ้นไปนั้นกระทรวงศึกษาธิการจะต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง หากยังมีได้กำหนดกฎกระทรวงดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้โดยไม่ต้องผ่านการประเมินความพร้อมแต่จะขอรับโอนสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือสถานศึกษาอาชีวศึกษาของรัฐในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษาไม่ได้เนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต้องถ่ายโอนโดยสรุปมีกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาและต้องประเมินความพร้อมแยกได้เป็น 3 กรณี

กรณีที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาขึ้นมาใหม่โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน แยกเป็น กรณี จัดการศึกษาทั่วไปเว้นแต่การศึกษาสงเคราะห์ และกรณีจัดการศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา

กรณีที่ 3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
แยกเป็น

กรณีที่ 3.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยจัดการศึกษาขอรับโอนการจัดการศึกษา
ทั่วไป เว้นแต่การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 3.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยจัดการศึกษาขอรับโอนการจัดการศึกษา
การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 3.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้วขอรับโอนการจัดการศึกษา
ทั่วไป เว้นแต่การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 3.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้วขอรับโอนการจัดการศึกษา
สงเคราะห์

(4) เกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมี 6
องค์ประกอบ แต่ละองค์ประกอบมีตัวชี้วัดตั้งแต่ 1-4 ตัวชี้วัด รวม 11 ตัวชี้วัดแต่ละตัวชี้วัดมีระดับ
คุณภาพ 3 ระดับ นอกจากนั้นยังมีเงื่อนไขประกอบเกณฑ์ (ซึ่งพัฒนามาจากองค์ประกอบและ
ตัวชี้วัดที่ไม่อาจแบ่งระดับคุณภาพเป็น 3 ระดับได้) อีก 5 ข้อ อาจสรุปประกอบตัวชี้วัด ระดับ
คุณภาพ และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์

3. รูปแบบการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ

รูปแบบการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ นั้นมีโครงสร้างการ
บริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมีนายก
องค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเทศบาล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็น
ผู้บังคับบัญชา โดยมีรองนายกฯหนึ่งคนดูแลรับผิดชอบงานการศึกษาส่วนงานราชการประจำนั้นจะ
มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้า
พนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละหน่วยงานและมีฝ่ายการศึกษาเป็นผู้ดูแลประสานกับสถานศึกษาใน
การพัฒนาสถานศึกษาท้องถิ่น สำหรับสถานศึกษาในระบบโรงเรียนมีผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหาร
และพนักงานครู เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาในสังกัด
กระทรวงศึกษาธิการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ มีลักษณะการจัดการศึกษาดังนี้

1) มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นระดับจังหวัด พิจารณารูปแบบองค์ประกอบและ
อำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
จังหวัดชัยภูมิ

2) โรงเรียนใดมีความสามารถมีศักยภาพ จึงให้อำนาจและอิสระในการบริหารจัดการศึกษาโดยเฉพาะทางวิชาการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับสถานสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3) ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน ให้งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าใช้จ่ายด้านวิชาการอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการโดยผ่านระบบ GFMS ส่วนงบประมาณอื่น ๆ อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ

4) การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของบุคลากร ดังนี้

(1) กรณีบุคลากรสมัครใจ ให้ตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) กรณีบุคลากรไม่ประสงค์โอนไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปแต่ไม่เกิน 2 ปีการศึกษาเมื่อไม่ประสงค์จะโอนไปก็ให้ไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้ในกรณีมีอัตราที่ขาดอันเนื่องมาจากการถ่ายโอนรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณ หรืออัตราเพื่อบรรจุทดแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทรวงศึกษาธิการแล้วแต่กรณี

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ มีรูปแบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

6) มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการโอนสถานศึกษาตามแนวทางนี้ และเสนอคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่นต่อไปหากปรากฏ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษามีปัญหาหรือด้อยคุณภาพลงอาจมีการทบทวนการโอนได้เป็นรายๆ ไป

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษาว่า การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานของระดับท้องถิ่น ที่จะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี (มาตรา 43) โดยการจัดการศึกษาจะต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นด้วย (มาตรา 289)

2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 กำหนดให้การจัดระบบ โครงสร้างและขบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น(มาตรา 9) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใด ระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 14) กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ประสานและส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา42)

3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา (มาตรา16(9),17(6) และ18) ทั้งนี้ในการดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16,17 และ18

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรือร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้ (มาตรา21) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุไว้ชัดเจนถ้าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนสามารถร้องขอให้รัฐ คือ กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการแทนในด้านการจัดการศึกษาได้

อย่างไรก็ตามองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมที่กล่าวไว้เบื้องต้นแล้วให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี (พ.ศ. 2544-2553) โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อม โดยให้พิจารณาจากรายได้ บุคลากรขององค์กรจำนวนประชากร ค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการและคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จไม่เกินระยะเวลา 10 ปี (มาตรา 30(2))

4) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(สำนักนายกรัฐมนตรี ,2545, หน้า 3) กำหนดให้งานด้านการศึกษาอยู่ในภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วยการจัดการศึกษาในระบบและนอกระบบคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบแผนนี้เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา,2547,หน้า37) สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดขอบเขตการ โอนขั้นตอนและวิธีการถ่ายโอนงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการศึกษาซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2544(สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา ,2547, หน้า 38) มีสาระสำคัญด้านภารกิจที่จะถ่ายโอนตามมาตรา 32(1)แห่งพระราชบัญญัติกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในเรื่องการศึกษา กล่าวคือ การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนให้กระทรวงศึกษาธิการถ่ายโอนการศึกษาปฐมวัย (อนุบาล 4-6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2545, หน้า 33 และหน้า 127)

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 21)

6) ร่างกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 กำหนดประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประเมินข้อ 2(1) ดังนี้

(1) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการหรือมีส่วนร่วมในการศึกษา

(2) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับประเภทและรูปแบบการศึกษา

(3) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา

(4) การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา

(5) ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน

(6) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับเงื่อนไขประกอบเกณฑ์ การประเมินตัวชี้วัด และระดับคุณภาพของแต่ละตัวชี้วัด และองค์กรประกอบและเกณฑ์การผ่านการประเมินให้ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ข้อ 2(2))

จากการศึกษาพันธกิจและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับด้านการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวไว้ข้างต้น เห็นได้ว่ารัฐได้ให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาด้วยตนเองหรือรับถ่ายโอนสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมาอยู่ในความรับผิดชอบของตนเอง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษาโดยรวมของประเทศมีมาตรฐาน และคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาชาติ จึงให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมจึงสามารถจัดการศึกษาได้เองหรือรับโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในแต่ละกรณี ตามกำหนดไว้ในร่างกฎกระทรวงและประเทศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการ ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

5 ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับหนึ่งทุกระดับตามความต้องการ ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำร่างกฎกระทรวงดังกล่าวเสนอสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบและเห็นชอบก่อนส่งให้กระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้ต่อไป โดยมีสาระสำคัญตามบัญชีรายละเอียด 1-3 (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2547, หน้า 98)

6. การวางแผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษา

รูปแบบในการวางแผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาแสดงให้เห็นถึงความพร้อมต่าง ๆ ที่เหมาะสม กับระดับประเภทและรูปแบบการศึกษาการกำหนดเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับได้ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

การกำหนดเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นหลักสำคัญ เพื่อสร้างเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมในการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมจะไม่สามารถจัดการศึกษาได้จนกว่าจะพัฒนาความพร้อมที่ได้มาตรฐาน ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเป็นการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด

หลักการที่ยึดถือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

1) การศึกษาที่ทั่วถึงและมีคุณภาพ รูปแบบและหลักการจัดการศึกษาให้การศึกษาซึ่งเป็นบริการสาธารณะสำคัญที่รัฐต้องจัดให้ประชาชน เป็นการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, หน้า 19) มาตรา 81 จึงบัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรมปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมให้รัฐออกกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายปฏิรูปการศึกษาและยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

โดยบทบัญญัตินี้ประกอบกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับการศึกษาที่รัฐจัดการกำหนดเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการกำหนดเกณฑ์ที่ว่าด้วยความพร้อมต่าง ๆ เช่น การมีรายได้ที่เพียงพอในการจัดการศึกษาและการใช้รายได้เพื่อการศึกษาหรือจัดการศึกษา การมีแผนที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมและศักยภาพในการจัดการศึกษา รูปแบบของการบริหารจัดการศึกษา หรือด้านความเหมาะสม เช่น การตั้งสถานศึกษาในสถานที่ที่เหมาะสม การมีประสบการณ์ในการจัดการหรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เป็นต้น

2) การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้สถานศึกษา เป็นหลักที่สำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารและการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็คือการกระจายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาบริหารจัดการอย่างเบ็ดเสร็จด้วยตัวเองจากหลักการนี้จึงนำไปสู่การเสนอให้ระบบคณะกรรมการในการบริหารจัดการ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณากระจายอำนาจให้สถานศึกษา

3) การพัฒนาวิชาชีพครู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมวิชาชีพครูและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดหลักการสำคัญให้มีการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาและพัฒนาครูคณาจารย์และ

บุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารศึกษา และผู้บริหารการศึกษา โดยให้ครูผู้บริหารศึกษา และผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทนสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับอื่นสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ

โดยหลักการนี้ต้องมีเกณฑ์ที่ว่าด้วยการปรับระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐานอันเดียวกันกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐและมีเกณฑ์ในการพิจารณาแผนในการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาดังนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยจัดทำแผนรองรับจากผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาในการถ่ายโอนครู

(2) การกำหนดเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ยึดหลักที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยและมีแผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

(3) ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำแผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเตรียมแผนอัตราค่าจ้างครูและบุคลากรในโรงเรียนตามหลักเกณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยจัดทำแผนสรรหาวิทยากรให้ความรู้แก่ครูในโรงเรียนเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสื่อการเรียนการสอน

(6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาและการจัดกิจกรรมร่วมกับโรงเรียนเพื่อเป็นการพัฒนาให้เด็กมีความสมบูรณ์ทุกด้านตามที่กระทรวงกำหนด

(7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาครูในโรงเรียน

(8) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเตรียมพร้อมในการจัดทำแผนสวัสดิการต่อครูตามความจำเป็นและเหมาะสม

(9) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนสนับสนุนโรงเรียนให้มีการพัฒนาการเรียนการสอนแนะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

(10) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการวางแผนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้สถานศึกษา

(11) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเตรียมความพร้อมโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปการวางแผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษานั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำแผนรองรับจากผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาในการถ่ายโอนครูและการจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พร้อมจัดเตรียมแผนอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนตามหลักเกณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการสนับสนุนโรงเรียนให้มีการพัฒนาสื่อการเรียนการสอน โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างมีศักยภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้น

7. วิธีการบริหารและจัดการศึกษา

รูปแบบในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการบริหารและจัดการศึกษา ดังนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน
- 2) รูปแบบและหลักการในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อเป็นการวางแผนในการจัดการศึกษาของโรงเรียน
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปร่วมกำหนดวัตถุประสงค์ในการวางแผนจัดการศึกษาของโรงเรียน
- 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปร่วมกำหนดนโยบายในการวางแผนจัดการศึกษาของโรงเรียน
- 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมประชุมกำหนดแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีของโรงเรียน
- 6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมประชุมจัดทำแผนพัฒนาประจำปีของโรงเรียน
- 7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกำหนดแนวทางติดตามการวางแผนจัดการศึกษาของโรงเรียน
- 8) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมการพัฒนาการศึกษาที่เน้นการปฏิบัติงานร่วมกับโรงเรียน
- 9) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นตัวแทนของโรงเรียนในการประสานงาน นโยบายการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปประสานงานกับองค์กรเอกชนให้ช่วยสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้นเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนด โดยนอกจากกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการแล้วยังกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะไว้ด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะทางการศึกษา ได้แก่

- 1) กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- 2) เมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- 4) เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะไว้หลายประการ โดยเฉพาะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท คือ

- 1) มาตรา 16 (9) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง
- 2) มาตรา 17(6) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง
- 3) มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง
- 4) มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด คือ เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ คือ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง
- 5) มาตรา 30 ให้มีแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) ให้มีแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ มาตรา 30 และ มาตรา 32

ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ภารกิจ การจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ เป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ทั้งนี้ จะได้กำหนดรายละเอียดในแผนการปฏิบัติต่อไป

สำหรับแผนการปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ระบุหลักการไว้ดังนี้

1) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีหน้าที่ที่จะต้องทำภารกิจจัดการ การศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ

2) ให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา(ปัจจุบันยุบ รวมเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ถ่ายโอนการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาล อายุ 4-6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมิน ความพร้อม

3) ให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน (ปัจจุบันยุบเลิกมาขึ้นมากอยู่กับสำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ) ถ่ายโอนศูนย์การการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือศูนย์บริการการศึกษานอก โรงเรียนระดับเขตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

4) การถ่ายโอนสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในระดับการศึกษาขั้น พื้นฐานให้ถ่ายโอนเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมและตาม ความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป คือ

(1) สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านและมุ่งให้บริการใน เขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

(2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา

(3) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

(4) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือ ต้นแบบ สำหรับการจั ดการศึกษาในระดับภาค จังหวัดหรือในเขตพื้นที่การศึกษา

(5) สถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่กล่าวคือระดับประถมศึกษาที่มี จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไปและระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 15,000 คนขึ้นไปซึ่งมีการในแง่ปริมาณงาน การบริหารบุคคล และมีความซับซ้อนในการบริหารงาน

(6) สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือสถานที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากรและบริหารซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกล หรือสถานที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

(7) สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริหรืออยู่ในพระราชานุเคราะห์หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่างๆ

(8) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นให้ลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์กรมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542

(9) สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารที่วัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันในรูปแบบสหการ เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่ง แต่ละแห่งมีรายได้ 5 ล้านบาท รวมรายได้เป็น 15 ล้านบาทจึงร่วมมือกันขอรับโอนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่ให้บริการการศึกษาในพื้นที่ก็สามารถทำได้

สรุปรูปแบบวิธีการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปร่วมกำหนดรูปแบบในการศึกษาสถานการณปัจจุบันพร้อมกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายในการวางแผนจัดการศึกษาของโรงเรียนและมีการเข้าร่วมชี้แจงประชุมกำหนดแผนพัฒนาการศึกษาทุก ๆ 5 ปี โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาที่เน้นการปฏิบัติงานร่วมกับโรงเรียนโดยประสานกับองค์กรเอกชนในการช่วยพัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียนเพิ่มมากยิ่งขึ้น

8. การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา

การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษาเพื่อเป็นการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา ดังนี้

1) การจัดทำค่าของงบประมาณจากเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียนมีรูปแบบการขอโดยเขียนโครงการไปยัง สำนัก กอง ส่วนการศึกษาเพื่อพิจารณา

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมระดมทุนในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาการศึกษา

3) การศึกษาขั้นพื้นฐานภายในโรงเรียนนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการหาแหล่งทุนการศึกษาแก่เด็กนักเรียนที่ยากจน

4) กรณีจำเป็นต้องนำเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดการศึกษาสามารถโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณระเบียบกระทรวงมหาดไทยให้โรงเรียนได้

- 5) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินรายได้เพิ่มขึ้นเกินประมาณรายรับก็สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในระหว่างปีเพื่อสนับสนุนโรงเรียนได้
- 6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหางบประมาณจากแหล่งภายนอกเพื่อการสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน
- 7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนงบประมาณด้านการจัดสรรสื่อเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 8) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนเงินทุนในรูปของทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย
- 9) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดสรรครูโดยใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่นในการจ้างครูพิเศษตามความเหมาะสมให้โรงเรียนเพื่อเป็นการพัฒนาเด็กให้มีศักยภาพ
- 10) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณและตรวจสอบการเงินของโรงเรียน
- 11) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในการติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
- 12) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาประจำปีของโรงเรียน

9. เงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาจะต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐและเงินกู้เฉลี่ย 3 ปี งบประมาณย้อนหลัง (ไม่รวมปีงบประมาณปัจจุบัน) เพียงพอที่จะใช้จัดการศึกษาได้สัมฤทธิ์ผล โดยถือระดับรายได้และลักษณะการจัดการศึกษาดังนี้

ตารางที่ 3 ระดับรายได้และลักษณะการจัดการศึกษา

รายได้เฉลี่ย	ลักษณะการจัดการศึกษา
ระดับ 1 ปีละไม่เกิน 5 ล้านบาท	ให้จัดการศึกษาระดับก่อนปฐมศึกษาและให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐได้เพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาเองในอนาคตหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา
ระดับ 2 ปีละเกิน 5 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 10 ล้านบาท	ให้จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับก่อนปฐมศึกษาและรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป
ระดับ 3 ปีละเกิน 10 ล้านบาท	ให้จัดและรับ โอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับปฐมศึกษาและมัธยมศึกษา) และรับโอนสถานศึกษา ระดับประถมศึกษาที่มีจำนวน
ระดับ 4 ปีละเกิน 20 ล้านบาท ขึ้นไป	ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสงเคราะห์ การศึกษาเพื่อคนพิการ การศึกษาสำหรับผู้ที่มีความสามารถพิเศษ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับมัธยมศึกษาและสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในการศึกษาระดับพื้นฐานตามที่แผนปฏิบัติการกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

ที่มา : (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547, หน้า 105)

สรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมระดมทุนในรูปแบบต่างๆเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาการศึกษาและให้โรงเรียนจัดทำค่าของงบประมาณจากเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังสำนัก กอง ส่วนการศึกษาและเข้าไปมีส่วนร่วมในการหาแหล่งทุนการศึกษาแก่เด็กนักเรียนที่ยากจนเมื่อมีเงินรายได้เพิ่มขึ้นเกินประมาณการรายรับก็สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในระหว่างปีเพื่อสนับสนุนโรงเรียนได้ กรณีจำเป็นต้องนำเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดการศึกษา สามารถโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยให้โรงเรียนได้เพื่อเป็นการสนับสนุนเงินทุนในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยและจัดสรรงบประมาณในการจ้างครูพิเศษตามความเหมาะสมเพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการศึกษาเพิ่มมากยิ่งขึ้น

10. ระดับการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

หลักการที่ว่าด้วยทางเลือกของประชาชนในการรับการศึกษาหลักการนี้ยึดถือว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกสถานศึกษาที่เห็นว่าจะจัดการศึกษาที่ดีกว่าให้กับบุตรหลานของตน ประชาชนจึงควรมีส่วนให้ความเห็น ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือไม่กรณีอาจถือได้ว่าเป็นความต้องการภายในท้องถิ่นชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 289 วรรคสอง กำหนดด้วยหากประชาชนเห็นว่าสถานศึกษาของรัฐหรือเอกชนที่มีอยู่สามารถจัดการศึกษาที่ดีให้บุตรหลานเพียงพอแล้วประชาชนยังเห็น ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดการศึกษาอีกด้วยหรือไม่ และสามารถแปลผลต่อไปได้ว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งสถานศึกษาขึ้นมาประชาชนจะส่งบุตรหลานไปเข้าเรียนหรือไม่

การศึกษาความต้องการของประชาชนการเข้าเรียนในสถานศึกษา ในระดับ ประเภท การจัดการศึกษาของประชาชน ในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาความต้องการในการเข้าเรียนในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับและประเภท การศึกษาเป็นความพร้อมของตัวป้อนในการจัดการศึกษาประชากรในวัยเรียนนั้นเป็นประชากรที่ต้องเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถึงระดับอุดมศึกษาเป็นการตรวจสอบว่ามีสถานศึกษาในระดับหรือประเภทใดเพิ่มขึ้นในท้องถิ่น โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาระดับการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ดังนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิด โอกาสให้ประชาชนได้เสนอแนะแนวทางในการจัดการศึกษา
- 3) ประชาชนมีสิทธิในการเลือกสถานศึกษาให้กับเด็กนักเรียน
- 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมสร้างแหล่งเรียนรู้ภายในชุมชนและ โรงเรียนให้กับนักเรียน
- 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเผยแพร่ผลการจัดการศึกษาของ โรงเรียนแก่ชุมชน
- 6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมนำผลการประเมินออกเผยแพร่แก่ประชาชน
- 7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเชิญวิทยากรในท้องถิ่นให้ความรู้แก่นักเรียน
- 8) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เห็นถึงความสำคัญทางการศึกษาอย่างแท้จริง

ตารางที่ 4 ระดับการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

ระดับ	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
ระดับคุณภาพ	ประชาชนในวัยเรียน ต้องการเข้าเรียนน้อยกว่า ร้อยละ 50 ของกลุ่ม เป้าหมายที่จะจัดการจัด การศึกษา	ประชาชนในวัยเรียน ต้องการเข้าเรียนร้อย ละ 50-80 ของกลุ่ม เป้าหมายที่จะจัด การศึกษา	ประชาชนในวัยเรียน ต้องการเข้าเรียนร้อยละ 80 ของกลุ่มเป้าหมายที่ จะจัดการศึกษา

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547, หน้า 105)

แนวทางการประเมิน

1) ตรวจสอบข้อมูลประชากรในวัยเรียนในระดับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจากสำมะโน
นักเรียนและจำนวนนักเรียนในแต่ละระดับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) สำนวความต้องการของนักเรียนแยกตามระดับและประเภทที่ต้องการจากสถานศึกษา
ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การศึกษาซึ่งเป็นการบริการสาธารณะสำคัญที่รัฐต้องจัดให้ประชาชน เป็นการศึกษา
ที่ดีและมีคุณภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 81 จึงบัญญัติให้
รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการ
เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมและให้รัฐออกกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายปฏิรูป
การศึกษาและยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ให้บุคคลมีสิทธิเสมอภาคกันในการรับการศึกษาไม่
น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับการศึกษาที่รัฐจัดการกำหนด
เกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการ
กำหนดเกณฑ์ที่ว่าด้วยความพร้อมด้านต่างๆ เช่น การมีรายได้เพียงพอในการจัดการศึกษาและการ
ใช้รายได้เพื่อการศึกษาหรือจัดการศึกษา การมีแผนที่ให้แสดงความพร้อมและศักยภาพในการจัด
การศึกษา รูปแบบของการบริหารจัดการ หรือความเหมาะสม เช่น การตั้งสถานศึกษาใน
สถานศึกษาที่เหมาะสมกับการมีประสบการณ์และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

สรุป ระดับการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนนั้นเพื่อให้ประชาชนนั้นได้มี
การเลือกสถานศึกษาที่จะเรียนและความต้องการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาในระดับและประเภท
การศึกษาของประชากรในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

11. ตัวชี้วัดและระดับคุณภาพตามองค์ประกอบของเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 11 ตัวชี้วัด

ตารางที่ 5 ตัวชี้วัดตามองค์ประกอบของเกณฑ์การประเมินความพร้อม

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	ค่าน้ำหนัก
1.ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา	1.ระยะเวลาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหรือมีส่วนร่วมหรือส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาจนถึงปีที่ประเมิน	1
	2. ผลการจัดการศึกษา	3
	3. ความร่วมมือของชุมชนในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น - ด้านทรัพย์สิน - ด้านวิชาการ - ด้านบริการและกิจกรรม - ด้านอื่นๆ	2
	4. การส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาก่อนรับโอน - ด้านทรัพย์สิน - ด้านวิชาการ - ด้านบริการและกิจกรรม - ด้านอื่นๆ	1

ตารางที่ 5 ตัวชี้วัดตามองค์ประกอบของเกณฑ์การประเมินความพร้อม (ต่อ)

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	ค่าน้ำหนัก
2. แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับประเภทและรูปแบบการศึกษา	5. การมีแผนในลักษณะแผนกลยุทธ์เพื่อเตรียมความพร้อมการจัดการศึกษา	3
	6. ความพร้อมด้านอาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ และอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษา	2
	7. การมีแผนซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสด้าน (ก) การมีเครือข่ายในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส (ข) การมีหลักสูตรและแนวทางการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาส (ค) การมีระบบรองรับการศึกษาต่อและการมีงานทำ	2
3. วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา	8. รูปแบบวิธีการบริหารและการจัดการศึกษา	1
4. การจัดสรรรายได้	9. สัดส่วนการใช้รายได้(รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะจากรัฐ)เพื่อการเฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง(ไม่รวมงบประมาณที่ประเมิน)	2
5. ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน	10. ความต้องการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาในระดับและประเภทการศึกษาของประชากรในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2
6. ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	11. ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547, หน้า 106)

ระดับคุณภาพของตัวชี้วัดให้มีระดับคุณภาพของตัวชี้วัด 3 ระดับ มีความหมายและค่าคะแนน ดังนี้

1) ระดับ 1 ยังไม่มีความพร้อมหรือมีความพร้อมในระดับต่ำหรือมีความพร้อมน้อยมีค่าคะแนนเท่ากับ 1 คะแนน

2) ระดับ 2 มีความพร้อมในระดับปานกลางมีค่าคะแนนเท่ากับ 2 คะแนน

3) ระดับ 3 มีความพร้อมในระดับสูงหรือมีความพร้อมมากมีค่าคะแนนเท่ากับ 3 คะแนน
การคิดคุณภาพรวมให้คิดจากผลรวมของผลคูณของค่าคะแนนที่ในแต่ละตัวชี้วัดที่ต้องประเมินสำหรับกรณีนั้นกับค่าน้ำหนักของตัวชี้วัดนั้นหารด้วยค่าน้ำหนักรวมของตัวชี้วัดที่ต้องประเมินสำหรับกรณีนั้น

1) การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาต้องกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง เพื่อกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณสถานศึกษาการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปซึ่งเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระ สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานกับการศึกษาชาติ

2) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อรับรองการบริหารจัดการศึกษาบริหารจัดการโดยบุคลากรวิชาชีพและมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ

3) การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการบริหารจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่เสนอ นโยบาย แนวทาง มาตรการ และมาตรฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์ประกอบของคณะกรรมการให้ค่านึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

4) การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดระบบงานบริหารงานบุคคลหรือให้เป็นมาตรฐานเดียวกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

สรุป รูปแบบการจัดการศึกษาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการจัดการศึกษาเรียนฟรีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ไม่น้อยกว่า 12 ปี

โดยยึดหลักการจัดการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและมีการสนับสนุนชุมชนช่วยรณรงค์ให้เด็กอายุระหว่าง 3-14 ปี ในหมู่บ้านได้มีโอกาสเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของชุมชนตลอดความสนใจต่อผู้เรียนร่วมประสานงานให้เกิดความเข้าใจที่ดีระหว่าง โรงเรียนชุมชน

12. เกณฑ์การผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลักษณะการจัดการศึกษาตามผลการประเมิน

ตารางที่ 6 เกณฑ์การผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลักษณะการจัดการศึกษาตามผลการประเมิน

ระดับเฉลี่ยที่ได้ (ระดับเต็ม 3)	มีความพร้อม ระดับ	ลักษณะการจัดการศึกษา
ไม่ถึง 1.50	ต่ำ	-ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐไปก่อนเพื่อเตรียมความพร้อมจัดการศึกษาเอาในอนาคต
1.50 แต่ไม่ถึง 2.10	ปานกลาง	-ให้จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา -รับโอนสถานศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป -อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา
2.10 แต่ไม่ถึง 2.70	สูง	-ให้จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา -รับโอนจากสถานศึกษาทั่วไปของรัฐและสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป
2.70 ขึ้นไป	สูงมาก	-ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานรวมทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา -รับโอนสถานศึกษาทั่วไปและสถานศึกษาพิเศษของรัฐ (สำหรับการรับโอนสถานศึกษาพิเศษขึ้นอยู่กับความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป) -อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547, หน้า 106)

สรุป การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการรับการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมตามกฎหมายกระทรวงศึกษาธิการที่ได้กำหนดไว้

2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในต่างประเทศ

Halasz, G. and Michel, A. (2011). ได้ทำการศึกษาเรื่อง Key Competences in Europe: Interpretation, Policy Formulation and Implementation ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้การยอมรับในข้อรองรับต่ออำนาจหลัก (ความสามารถหลัก) แห่งยุโรป ในปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) เกือบทุกประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (EU – European Union) แก้ไขเพิ่มเติมหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติเพื่อให้การเรียนการสอนและการเรียนรู้มุ่งเน้นในการพัฒนาความสามารถมากขึ้น ในหลายประเทศ กระบวนการนี้เริ่มต้นขึ้นหลายปีก่อนที่การยอมรับต่อข้อรองรับ และในบางประเทศก็เพิ่งเริ่มต้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มีความแตกต่างที่สำคัญ (โดดเด่น) ระหว่างประเทศต่างๆ ในการตีความคิดของกรอบความสามารถ และการแปลความหมายที่เป็นไปตามบริบทของชาตินั้นๆ ในมุมมองอื่นๆของการดำเนินการของข้อรองรับนั้นยังแสดงให้เห็นความหลากหลายเป็นอย่างมาก ประเทศต่างๆทำให้แตกต่างกันไม่เพียงแต่ความแข็งแกร่ง (มั่นคง) ของความมุ่งมั่นที่จะแสดงนโยบายที่สำคัญต่อความคิดทางด้านการศึกษาภายใต้ความสามารถเท่านั้น แต่ยังอยู่ในขีดความสามารถที่ดำเนินการปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอนที่ซับซ้อนเพื่อมุ่งเปลี่ยนวิธีการสอนในระดับโรงเรียน

การดำเนินการที่ประสบความสำเร็จสามารถคาดหวังได้เพียงในประเทศที่มีการประสานการดำเนินการใน 4 แนวความคิด ดังนี้ (1) ความหมายของเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาความสามารถ และมาตรฐานในเอกสารหลักสูตรแห่งชาติ (2) การจัดตำแหน่งของการประเมินผลระดับชาติและระดับโรงเรียน และวิธีการประเมินผลต่อเป้าหมายและการเสริมสร้างศักยภาพ (3) ขีดความสามารถที่สร้างขึ้นในระหว่างกลุ่มครูผู้สอนด้วยกันเอง เพื่อให้ครูผู้สอนมีความสามารถใน

การปรับระดับการปฏิบัติการสอนในชั้นเรียนของตนไปสู่เป้าหมายและมาตรฐานใหม่ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (4) การสนับสนุนอย่างเต็มที่ (อย่างใหญ่หลวง) สำหรับการสร้างนวัตกรรม การสอนระดับโรงเรียนเพื่อที่จะช่วยเพิ่มและเสริมสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ และต้องการการลงทุนในการพัฒนาความเป็นผู้นำของโรงเรียนและระบบนวัตกรรมการศึกษาแห่งชาติ การประเมินระดับชาติและระบบการประเมินผลจะต้องได้รับการพัฒนาเพื่อให้โรงเรียนได้รับการสนับสนุนทางด้านนวัตกรรมที่ดีขึ้น

Siddiq, M.I., Salfi, N.A. and Hussain, A. (2011) ได้ศึกษาเรื่อง Analysis of Implementation Mechanism of National Education Policies at Provincial Level Regarding Elementary Education in Pakistan งานวิจัยเรื่องดังกล่าว ได้นำเสนอการวิเคราะห์กลไกการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ ในช่วงปี 1992 – 2002 และช่วงปี 1998 – 2010. ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกลไกต่าง ๆ จากผู้นำนโยบายการศึกษาของชาติไปปฏิบัติจากหน่วยงานหรือสถาบันที่เกี่ยวข้อง แบบสอบถามได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตัวแปรที่ศึกษามีจำนวน 31 ตัวแปรซึ่งพัฒนาขึ้นบนพื้นฐานของกลยุทธ์และเป้าหมายของการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ มาตรฐานของแบบสอบถามเป็นแบบประมาณค่า 5 ระดับ ประชากรที่ศึกษาได้แก่ผู้นำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในจังหวัดปัญจาบของประเทศปากีสถาน ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหารและผู้นำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติจำนวน 58 คน ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละและค่าเฉลี่ย ผลการวิจัยพบว่าผู้นำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติส่วนใหญ่ไม่พึงพอใจในกลไกการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ การแทรกแซงนโยบายการศึกษาที่สำคัญจะเกี่ยวข้องกับการวางแผน หลักสูตร หนังสือ ระบบการวัดและประเมินผล ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการศึกษากับชุมชน และมาตรฐานด้านเวลาในการบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ข้อมูลยังสะท้อนให้เห็นว่ามีจุดอ่อนในระบบการตรวจสอบ ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อคุณภาพและรูปแบบการบริหาร ความรับผิดชอบของผู้กำกับดูแลนโยบาย การติดตามผลงานของครู ผลการดำเนินงานและประสิทธิผลของโครงการฝึกอบรม อย่างไรก็ตาม ผู้นำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติมีความพึงพอใจในการสนับสนุนหนังสือ การกระจายอำนาจ การใช้งบประมาณ และการออกแบบหลักสูตร

Stofile, S.Y. (2008). ได้ศึกษาเรื่อง Factors Affecting the Implementation of Inclusive Education Policy: A Case Study in One Province in South Africa ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ก่อนปี ค.ศ. 1994 ระบบการศึกษาในประเทศอเมริกาใต้ได้บังคับใช้โดยแยกการศึกษาออกจากกัน กล่าวคือ การศึกษา “สำหรับคนอินเดีย” “สำหรับคนผิวดำ” “สำหรับคนผิวสี” และ “สำหรับคนผิวขาว” และได้นำไปสู่การแบ่งแยกการเลือกปฏิบัติที่ไม่คำนึงถึงคนส่วนใหญ่จนเข้าถึงคุณภาพของการศึกษา ซึ่ง

ก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนของหน้าที่การทำงาน ความรับผิดชอบ และการบริการ และความแตกต่างที่มากมายในการระดมทุน (การจัดสรรเงิน) ต่อคน (ต่อหัว) ระหว่างหน่วยงานทางการศึกษา (Lomofsky & Lazarus, 2001) ในแต่ละหน่วยงานของการศึกษามีระบบ Dual (ระบบทวิภาคี) แยกผู้เรียนออกจากกันตามความต้องการว่าผู้เรียนต้องการการศึกษาพิเศษจากที่เรียกว่า “ผู้เรียนตามปกติ” ผู้เรียนที่มีความต้องการการศึกษาพิเศษถูกวางไว้ในโรงเรียนพิเศษ และ “ผู้เรียนปกติ” ไว้ในโรงเรียนหลักปกติ อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ใช่ทั้งหมดของหน่วยงานทางการศึกษาที่เตรียมการ (จัดหาให้) สำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการการศึกษาพิเศษ (ชุมชนคนผิวดำถูกทำให้ไม่มีความสำคัญอย่างมาก) และดังนั้นผู้เรียนจำนวนมากถูกทำให้เป็นกลุ่มหลัก (ทางหลัก) ตั้งแต่แรก (Lomofsky & Lazarus, 2001)

Gornitzka. (2003). ได้ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในเรื่องอุดมศึกษา” เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ชี้ให้เห็นถึงการศึกษที่ใช้วิธีการแต่งตั้งการประกาศวัตถุประสงค์ของนโยบายและกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติวิธีการนี้ให้ผลลัพธ์ในการระบุถึงจำนวนตัวปัจจัยที่มีผลกระทบในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับการอุดมศึกษา เช่น ความชัดเจนและความสอดคล้องของเป้าหมาย ทรัพยากรทางการเงินที่พอเพียง ความสามารถในการจัดการนโยบายภาครัฐและภารกิจต่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูป วิธีการนี้ไม่เพียงแต่เป็นวิธีการที่ดำเนินการจากบนลงล่าง (Top-Down) แต่ยังคงเข้าใจถึงกระบวนการนำไปสู่การปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-Down) ด้วย ผลลัพธ์ที่ได้ คือ สัมฤทธิ์ผลของเป้าหมาย การตีความทางการเมืองของนโยบาย และผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจที่เกิดขึ้นในระบบการอุดมศึกษา

Bhowbandee, R. (2002). ได้ศึกษาเรื่อง Factors Affecting Chance of Successful Privatization of Public Telecommunication Organizations in Thailand ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ ตัวแบบที่ใช้ในการอธิบายถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน (Privatization) ของหน่วยงานโทรคมนาคมของไทย ที่ได้จากการศึกษาเชิงประจักษ์ ซึ่งประกอบไปด้วย ตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร ได้แก่ กลยุทธ์ด้านการจัดการ แหล่งเงินทุน และการสร้างพันธมิตรธุรกิจ ตัวแปรเหล่านั้น เป็นตัวแปรที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความสำเร็จในการแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน และผลกระทบทางอ้อมต่อ ตัวแปรแทรกซ้อนอีก 2 ตัวแปร ได้แก่ การออกกฎหมายด้านโทรคมนาคม และความสามารถในการนำไปปฏิบัติ

Nakpodia, E.D. (2001). ได้ศึกษาเรื่อง Early Childhood Education: Its Policy Formulation and Implementation in Nigerian Educational System โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาของเด็กคือ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กสำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งที่เป็นสากล และเป็น การศึกษาภาคบังคับและเพื่อให้เด็กไนจีเรียทุกคนได้รับโอกาสที่จะไปโรงเรียนและได้รับการศึกษา เปรียบเสมือนเป็นสิทธิของเด็กที่มีอยู่ในนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา (National Policy on Education: NPE, 2004) ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้การศึกษานี้เกี่ยวข้องกับการศึกษาปฐมวัย ซึ่งเปรียบ เหมือนขั้นเตรียมการสำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษา และเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับการพัฒนาการ ทัวไปของเด็ก และเป็นการวางรากฐานของระบบการศึกษาของไนจีเรียโดยใช้ภาษาแม่เป็นช่องทาง หลักในการสื่อสาร และเป็นสื่อกลางในการสอนด้วย การศึกษานี้ได้เน้นย้ำว่า หากถ้าการศึกษาต่อ ประถมคือการให้บริการวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในนโยบายการศึกษาแห่งชาติในประเทศไนจีเรีย ในระหว่างนโยบายอื่นๆ สำหรับการทำให้เด็กมีการปรับตัวที่ราบรื่นและมีประสิทธิภาพในการไป เรียนที่โรงเรียน (จากบ้านไปโรงเรียน คือเด็กสามารถไปได้โดยไม่มีคอคอด) และเตรียมความพร้อม เด็กในระดับการศึกษาประถมศึกษา ระบบการศึกษาก็ควรจะดูแลเป็นอย่างดี มีเจ้าหน้าที่พร้อม เครื่องมือพร้อม การเงินพร้อม และการประสานงานที่พร้อม เพื่อให้บรรลุนี้ นโยบายต้องการความ ช่วยเหลือจากทางการเมือง ความมุ่งมั่น ความโปร่งใส ความสามารถที่จะตรวจสอบได้ (ความ รับผิดชอบ) และความมั่นคง และมีการประสานงานที่ใกล้ชิดระหว่างการกำหนดนโยบายและการ ดำเนินการ

Van Der Vegt, R., Smyth, L.F. and Vandenberghe. (2001). ได้ศึกษาเรื่อง Implementing Educational Policy at the School Level : Organization Dynamics and Teacher Concerns ผล การศึกษาสรุปได้ดังนี้การศึกษานี้ปัญหา (ความยากลำบาก) ในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงใน โรงเรียนได้รับการอธิบายโดยการอ้างอิงถึงอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ อ้างถึงความกังวลของ ครูผู้สอนหรือการเปลี่ยนแปลงขององค์กรของโรงเรียน บทความนี้แสดงในกรอบชี้ให้เห็นว่าปัจจัย ทั้งสองชุดมีเชื่อมโยงกัน โดยชี้ให้เห็นว่าโรงเรียนที่การตอบสนอง (ปฏิบัติตาม) การเปลี่ยนแปลง ของนโยบายที่สำคัญ (หลัก) ได้กระตุ้นประเด็น (ปัญหา) เฉพาะในองค์กร ซึ่งจะกระตุ้นความกังวล เฉพาะในส่วน of ครูผู้สอน การดำเนินการของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (หลัก) จะเห็นเป็นผล (การ แก้ปัญหา) ของปัญหา (ประเด็น) ที่เกิดขึ้น และความกังวลที่เกี่ยวข้อง กรอบชี้ถึงมีผลกระทบซึ่งกัน และกัน (แผนที่ที่มีอิทธิพลซึ่งกันและกัน) ของปัญหา (ประเด็น) ขององค์กร และความกังวลส่วน บุคคล ซึ่งสะท้อนถึงพลวัตของการเปลี่ยนแปลงและสะท้อนถึงการจัดการของโรงเรียนที่ดำเนินการ

Attewell, Paul and Gerstein, Dean R. (1979, pp. 311-327) จากงานวิจัยเรื่อง Government Policy and Policy Practice ได้ทำการศึกษากรณี ความล้มเหลวของการนำนโยบายการบำบัด

ผู้ติดยาเสพติดไปปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. 2522 พบว่า ความล้มเหลวของนโยบายมีสาเหตุหลักมาจากการที่รัฐบาลกลางหรือสหพันธรัฐ (Federal Government) ได้กำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลสำเร็จของโครงการ และการกำหนดข้อปฏิบัติที่เข้มงวดเพื่อให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นปฏิบัติตามได้โดยตรง แต่เมื่อท้องถิ่นนำข้อปฏิบัตินี้ไปใช้พบว่าประสบความสำเร็จนอกจากนี้ ตัวนโยบายเองก็มีความผิดพลาดเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การที่รัฐบาลได้กำหนดให้นำสารเมธาโดน (Methadone) มาใช้กับคนไข้ นั้น ได้รับการคัดค้านจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะเห็นว่าการใช้สารเมธาโดน (Methadone) เป็นประจำอาจทำให้ผู้ป่วยเปลี่ยนจากการติดยาอื่นมาติดสารเมธาโดน (Methadone) แทน จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้สรุปได้ว่า สาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการนำนโยบายบำบัดผู้ติดยาเสพติดไปปฏิบัติ มาจากการตั้งเกณฑ์ตัวชี้วัดเป้าหมายที่ผิดพลาดการกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในระดับล่าง และการกำหนดกรอบการปฏิบัติงานที่ตายตัวเกินไป

Graham , Allison T. (1971, p. 82)ได้ทำการศึกษาเรื่อง Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis ถึงวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในปัญหาการติดตั้งขีปนาวุธในประเทศคิวบาของสหภาพโซเวียตในปี พ.ศ. 2514 ซึ่งได้ใช้ตัวแบบเพื่ออธิบายพฤติกรรมของรัฐบาลสหภาพโซเวียตในการเผชิญหน้ากับสหรัฐทั้งสิ้น 3 ตัวแบบคือ 1) ตัวแบบผู้กระทำใช้หลักเหตุผลหรือตัวแบบคลาสสิก (The Rational Actor or Classic Model) 2) ตัวแบบกระบวนการขององค์กร (Organizational Process Model) 3) ตัวแบบทางการเมืองของรัฐบาล (Governmental Politics Model) ผลการศึกษาพบว่า ตัวแบบที่ 2 และตัวแบบที่ 3 มีประโยชน์ต่อการอธิบายวิกฤตการณ์ปัญหาในประเทศคิวบา เพราะเป็นตัวแบบที่สามารถวิเคราะห์ถึงกระบวนการที่เน้นความสำคัญของผู้นำและกลไกการบริหารงานของรัฐบาล และทำให้สรุปได้ว่า การศึกษานโยบายมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงานของหน่วยงานของรัฐในระบบราชการ และการเจรจาต่อรองระหว่างผู้นำในกระบวนการนโยบายมากนัก เนื่องจากผลการพัฒนาที่ผ่านมาประชาชนมักเคยชินกับการรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ และประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมองว่า งบประมาณเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำมาใช้ดำเนินงาน จึงต้องให้ภาครัฐเข้ามาสนับสนุน

งานวิจัยในประเทศ

ประสงศ์ กัลยาณะธรรม (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการน่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทย : ศึกษากรณีภาคตะวันตกของประเทศไทย” แนวคิดในการวิจัยประกอบด้วย แนวคิดตัวแบบของ Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn และ ตัวแบบทั่วไปการดำเนินการวิจัย เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ แล้วทำการสรุปผลด้วยแนวการบรรยายอธิบายเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย แบบศึกษาเอกสาร การจัดสัมมนากลุ่ม และแบบสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร จากการวิเคราะห์เอกสาร และข้อมูลจากการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่าง จำนวนทั้งสิ้น 25 คน เป็นผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 14 คน และผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 11 คน ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยตนเองโดยใช้เวลา 16 เดือน ผลการวิจัยพบว่า

1) ความสำเร็จในการน่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี ของรัฐบาลไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทย อยู่ในระดับมาก

2) ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการน่านโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ที่อยู่ในระดับมาก โดยเรียงตามลำดับความสำคัญ คือ ด้านทรัพยากรของนโยบาย การติดต่อสื่อสาร เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคม การเมือง และทัศนคติ

รัฐกร กลิ่นอุบล (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ:กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง” การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง ได้แก่ จังหวัด กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย ผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน เจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล 104 คน และประชาชนในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล 396 คน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปสู่การปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง ประกอบด้วย 5 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ปัจจัยด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรต่างๆ

ปัจจัยด้านคุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง และปัจจัยด้านคุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบ

ประทีป นทีทวิวัฒน์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “นโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติ: ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงนโยบายของรัฐ กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาคคนไร้สัญชาติ บทบาทและการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติไปปฏิบัติสามารถประมวลผลได้ดังนี้

1) ความซับซ้อนในการบริหารงาน รวมถึงกลไกระหว่างหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีขั้นตอนมากมายซึ่งต้องใช้ระยะเวลานาน ขั้นตอนในการขอสถานะคนต่างด้าวหรือขอสัญชาติไทย นั้นมีหลายขั้นตอนเพราะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายระดับ และหลายหน่วยงาน คือ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับกระทรวง ซึ่งบางครั้งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ยังมีการทำงานซ้ำซ้อนกันอีก ส่งผลให้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเพิ่มขึ้นไปอีก

2) ความพอเพียงของทรัพยากร การขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากหน่วยงานในระดับปฏิบัติ มีจำนวนบุคลากรอยู่อย่างจำกัด อีกทั้งบุคลากรที่มีอยู่ก็ขาดความรู้ความสามารถในการปฏิบัติ เนื่องจากบุคลากรมาจากการจ้างเหมาชั่วคราว พอหมดภารกิจก็เลิกจ้าง หากได้งบประมาณใหม่ก็จะมีการจ้างใหม่ ซึ่งอาจจะไม่ใช่บุคคลเดิมที่เคยทำงาน ทำให้ต้องมาเริ่มต้นเรียนรู้ และฝึกฝนกันใหม่

3) รัฐบาลขาดความชัดเจนและความจริงจังในการแก้ไขปัญหาค เป็นเพราะเห็นว่าไม่ใช่ปัญหาเร่งด่วนของประเทศหรือมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างมากนัก เพียงแต่ควบคุม และจำกัดไม่ให้ชนกลุ่มน้อยต่างๆ เหล่านี้ไปสร้างปัญหาต่อไป ดังนั้นจึงปล่อยให้เป็นที่ของหน่วยงานระดับปฏิบัติในการจัดการ ควบคุมดูแล และแก้ไขปัญหาคกันเอง

4) ขาดการสนับสนุน และความร่วมมือจากบุคคลไร้สัญชาติ กล่าวคือบุคคลไร้สัญชาติขาดความกระตือรือร้น ความเอาใจใส่ ตลอดจนไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ รวมถึงขาดความเข้าใจในขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ของการได้มาซึ่งสัญชาติไทย ตลอดจนการดำเนินการของสถานะคนต่างด้าวหรือขอสัญชาติไทยนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนไม่น้อยซึ่งก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้คนต่างด้าวไม่ใส่ใจที่จะดำเนินการขอสัญชาติไทย

วราพร โรจน์ทะนงสกุล (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “การประหยัดพลังงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

- 1) กระบวนการในการกำหนดแผนงานมาตรการประหยัดพลังงานในสำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง โดยคณะทำงานในการกำหนดแผนงานและเป้าหมายในการลดใช้พลังงาน 2) พฤติกรรมของบุคลากรในสำนักงานเศรษฐกิจการคลังที่มีส่วนร่วมต่อมาตรการประหยัดพลังงาน 3) ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายการประหยัดพลังงานไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ไม่สามารถลดปริมาณการใช้ไฟฟ้าได้ตามนโยบายการลดการใช้พลังงานของรัฐบาล โดยมีปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

- 1) ผู้บริหาร ไม่ปฏิบัติตามมาตรการประหยัดพลังงาน เพื่อเป็นตัวอย่างแก่บุคลากรทำให้บุคลากรละเลยหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

- 2) บุคลากรส่วนใหญ่ขาดจิตสำนึกต่อการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายการประหยัดพลังงานไปปฏิบัติ

- 3) การมอบหมายหน้าที่ในการดำเนินการประหยัดพลังงาน มีการมอบหมายให้หน่วยงานเพียงหน่วยเดียวเป็นผู้ดำเนินการ ทำให้ไม่เกิดการมีส่วนร่วมของบุคลากรอย่างทั่วถึง

ปัญหาและอุปสรรคที่พบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

- 1) ขาดเอาใจใส่ของผู้บริหารในการกำกับ ดูแล การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล

- 2) ผู้ปฏิบัติตามมาตรการประหยัดพลังงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ยังให้ความร่วมมือน้อย และไม่เห็นความสำคัญของการประหยัดพลังงาน

- 3) มาตรการประหยัดพลังงานที่กำหนดไม่ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติและให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติดี จึงทำให้ผู้ปฏิบัติขาดขวัญและกำลังใจ

การศึกษานี้จึงเสนอว่า เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายในการประหยัดพลังงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังบรรลุวัตถุประสงค์ ควรจะให้ผู้บริหารตระหนักถึงความสำคัญและถือเป็นนโยบายขององค์กร รวมทั้งบุคลากรทุกคนจะต้องให้ความร่วมมือและถือเป็นหน้าที่ที่ทุกคนจะต้องปฏิบัติร่วมกัน รวมทั้งกำหนดให้การลดการใช้พลังงานเป็นงานประจำและนำมาประเมินผลในการพิจารณาความดีความชอบด้วย

วรรณ จีรพันธ์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีนโยบายแก๊สโซฮอล์” เมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย ประกอบไปด้วย 1) ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย พบว่า เป็นนโยบายที่เป็นการเพิ่มทางเลือกการใช้พลังงาน เมื่อนำไปปฏิบัติจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม มีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน ตลอดจนมาตรการต่างๆ ที่ออกมารองรับและสนับสนุน ทำให้นโยบายมีความเป็นไปได้ และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม 2) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ประกอบด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤตราคาน้ำมันที่ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมทั่วประเทศทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาคปัจจัยทางสังคมจากโครงสร้างประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกร การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตทางการเกษตร การกระจายรายได้ ลดปัญหาการว่างงาน และปัจจัยทางการเมืองจากความมีเสถียรภาพของรัฐบาล ภาวะผู้นำการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

พิรชร บุญรัตน์ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติตามมาตรการประหยัดพลังงานไฟฟ้าภาครัฐของสถาบันอุดมศึกษา: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยนเรศวร” ผลการศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของมหาวิทยาลัยนเรศวรในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามมาตรการประหยัดพลังงานไฟฟ้าภาครัฐ ด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่าบุคลากรมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายการประหยัดพลังงานไฟฟ้าภาครัฐเป็นส่วนมาก และหน่วยงานมีวิธีการทำให้บุคลากรเข้าใจในสาระสำคัญของนโยบายการประหยัดพลังงานไฟฟ้าภาครัฐ โดยใช้วิธีการสื่อสารภายในองค์กร (Internet Communication) เช่น การประชุม การจัดทำประกาศ ประชาสัมพันธ์การสื่อสารผ่าน Internet ด้านศักยภาพขององค์กร หน่วยงาน พบว่าหน่วยงานมีการประชุมวางแผนและกำหนดภารกิจในการปฏิบัติตามมาตรการประหยัดพลังงานไฟฟ้าร่วมกันภายในหน่วยงาน โดยมีการจัดการประชุมเป็นระยะๆ เพื่อชี้แจงและประเมิน เพื่อมอบรางวัลแก่หน่วยงานย่อยที่สามารถปฏิบัติได้ดีจนทำให้ภาพรวมการไฟฟ้าของหน่วยงานลดลง และมีระบบการประสานงาน การมอบหมายงาน และการแบ่งงานในหน่วยงาน ด้านภาวะผู้นำ พบว่า ผู้นำหน่วยงาน เป็นแบบอย่างที่ดี มีความเข้าใจ มีความสามารถในการบริหารจัดการหน่วยงาน โดยมีการชี้แนะ ชี้แนะ ให้คำปรึกษาและประเมินผลอย่างเป็นระบบ เป็นวิธีการในการควบคุมดำเนินงาน

ให้เป็นไปตามนโยบาย โดยที่ผู้นำหน่วยงานมีวิธีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการประจำปี (Action Plan) ที่มีตัวชี้วัด และเกณฑ์ที่ชัดเจน (KPI) ที่มีความเที่ยงและได้มาตรฐาน ด้านแผนโครงการ มาตรการ พบว่าบางหน่วยงานไม่ได้กำหนดเป็นแผนโครงการ หรือมาตรการโดยตรง มีการรณรงค์เป็นระยะเพื่อให้แทรกซึมกับการทำงาน ลดการใช้ไฟฟ้าไม่จำเป็น เน้นการปฏิบัติของบุคลากร คู่มือในภาพรวมถึงความคุ้มค่าของการไฟฟ้าเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา และยังไม่มีการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมจากบุคลากรทั้งภายใน ภายนอกหน่วยงาน และด้านกระบวนการดำเนินงานตามแผน พบว่า รูปแบบวิธีการทำงาน และหลักในการปฏิบัติงานใช้การรณรงค์ การสร้างจิตสำนึก การมีส่วนร่วมในการประหยัดพลังงานไฟฟ้า และการกำหนดมีแผนที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน มีกระบวนการแปลงนโยบายผล และการสรุปผลความก้าวหน้าในการปฏิบัติ และผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามมาตรการการประหยัดพลังงาน พบว่า มีการลดปริมาณการใช้พลังงาน โดยมีสถิติการใช้ไฟฟ้าลดลงอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนการใช้ไฟฟ้าของโรงพยาบาลมหาวิทยาลัยนเรศวร และทำให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้พลังงานในหน่วยงานคือ การมีความสำคัญต่อส่วนร่วมมากขึ้น อีกทั้งบุคลากรในหน่วยงานให้การยอมรับในการนำนโยบายการประหยัดพลังงานของภาครัฐ ไปสู่การปฏิบัติเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของหน่วยงาน

สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) ได้วิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า

1) สภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีการจัดการศึกษาในระบบ ส่วนใหญ่ มีการจัดการศึกษานอกระบบและการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย โดยกิจกรรมอบรมหรือให้ความรู้เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในด้านกีฬา และนันทนาการ ด้านสุขภาพ ด้านศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านคุณธรรมจริยธรรมด้านการประกอบอาชีพและด้านสิ่งแวดล้อมและมีการจัดกิจกรรมส่งเสริมพัฒนาเด็กเล็กและเยาวชนการจัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการจัดศูนย์/โครงการฝึกอาชีพระยะสั้นและกลุ่มสนใจในส่วนของจัดการศึกษาตามอัธยาศัย มีการจัดให้มีศูนย์กีฬาและนันทนาการหอกระจายข่าวและที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้านสภาพการดำเนินการจัดการศึกษาอยู่ในระดับมาก ด้านวิชาการได้แก่การสนับสนุนสื่อและอุปกรณ์เพื่อการจัดการเรียนรู้การจัดการเรียนรู้ที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้และคุณธรรมและการจัดการเรียนรู้โดยคำนึงถึงพัฒนาการทางด้านร่างกาย สติปัญญาและความสามารถของผู้เรียนด้านงบประมาณได้แก่การจัดระบบการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณการกำกับติดตามการใช้จ่าย

งบประมาณและการกำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติในการบริหารด้านการบริหารงานบุคคลได้แก่ การส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรได้รับการพัฒนาให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความก้าวหน้าในอาชีพการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานการให้บุคลากรปฏิบัติงานเต็มตามศักยภาพและการบริหารงานบุคลากรดำเนินการได้อย่างเป็นระบบด้านการบริหาร ทั่วไปได้แก่การงบบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล การจัดงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ที่ ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา การให้บุคลากรและผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การกระจายอำนาจการบริหารจัดการและมอบอำนาจตัดสินใจในแต่ละส่วน/ฝ่าย/ระดับการ กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาไว้ในโครงสร้างขององค์กร และการระดม ทรัพยากรด้านงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์และบุคลากรเพื่อการจัดการศึกษาร่วมกำหนดปรัชญา วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร

2) สภาพปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีการจัดการศึกษาในระบบพบว่าสภาพปัญหาด้านวิชาการ ได้แก่การขาดแคลนหลักสูตรเอกสารประกอบหลักสูตร เอกสารทางวิชาการ คู่มือการจัดทำ หลักสูตร การผลิตสื่อ การจัดการเรียนการสอน ขาดแคลนหนังสือ สื่อ อุปกรณ์ การเรียนการ สอน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านวิชาการแหล่งการเรียนรู้มีไม่เพียงพอและอยู่ห่างไกล ขาดแผนพัฒนาบุคลากรที่ชัดเจน การจัดโครงการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้นและกลุ่มสนใจ การ ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ มีน้อยเกินไป ขาดการแนะนำนิเทศช่วยเหลือและติดตามผล การดำเนินงานด้านวิชาการแนวทางแก้ปัญหาที่ควรดำเนินการคือการปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตร ที่เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น จัดหาและพัฒนาเอกสารประกอบหลักสูตรเอกสารทาง วิชาการ หนังสือ และอุปกรณ์การเรียนการสอนให้เพียงพอจัดแหล่งการเรียนรู้และการสนับสนุน ให้ครูและบุคลากรพัฒนาห้องสมุด จัดทำแผนพัฒนาครูและบุคลากรให้ชัดเจนส่งเสริม สนับสนุน ให้ครูและบุคลากรได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาด้วยวิธีการและรูปแบบที่หลากหลายอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พัฒนาและจัด โครงการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้นและการ ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่าง ๆ ให้ทั่วถึงสร้างระบบและเครือข่ายการนิเทศการกำกับ ติดตามงานวิชาการสภาพปัญหาด้านงบประมาณ ได้แก่ การขาดแคลนงบประมาณและการจัดสรร งบประมาณ ยังไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษาการจัดสรรงบประมาณมีความล่าช้าไม่เป็นธรรมและ ไม่ตรงกับความต้องการระเบียบและเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้งบประมาณบางเรื่องมีขั้นตอนและ รายละเอียดมากเกินไปขาดการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาคือควรดำเนินการ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีนโยบายด้านงบประมาณเพื่อการศึกษาที่ชัดเจนและจัดสรร งบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นและให้เพียงพอเร่งรัดการจัดสรรงบประมาณให้

ทันเวลาดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรมและสนองตอบตามความต้องการปรับปรุงระเบียบและแนวปฏิบัติการจัดสรรและการใช้งบประมาณให้เกิดความสะดวกล่องตัวและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นสภาพปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลได้แก่การขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษาและมีวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับลักษณะงานที่ปฏิบัติหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคลากรยังขาดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนการสรรหาบุคลากรขาดความยุติธรรมและมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ครูและบุคลากรไม่ได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาอย่างต่อเนื่องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนความก้าวหน้าในอาชีพและการเสริมสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานน้อยเกินไปแนวทางการแก้ปัญหาที่ควรดำเนินการคือการกำหนดกรอบอัตรากำลังบุคลากรหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคลากรให้มีความชัดเจนสรรหาบุคลากรที่มีวุฒิการศึกษาและประสบการณ์การจัดการศึกษาให้เพียงพอการดำเนินงานตามภารกิจด้านการศึกษาพัฒนาบุคลากรบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ได้ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจโดยจัดสวัสดิการต่างๆ ให้เพียงพอและทัดเทียมกับบุคลากรในหน่วยงานอื่น ๆ สภาพปัญหาด้านการบริหารทั่วไปได้แก่ระบบและโครงสร้างการบริหารองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ชัดเจนบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลยังดำเนินการได้ไม่ครอบคลุมและครบถ้วนแนวทางการแก้ปัญหาที่ควรดำเนินการคือ การจัดระบบและโครงสร้างการบริหารองค์กรให้มีความชัดเจนกำหนดนโยบาย แนวทางและดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การศึกษาสร้างความตระหนักและจัดทำแนวทางในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อนักเรียนและประชาชน

3) สภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินให้จัดตั้งสถานศึกษาใหม่ สภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและโรงเรียนที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา(อนุบาล) มีการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษาระทรวงศึกษาธิการในลักษณะต่างๆ เช่น การจัดอาหารเสริม (นม) ให้กับนักเรียนสนับสนุนอาหารกลางวันให้กับนักเรียนสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนสนับสนุนงบประมาณ จ้างครูสอนภาษาต่างประเทศสนับสนุนส่งเสริมการจัดกิจกรรมของโรงเรียนการจัดทุนการศึกษาการช่วยปรับปรุงสถานที่และสาธารณูปโภค การดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการให้ความรู้แก่ประชาชนด้วยรูปแบบต่างๆ คือ การฝึกอบรมให้กับกลุ่มที่สนใจการจัดหาที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น การจัดหอกระจายข่าว การจัดให้มีอินเทอร์เน็ตตำบล การจัดพิพิธภัณฑ์ ท้องถิ่น

การจัดกีฬาและสนามเด็กเล่นความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาส่วนใหญ่ที่มีที่ปรึกษาเป็นผู้มีประสบการณ์มาก่อนมีแผนกลยุทธ์รองรับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องการรับโอนสถานศึกษามาจากโรงเรียนประถมเดิมหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเดิมมากกว่าจัดหาสถานที่ของตนเอง แต่ก็ได้มีการเตรียมจัดหาสถานที่จัดตั้งสถานศึกษาไว้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีสถานศึกษาระดับประถมศึกษาประชาชนมีความต้องการที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ประสบการณ์และผู้ที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ประนอม แก้วปราง (2550) ได้ศึกษาความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ตพบว่าสภาพปัจจุบันในการจัดการศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่ามีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษา มีการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในพื้นที่มีแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา มีแผนพัฒนาด้านการศึกษา มีบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการศึกษา เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติงานเป็นประจำ มีคณะกรรมการดูแลรับผิดชอบการศึกษา ให้ได้รับการพัฒนาฟื้นฟูความรู้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ส่วนการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงาน การมีงบประมาณดำเนินการศึกษาวัสดุ อุปกรณ์ ในการดำเนินการศึกษา ส่วนด้านประสิทธิภาพของผู้บริหารคณะกรรมการการศึกษาและข้าราชการครูจำนวนน้อยที่เห็นว่าผู้บริหารมีความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ตมีความพร้อมระดับปานกลางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถจัดการศึกษาระก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาหรือรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาได้

สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) ได้รายงานการวิจัย การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าด้านการบริหารทั่วไป เกี่ยวกับวิสัยทัศน์และนโยบายการศึกษามีการกำหนดวิสัยทัศน์โดยจัดการศึกษาทุกรูปแบบให้ประชาชนอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และได้มาตรฐานมากที่สุด นโยบายด้านการศึกษาส่วนใหญ่ตอบสนองยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดินในการพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ สาระของนโยบายด้านการศึกษาครอบคลุมภารกิจทุกด้าน โดยเฉพาะประเด็นการส่งเสริมพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรการพัฒนาและส่งเสริมการจัดการศึกษาในท้องถิ่นการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและคุณภาพการส่งเสริมอนุรักษ์ประเพณี ศิลปวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ไทยการสนับสนุนด้านกีฬารวมทั้งการพัฒนาาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่วนการนำนโยบายการศึกษาไปสู่การปฏิบัติพบว่ามีการจัดทำแผนพัฒนาด้านการศึกษา เช่น แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 3 ปี แผนปฏิบัติการ

ประจำปีมากที่สุด รองลงมา คือมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาตามความเหมาะสม

แนวทางส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรีและคณะผู้บริหารเทศบาลที่รับผิดชอบด้านการศึกษาต้องมีวิสัยทัศน์ด้านการศึกษาและให้ความสำคัญกับงานด้านการศึกษาเป็นอันดับแรกหรืออันดับต้นๆควรมีความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาและทันต่อการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดการศึกษาพอสมควรดังนั้นการส่งเสริมให้ผู้บริหารมีความรู้ความสามารถด้านการบริหารจัดการศึกษาทั้งจากการอบรมพัฒนาการศึกษาคุณงานการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เทศบาลรวมถึงแนวทางการพัฒนาอื่นๆ จะส่งผลให้ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลมีนโยบายและทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจนสอดคล้องกับการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และความต้องการของชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรมนายกควรมีการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการศึกษาให้เป็นระบบที่สอดคล้องกับหลักรับรองคุณภาพโดยมีการวางแผนการดำเนินงานดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดการตรวจสอบการดำเนินงานและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานรวมทั้งการนำผลการประเมินมาใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานควรมีการสรรหาบุคลากรของสำนัก/กองการศึกษาให้มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและจำนวนเพียงพอและมีโครงสร้างหรือกรอบอัตรากำลังที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาหน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในการจัดการศึกษาเพื่อสามารถส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรและบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความสามารถอย่างต่อเนื่องทันกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศ หรือส่งเสริมความรู้ความเข้าใจกับผู้ปกครองและชุมชน เล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้นควรมีการพัฒนาสภาพบริบทและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้นการพัฒนาคุณภาพของนักเรียนควรมุ่งเน้นให้นักเรียนได้รับการพัฒนาอย่างสอดคล้องกับสภาพและพื้นฐานของนักเรียนแต่ละคนควรส่งเสริมความสามารถในด้านอื่นที่นักเรียนมีศักยภาพ เช่น ดนตรี กีฬา หรือกิจกรรมสร้างสรรค์ต่างๆ พร้อมทั้งส่งเสริมทักษะต่างๆ ทางอาชีพอย่างเหมาะสมนอกจากจัดการศึกษาแล้วควรส่งเสริมและอนุรักษ์ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และเอกลักษณ์ของท้องถิ่น

อัยฎาฐ พรชัย (2549) ได้ศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน” จากการศึกษาวิจัยความสำเร็จและปัจจัยที่มีผลกระทบ

ในการนำนโยบายโครงการธนาคารประชาชนไปปฏิบัติ ภายใต้แนวคิดและทฤษฎีแล้วพบว่า มี 6 ปัจจัยได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กร และกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทักษะของผู้ปฏิบัติ ดังนั้นจึงได้เสนอแนะการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ธนาคารออมสิน ได้สานต่อนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนา เศรษฐกิจรากหญ้าซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

กุลวadhan์ นิธิชัย (2549) การศึกษาถ่ายโอนอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนตำบลใน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะเชิงเทราเขต 1 ผลการวิจัยพบว่าความคิดเห็นของผู้บริหารและครู สาส์นผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะเชิงเทราเขต 1 ต่อกรณี การถ่ายโอนอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนตำบลอยู่ในระดับความเป็นไปได้ปานกลางจนถึง เป็นไปได้น้อยเพราะไม่เชื่อว่าองค์กรปกครองส่วนตำบลจะจัดการศึกษาได้ดีเพราะไม่มีบุคลากรทาง การศึกษา มีระบบอุปถัมภ์และรวมถึงไม่มีความมั่นคงในอาชีพตลอดจนอาจมีการแทรกแซงจาก องค์กรปกครองส่วนตำบล จนเกิดความล้มเหลวทางการศึกษาได้

บัณฑุรย์ ธิแก้ว (2549) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมของครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาลำปาง เขต 1 ต่อการถ่ายโอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลการศึกษาพบว่า บุคลากร ครูส่วนใหญ่มีความเห็นว่าปัจจัยจุดใจด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินด้าน ค่าตอบแทน ด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงินเป็นเหตุจุดใจให้บุคลากรมีความพร้อม ต่อการ โอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปานกลาง ทั้งนี้เนื่องจากบุคลากรครูเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมและประสิทธิภาพในการบริหารการจัดการศึกษามาก่อน อีกทั้งเป็นองค์กรขนาดเล็กมีรายได้น้อยอาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ ไม่สามารถจัดสรรสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ได้เท่าที่ควร และด้านอื่น ๆ คือด้านการแทรกแซงทาง การเมืองและสถานภาพของการเป็นข้าราชการ/ พนักงานท้องถิ่นเป็นเหตุจุดใจให้บุคลากรครูเห็นว่า การศึกษาจะกลายเป็นเรื่องทางการเมืองเพราะเหตุการณ์ทางด้านการเมืองในท้องถิ่นมีเรื่อง การแข่งขันและผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้บุคลากรครูส่วนใหญ่เห็นว่ายังไม่มีความพร้อมที่จะ โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพใน การบริหารจัดการศึกษามาก่อนและยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ในการบริหารจัดการ การศึกษา ขณะที่บุคลากรครูอีกจำนวนหนึ่งมีความเห็นว่า มีความพร้อมต่อการถ่ายโอนไปสังกัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะเห็นว่าหลังจากเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในกระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาได้รับงบประมาณน้อยลงจึงต้องการไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสามารถจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนมัธยมศึกษาได้มากกว่า

ทวี โพธิกุลไสย (2549) ได้ศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่นเขต 2 เกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มเป้าหมายได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่นเขต 2 จำนวน 404 คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่นเขต 2 ผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ด้านดังนี้

ด้านการกิจพบว่าบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนสถานศึกษา ลักษณะพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบ โดยให้ตกลงเป็นกรณีๆ ไป 44.9% องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้อำนาจ อิสระในการบริหารและมีฐานเป็นนิติบุคคลกับโรงเรียน 41.7% และการกำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงจากการเมืองท้องถิ่น 41.5% และไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจ ด้านการศึกษาทั้งระบบและนอกระบบ 38.1% ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้ภารกิจด้านการศึกษา เป็นการจัดการบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 37.0% และไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 1 โรงเรียน 34.6%

ด้านงบประมาณ พบว่าบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีเงินรายได้อื่นจำนวนมาก สถานศึกษาอาจได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมมากขึ้น 47.5%เห็นด้วยการให้กระทรวงศึกษามีหน้าที่ดูแลเรื่องนโยบายทางการศึกษา การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา และคุณภาพการศึกษาเมื่อมีการถ่ายโอนสถานศึกษา 45.1% และเห็นด้วยกับการได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 44%

ด้านบุคลากรพบว่า บุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ทุกอย่างต้องไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม 46.2% การถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาควรดำเนินการตามความสมัครใจ 44.44% พนักงานครูส่วนท้องถิ่นได้รับค่าตอบแทนทัดเทียมกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) 39.9% และไม่เห็นด้วย กรณีบุคลากรไม่ประสงค์จะโอนไปให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปได้แต่ไม่เกิน 2 ปี 32.3%

รัชพล รัตนเกษมชัย (2549) ได้ศึกษาการศึกษาสภาพความพร้อมและปัญหาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาในเขตอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น จำนวน 659 คำจำแนกเป็นฝ่ายสภาโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพความพร้อมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ผลการวิจัยพบว่าสภาพความพร้อมในการรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ด้านการบริหารงานวิชาการ โดยภาพรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นการส่งเสริมและสนับสนุนในสถานศึกษาจัดการศึกษาเพื่ออนุรักษ์ สืบสาน จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

ด้านการบริหารงบประมาณมีการปฏิบัติอยู่ในระดับ โดยมี 3 อันดับแรก ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษา รองลงมาได้แก่ การร่วมกับสถานศึกษาจัดทำแผนงบประมาณ โครงการ ส่วนข้อที่มีการปฏิบัติต่ำสุดคือการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามแผน และโปร่งใตรตรวจสอบได้

ด้านการบริหารงานบุคคลโดยภาพรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางยกเว้นการสนับสนุนวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการศึกษามีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

ด้านการบริหารทั่วไปโดยภาพรวมมีความพร้อมในระดับปานกลาง โดยมีข้อการประสานงานกับชุมชนในการสำรวจข้อมูลจำนวนนักเรียนที่จะเข้ารับบริการทางการศึกษา และมีการประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานเกี่ยวข้องทางการศึกษามีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

วสันต์ สมัครรัฐกิจ (2549) ได้ศึกษาความพร้อมการถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่องค์กรบริหารส่วนบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบลโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความพร้อมขององค์กรบริหารส่วนตำบลในการรับการถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่าองค์กรบริหารส่วนตำบล มีความพร้อมในการรับโอนงานด้านการจัดการศึกษา โดยภาพส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่ามีความพร้อมอยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน และมีความพร้อมต่ำ 1 ด้าน ด้านที่มีความพร้อมปานกลาง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร

ด้านงบประมาณ ด้านการจัดการ ส่วนด้านที่มีความพร้อมต่ำคือด้านวัสดุอุปกรณ์โดยมีความพร้อมในด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านการจัดการและด้านวัสดุอุปกรณ์ ตามลำดับ

กมล อ่าวอุดมสุข (2548) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาโครงการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กของสำนักงานระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร เป็นงานวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งจากการวิจัยในครั้งนี้สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการก่อสร้างเขื่อนเสริมเหล็กระดับสูง ได้แก่ ปัจจัยด้านการสนับสนุนและความร่วมมือจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ระดับปานกลาง ได้แก่ ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกับความสำเร็จของโครงการ ปัจจัยด้านลักษณะของโครงการกับความสำเร็จของโครงการ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของโครงการกับความสำเร็จของโครงการ ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ด้านทางเทคนิคหรือทฤษฎี ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านความเพียงพอของทรัพยากร

บวร จุลลา (2548) ได้ศึกษาเรื่อง “การนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติใน โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 2” ผลการวิจัยพบว่า 1) ข้าราชการครูมีการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติใน โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 2 โดยภาพรวมและรายได้ออยู่ในระดับมาก 2) ข้าราชการครูที่มีตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน มีการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติในโรงเรียนไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .053) ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีที่ตั้งของโรงเรียนต่างกัน มีการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติในโรงเรียน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 4) ข้าราชการครูที่อยู่ในโรงเรียนที่เปิดสอนช่วงชั้นที่ต่างกัน มีการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติในโรงเรียน ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ผลจากการที่ได้ทบทวนวรรณกรรมและศึกษาแนวคิดทฤษฎีในเรื่องที่เกี่ยวข้องข้างต้น ทำให้ได้ตัวแปรที่จะนำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย ตัวแปรอิสระหรือตัวแปรต้น (Independent Variables) ได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบาย ปัจจัยด้านการสื่อสารและการทำให้การปฏิบัติตามนโยบายในระหว่างองค์การต่าง ๆ ปัจจัยด้านคุณสมบัติของหน่วยงาน ปัจจัยด้านสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ปัจจัยด้านของบุคลากรที่รับผิดชอบส่วนตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ความสำเร็จจากการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ

บุญโชค ขุนเพชร (2548) ได้ศึกษาเรื่อง “บริหารจัดการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของจังหวัดระนอง” ผลการศึกษาพบว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรทางการบริหารกระบวนการบริหาร ไม่มีปัญหาด้านใดที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการตามนโยบายโดยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย แต่หากจะนับเป็นปัญหาเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้มีความสมบูรณ์ต่อไป ด้านทรัพยากรทางการบริหารก็จะมีปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอสำหรับบางหน่วยงาน คือ สถาบันการเงินในพื้นที่และข้าราชการกรมสรรพากร ซึ่งปัญหานี้มีความรุนแรงมากที่สุด รองลงมาคือปัญหาการสนับสนุนงบประมาณ ซึ่งยังไม่มี การสนับสนุน ส่วนกระบวนการบริหารจะมีปัญหาความรุนแรงเรียงตามลำดับประกอบด้วย ปัญหาการติดต่อลูกหนี้และเจ้าหน้าที่มาเจรจาปรับโครงสร้างหนี้เนื่องจากติดต่อได้ยาก ปัญหาการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันระหว่างประชาชนกับภาครัฐ เนื่องจากพบว่าประชาชนยังไม่เข้าใจแนวนโยบายที่ดีพอและปัญหาการอำนวยความสะดวกสั่งการของผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติในระดับพื้นที่ซึ่งปรากฏว่ามีความชัดเจนแตกต่างกัน จนส่งผลให้ข้อมูลที่ได้รับมีความแตกต่างกันด้วย ปัญหาดังกล่าวถือเป็นข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามนโยบายแก้ไขปัญหานี้นอกระบบบรรลุลตามเป้าหมาย

จตุพร มณีรงค์ (2548) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ทำให้บุคลากรครูยอมรับ การถ่ายโอนการจัดการศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมบุคลากรครูเห็นว่าทุกปัจจัยมีความสำคัญอยู่ในระดับมากทุกด้านและทุกประเด็น ส่วนแนวทางการจัดปัจจัยที่ทำให้บุคลากรครูยอมรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจัยด้านบุคคล คือบุคลากรขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษามีความรู้และความสามารถเป็นที่ยอมรับปัจจัยด้านงบประมาณ คือควรมีการวางแผนการใช้งบประมาณอย่างรอบคอบและรัดกุมปัจจัยด้านวัสดุและอุปกรณ์ คือควรมีการวางแผนเกี่ยวกับการจัดหาวัสดุครุภัณฑ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยปัจจัยด้านงานวิชาการและการบริหารงานทั่วไปคือควรปลูกฝังให้นักเรียนอนุรักษ์ประเพณีและวัฒนธรรมที่ดีงามของแต่ละท้องถิ่นไว้เพื่อสืบทอดสิ่งที่ดีงามต่อ ๆ กันไป

จุไรศรี วงศ์บุญชา (2548) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมของเทศบาลเมืองพะเยาในการรับโอนภารกิจจัดการศึกษา ผลการศึกษาพบว่าการรับการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการการรับ การถ่ายโอนงบประมาณ และการวางแผนตลอดจนความพร้อมอิสระในการบริหารจัดการศึกษาของ

เทศบาลเมืองพะเยาที่ได้จากส่วนกลางมีแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับสภาพการจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองพะเยา ในส่วนการจัดการศึกษาของเทศบาล เมืองพะเยาทั้งในด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ด้านโครงสร้างของเทศบาลด้านความสำนึกในหน้าที่ ด้านความเป็นอิสระด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ด้านการยอมรับในการจัดการศึกษา มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนระดับปานกลาง ในด้านผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองพะเยาที่มีสภาพการดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษา จากส่วนกลางไม่ต่างกัน โดยผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกตำแหน่งเห็นด้วยกับการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากส่วนกลาง

สุริยัน ชมพูธัญ (2548) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการรับโอนการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านโฮ้ง อำเภอบ้านโฮ้ง จังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่าเทศบาลตำบลบ้านโฮ้ง มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษา อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีผลต่อการถ่ายโอนการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลบ้านโฮ้ง พบว่าการขาดเตรียมแผนงาน การขาดแคลนบุคลากร และขาดการประสานงานฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาและนโยบายในการถ่ายโอนการศึกษายังไม่ชัดเจน ข้อเสนอแนะในการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาของเทศบาลตำบลบ้านโฮ้ง พบว่าควรจะมีการวางแผน มีการพัฒนาและเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรที่จะมาดำเนินการถ่ายโอนการจัดการศึกษา และควรส่งเสริมให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เสาวลักษณ์ ค้อยคำ (2548) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินประสิทธิผลของการถ่ายโอนงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา ผลการศึกษาโดยสรุปพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดสรรงบประมาณในด้านค่าตอบแทนและเงินสบทบกองทุนประกันสังคมแก่ผู้ดูแลเด็กเล็กอย่างสม่ำเสมอ จัดสรรอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) ได้อย่างพอเพียง สนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอนให้แก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอย่างสม่ำเสมอ ผู้ปกครองและประชาชนมีความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการการปฏิบัติงานของผู้ดูแลเด็กเล็ก และการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าปัจจัยในด้านโครงสร้างที่เกี่ยวกับนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นมีความชัดเจนเป็นรูปธรรม ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ที่ดี มีความโปร่งใสและเสียสละ มีการจัดแบ่งส่วนงานและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงพอในการให้การสนับสนุนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจ พบว่าระเบียบวิธีปฏิบัติการ บุคลากร งบประมาณและการบริหารจัดการที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์มีผลต่อประสิทธิผลของการถ่ายโอนงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจ พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความรู้ดีในแนวทางการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เช่น แนวคิดในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

การถ่ายโอนงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กพบว่าจำนวนผู้ดูแลเด็กเล็กไม่เพียงพอกับจำนวนเด็กเล็ก อุปกรณ์การเรียนการสอนไม่เพียงพอ บุคลากรขาดความชำนาญเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เข้าใจในบทบาทของตนเองและประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

ศุรศักดิ์ อะทุมชาย (2548) ได้ทำการศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน : องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดหนองคายผลการศึกษาพบว่า ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูมในการรับถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูมในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษาหรือมีส่วนร่วมมากที่สุด รองลงมาคือด้านแผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการศึกษาซึ่งแสดงความพร้อมด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับระดับประเภทและรูปแบบการศึกษาส่วนด้านที่มีความพร้อมน้อยที่สุดคือวิธีการบริหารและการจัดการศึกษาและการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา (รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐ)

ระดับความพร้อมรายด้านพบว่าด้านประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษามีความพร้อมด้านประสิทธิภาพในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง ด้านแผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการศึกษาซึ่งแสดงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภทและรูปแบบการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง ด้านวิธีการบริหารและการจัดการอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการจัดสรรรายได้ (รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐ)มีความพร้อมอยู่ในระดับปานกลางด้านระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนมีความพร้อมระดับปานกลาง และความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประชาชนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม ในการรับถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในระดับปานกลาง

จากทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยได้นำตัวแปรที่มีความน่าสนใจและมีความสอดคล้องกับปัจจัยที่มีอิทธิต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ ของ วรเดช จันทรร (2551, หน้า 129) และ Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975, p. 200-207) มาบูรณาการในการศึกษา ดังนี้

1 ตัวแปรอิสระ “ปัจจัยที่มีอิทธิต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ” ประกอบด้วยปัจจัย ดังนี้

- 1) ปัจจัยด้านปัจจัยสนับสนุนนโยบาย

- 2) ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร

- 3) ปัจจัยด้านสาระของนโยบาย

2 ตัวแปรตาม ความสำเร็จในการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ ประกอบด้วยตัวแปร ดังนี้

- 1) ด้าน ประสิทธิภาพของนโยบาย

- 2) ด้านการรับมือในการจัดการศึกษา