

รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น MODELS FOR THE COLLABORATION OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN THE PROVISION OF EDUCATION

ชนิดา รัชพลเมือง^{1*} สนั่นจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์² อุบลวรรณ หงษ์วิทยากร³
Chanita Rukspollmuang^{1*}, Snanchit Sukontasap², Ubonwan Hongwityakorn³

¹ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
¹Department of Educational Policy, Management, and Leadership, Faculty of Education,
Chulalongkorn University.

²อาจารย์พิเศษ ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²Part-time Lecturer, Department of Educational Policy, Management, and Leadership,
Faculty of Education, Chulalongkorn University.

³ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
³Department of Educational Policy, Management, and Leadership, Faculty of Education,
Chulalongkorn University.

*Corresponding author, E-mail: chanita.r@chula.ac.th

บทคัดย่อ

การจัดการศึกษาเป็นภารกิจหนึ่งที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากโดยเฉพาะองค์กรที่มีขนาดเล็กยังไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจนี้ได้โดยลำพัง เมื่อศึกษาการดำเนินงานในต่างประเทศที่มีนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาพบว่ามีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการหลายรูปแบบรวมถึงความร่วมมือในลักษณะสหการซึ่งประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาแต่ยังไม่เคยมีการนำมาใช้ในประเทศไทย ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินโครงการวิจัยครั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อสังเคราะห์รูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาในลักษณะความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ประกอบด้วยสาธารณรัฐฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) และสหพันธรัฐฟินแลนด์ (2) เพื่อพัฒนารูปแบบและแนวทางความร่วมมือในการจัดการศึกษาสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน โดยการวิจัยเอกสาร การสำรวจจากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และการวิจัยภาคสนาม ผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษา และผู้บริหารเกือบทั้งหมดเห็นว่าเป็นต้องดำเนินการกิจโดยอาศัยความร่วมมือในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาในระบบโรงเรียน โดยเห็นว่าควรมีความร่วมมือทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน และต่างรูปแบบ จากการวิจัยภาคสนาม 12 จังหวัด พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีความร่วมมือจัดการศึกษาในลักษณะต่างๆ ยกเว้นรูปแบบนิติบุคคล ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอรูปแบบความร่วมมือจัดการศึกษาที่มีความเป็นไปได้ 5 รูปแบบ

รวมทั้งความร่วมมือในรูปแบบสหการการศึกษา ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ควรให้การสนับสนุน และเป็นรูปแบบที่มีความเป็นไปได้มากขึ้นตามหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

คำสำคัญ: ความร่วมมือจัดการศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สหการการศึกษา

Abstract

Provision of education is one of the important missions of the local administrative organizations; however, many organizations especially the small ones could not fulfill this mission by themselves. After reviewing countries which have policies to promote decentralization of education, it was found that there were many forms of formal collaboration between local administrative organizations, including education syndicate which was an effective model in providing education but had not been administered in Thailand. This research project was thus studied with the objectives to (1) analyze collaboration models and guidelines for the provision of education of local administrative organizations in foreign countries; namely, France, Japan, the United States, the United Kingdom (England and Wales), and Finland; and (2) to propose models and guidelines for the provision of education of local administrative organizations in Thailand. The researchers employed mixed method research consisting of document research, survey research using questionnaire, interview, focus group discussion, and field research study. Findings reviewed that most of the administrators in local administrative organizations provided budgetary support for education in the areas. Almost all of the respondents agreed that there should be collaborations among local administrative organizations in providing education, especially formal schooling. Such collaborations could be initiated between local administrative organizations of the same and different types. Evidence from field research in 12 provinces showed that local administrative organizations had some collaboration in many models except that in juristic person model. The research proposed 5 models for educational collaborations including education syndicate which should be promoted by the Department of Local Administration, Ministry of Interior and could be initiated under the principle of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007).

Keywords: Educational Collaboration, Local Administrative Organizations, Education Syndicate

บทนำ

การให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งหมายรวมถึงการศึกษาเป็นนโยบายายแห่งรัฐที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังจะเห็นจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 289 ที่ให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ แต่มีเงื่อนไขว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ทั้งนี้ในการทำหน้าที่ดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 ยังกำหนดให้มีการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึงอีกด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จึงมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาซึ่งถือว่าเป็นระบบบริการสาธารณะประเภทหนึ่งแต่จะต้องดำเนินการภายใต้หลักการจัดการศึกษาและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 21 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถจัดการศึกษาได้หลายลักษณะ เช่น เป็นผู้จัดการศึกษาเอง ดำเนินการในรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ก็ได้มีแนวคิดที่จะส่งเสริมความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งได้มีการออกหนังสือที่ มท. 0810/ว 4524 ลงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันรวมตัวกันจัดกันเป็นกลุ่ม (Zoning) โดยความสมัครใจ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการสนธิเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนข้อตกลงในเรื่องความรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่จะพึงมี ทั้งนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณารูปแบบสำหรับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบคือ การจัดบริการสาธารณะร่วมกันภายใต้ระเบียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอยู่โดยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ทันทีโดยได้รับความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นแต่ละแห่ง กับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันในลักษณะสหการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือมีอำนาจในการบริหารจัดการภารกิจได้อย่างอิสระซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาบางระดับบางประเภทเป็นบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยต้นทุนและเทคโนโลยีขั้นสูงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์กรที่มีขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีคุณภาพหรือไม่คุ้มค่าเนื่องด้วยเหตุผลต่าง ๆ รวมทั้งการที่มีจำนวนผู้รับบริการน้อยเกินไป การจัดการศึกษาบนฐานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นด้วยกันหรือกับหน่วยงานภาครัฐ จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาความไม่เท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นในด้านคุณภาพของการบริการสาธารณะ และเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการโดยจะทำให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็วมีมาตรฐานเพราะเป็นการระดมทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ร่วมกัน เกิดความคุ้มค่าและประหยัด สามารถขยายการให้บริการได้กว้างขวางหลากหลาย และช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่ถูกยุบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงที่มีขนาดใหญ่กว่า ที่ผ่านมาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ความร่วมมือดังกล่าวส่วนใหญ่จะมีจุดมุ่งหมายที่จะจัดบริการสาธารณะในด้านอื่นมากกว่าการศึกษา และเป็นความร่วมมือที่ไม่มีรูปแบบนิติบุคคล การสำรวจสภาพ ปัญหาการจัดการศึกษาโดยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในประเทศไทยในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบกับการสังเคราะห์รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่นโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาและมีแนวปฏิบัติที่ดี จึงจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนารูปแบบและแนวทางการร่วมมือในการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยและพัฒนารูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อสังเคราะห์รูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาในลักษณะความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ (2) เพื่อพัฒนารูปแบบและแนวทางการร่วมมือในการจัดการ

ศึกษาที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้การวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method Research) ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร การสำรวจจากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การวิจัยภาคสนาม และการสนทนากลุ่ม สรุปได้ดังนี้

1) การสังเคราะห์รูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาในลักษณะความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ใช้การวิจัยเอกสารโดยการรวบรวมรายงาน การศึกษาและรายงานการวิจัย และเอกสารเผยแพร่ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการจัดการศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) และสหพันธรัฐฟินแลนด์

2) การพัฒนารูปแบบและแนวทางการร่วมมือในการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีวิธีดำเนินการดังนี้

2.1) การยกร่างรูปแบบและแนวทางการร่วมมือ ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารประกอบกับการวิจัยด้วยวิธีการสำรวจ การสัมภาษณ์ และการวิจัยภาคสนาม สรุปได้ดังนี้

การสำรวจจากแบบสอบถาม เป็นการสอบถามความคิดเห็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับสภาพและปัญหาในการจัดการศึกษา ประสพการณ์ความร่วมมือ รูปแบบและแนวทางการร่วมมือในการจัดการศึกษา ผู้วิจัยพัฒนาแบบสอบถามจากข้อมูลที่สังเคราะห์จากต่างประเทศและประเทศไทยเพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับสภาพและปัญหาในการจัดการศึกษา ประสพการณ์ความร่วมมือจัดการศึกษา รวมทั้งความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางการร่วมมือในการจัดการศึกษา กลุ่มตัวอย่าง

ที่ศึกษาได้มาจากการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-Stage Sampling) โดยแบ่งองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นเป็น 3 กลุ่ม ตามข้อมูล que ผู้วิจัยได้รับจากการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินความพร้อมตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน การสุ่มกลุ่มตัวอย่างใช้ค่าความคลาดเคลื่อนที่ 0.05 ตามสูตรการเลือกกลุ่มตัวอย่างของ Taro Yamane ได้กลุ่มตัวอย่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 443 แห่ง เมื่อส่งแบบสอบถามปรากฏว่าได้รับคืน 292 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 65.90

การสัมภาษณ์ เป็นการรวบรวมความเห็น และข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบความร่วมมือ แนวทางการสร้างและส่งเสริมความร่วมมือ ปัจจัย และอุปสรรคต่อความร่วมมือ โดยผู้วิจัยเจาะจงผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 16 คน ที่เป็นผู้บริหารระดับนโยบาย ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษา และนักวิชาการที่มีผลงาน และ/หรือ มีประสบการณ์เกี่ยวกับความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยภาคสนาม พื้นที่ที่ศึกษาได้รับการเสนอชื่อจากผู้ทรงคุณวุฒิ ได้กรณีศึกษาในพื้นที่ 4 ภาค ภาคละ 3 จังหวัด รวม 12 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย แพร่ และลำปาง อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด นครราชสีมา ฉะเชิงเทรา พระนครศรีอยุธยา ชลบุรี นครศรีธรรมราช ตรัง และภูเก็ต ผู้วิจัยศึกษากรณีตัวอย่างโครงการความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและจัดการประชุมสนทนากลุ่มในพื้นที่ที่มีประสบการณ์ด้านความร่วมมือในการจัดการศึกษาประกอบด้วย ท้องถิ่นจังหวัด ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

หลังจากนั้น ผู้วิจัยนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากการวิจัยเอกสาร การสำรวจ การสัมภาษณ์ และการวิจัยภาคสนาม มาयर่างรูปแบบ และแนวทางความร่วมมือในการจัดการศึกษาสำหรับประเทศไทย

2.2) การนำเสนอรูปแบบและแนวทางความร่วมมือในการจัดการศึกษา

รูปแบบและแนวทางความร่วมมือในการจัดการศึกษาที่นำเสนอได้รับการตรวจสอบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือ Expert Judgment ผู้วิจัยจัดการสนทนากลุ่ม 4 ครั้ง โดยผู้ร่วมการสนทนาประกอบด้วยผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการจัดการศึกษาท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางความร่วมมือในการจัดการศึกษาที่ผู้วิจัยร่างขึ้น หลังการสนทนากลุ่มแต่ละครั้งผู้วิจัยได้นำความคิดเห็น และข้อเสนอแนะมาปรับปรุงจนกระทั่งได้ข้อสรุปเกี่ยวกับหลักการ และรูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ผลการวิจัย

การนำเสนอผลการวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 3 ตอน ตอนแรกเป็นการสรุปผลการสังเคราะห์รูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาในลักษณะความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ตอนที่ 2 เป็นการสรุปข้อมูลเกี่ยวกับสภาพ ปัญหา และความคิดเห็นที่เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกร่างรูปแบบและแนวทางความร่วมมือในการจัดการศึกษาของประเทศไทย ส่วนตอนที่ 3 เป็นผลการนำเสนอแนวทาง และรูปแบบที่ได้จากการสนทนากลุ่ม

1. รูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษา ในลักษณะความร่วมมือขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.1.1 ภารกิจในการจัดการ ศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งเป็นส่วนกลางหรือระดับชาติ (Etat) กับส่วนท้องถิ่นซึ่งแบ่งออกเป็นระดับภาค (Region) ระดับจังหวัด (Departments) และระดับเทศบาล (Commune/Municipalites) นอกจากนี้ยังมีกรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ นครปารีส และเมืองใหญ่ คือ ลียง และมาร์เซย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับมีภารกิจตามหลักกฎหมายและภารกิจตามหลักความสามารถ ภารกิจตามหลักกฎหมาย ได้แก่ การฝึกอบรมวิชาชีพ การจัดการด้านที่อยู่อาศัย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และการจัดการพื้นที่ การพัฒนาเมือง การทำเรือ และการขนส่งทางน้ำ การจัดกิจกรรมทางสังคม และสุขภาพอนามัย การจัดการสิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม รวมไปถึงการจัดการการศึกษา ด้วย ส่วนภารกิจตามความสามารถทั่วไป ได้แก่ งานสวัสดิการสังคม การสาธารณสุข การเคหะการขนส่ง การเศรษฐกิจ การศึกษาและวัฒนธรรม ที่เน้นความเป็นชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในการดำเนินภารกิจด้านการศึกษา รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติทำงานร่วมกับสภาท้องถิ่นเพื่อกำหนดนโยบายการศึกษาระดับชาติให้สอดคล้องกับท้องถิ่น โดยสรุปองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่หลักดังนี้ [1]

- องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับภาค รับผิดชอบการจัดการอาชีวศึกษา ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ซ่อมแซมสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา สถานศึกษาด้านการศึกษาพิเศษ โรงเรียนเฉพาะทาง การวางแผนและจัดอบรมครู

แผนงบประมาณสำหรับสถานศึกษาต่าง ๆ ตลอดจนการดูแลด้านอาคารสถานที่ของมหาวิทยาลัย การกำหนดหลักสูตรการอบรมระดับสูง และการวิจัย

- องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด จัดหาวัสดุอุปกรณ์ของสถานศึกษา ระดับวิทยาลัย การก่อสร้าง ซ่อมแซมสถานศึกษา รับผิดชอบด้านการจัดการศึกษา และการจัดการรถรับส่งนักศึกษา
- องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาล รัฐมอบให้รับผิดชอบด้านการบริหารสถานศึกษา การก่อสร้างและทำนุบำรุงโรงเรียนประถมศึกษา สิ่งอำนวยความสะดวก วัสดุอุปกรณ์ การว่าจ้างบุคลากรที่ไม่ใช่สายการสอน โดยชุมชนตัดสินใจตั้งโรงเรียนแต่รัฐให้ความเห็นชอบการเปิดโรงเรียนรัฐแห่งใหม่

1.1.2 รูปแบบและแนวทาง ความร่วมมือในการจัดการศึกษา

สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับความร่วมมือของท้องถิ่นมาเป็นเวลานาน ดังจะเห็นจากกฎหมายเทศบาล พ.ศ. 2433 ที่กำหนดให้เทศบาลสามารถร่วมมือกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน เช่น การเก็บขยะ การจัดตั้งและดำเนินงานสถานีบำบัดน้ำเสีย ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นรูปแบบที่เรียกว่า “สหการ” ที่สามารถให้บริการเฉพาะด้าน และให้บริการที่มีความหลากหลาย และต่อมา พ.ศ. 2502 ได้มีการตราพระราชกำหนดให้สหการมีสถานะเป็น “องค์กรมหาชนอิสระ” (e’tablissements publics) ที่ได้ รับการรับรองสถานะทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ แต่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ แต่การดำเนินการมีปัญหาหลายประการ จึงมีการตรากฎหมาย Chevenement’s Law ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2542 เสนอโครงสร้างประชาคม 3 รูปแบบ ตามขนาดและลักษณะความเป็นเมือง ได้แก่ ประชาคมนคร ประชาคมเมือง

และประชาคมเทศบาล การรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันจึงมีทั้งการรวมกลุ่มที่ไม่มีรูปแบบนิติบุคคล เช่น Entente Intercommunale ซึ่งไม่มีอำนาจตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดได้เอง คล้ายกับการร่วมมือของสภาตำบลของไทย กับการรวมกลุ่มในรูปแบบนิติบุคคลที่เป็นองค์การความร่วมมือเพื่อจัดบริการสาธารณะเป็นองค์การมหาชนอิสระ จำแนกเป็น [2]

- **องค์การความร่วมมือที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง (ไม่มีอำนาจเก็บภาษี)** แบ่งเป็นสหการเฉพาะของเทศบาล (Syndicat des Communes) เป็นการรวมกลุ่มในรูปแบบสหการ (Syndicats) โดยเป็นการรวมตัวของเทศบาลตั้งแต่ 2 เทศบาล ขึ้นไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น สหการที่จัดบริการด้านโรงเรียน กับสหการผสม (Syndicat Mixte) เป็นสหการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างกัน เช่น เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- **องค์การความร่วมมือที่มีรายได้เป็นของตนเอง (มีอำนาจเก็บภาษี)** เป็นองค์การมหาชนอิสระ เหมาะกับท้องถิ่นขนาดใหญ่และเขตที่เจริญ แบ่งเป็นประชาคมนคร (Urban Communities) ประชาคมเมือง (Communities of Agglomerations) ประชาคมเทศบาล (Communities of Commune) เขตพิเศษ (District) และองค์การสหภาพวิสาหกิจ (Trade Union of New Agglomerations) กำลังจะปรับเป็นประชาคมเมือง

1.2 ประเทศญี่ปุ่น

1.2.1 การกิจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น พ.ศ. 2490 ที่อนุวัติตามหมวด 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือระดับจังหวัด (Prefectures) ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเขตพิเศษในมหานครโตเกียว โดยแต่ละจังหวัดประกอบด้วยนคร เมือง และหมู่บ้าน กับระดับเทศบาล (Municipalities) ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล การแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นเป็นไปตามลักษณะของภารกิจ ทั้งนี้ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่นแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ แต่มีภารกิจหลักที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายประการหนึ่งคือ การกำหนดสถานที่และบำรุงรักษาสถานศึกษาภาคบังคับ

ภารกิจด้านการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นสรุปได้ดังนี้ [3]

- **องค์การบริหารส่วนจังหวัด** บริหารการศึกษาระดับมัธยมปลาย การศึกษาพิเศษ ศูนย์การศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต ศูนย์วิจัย/ฝึกอบรมทางการศึกษา และอื่นๆ ยกเว้นมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยจัดแหล่งเรียนรู้ เช่น พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดสาธารณะ อนุมัติจัดตั้งและยุบเลิกโรงเรียนอนุบาล โรงเรียนของเทศบาล โรงเรียนมัธยม โรงเรียนการศึกษาพิเศษ โรงเรียนฝึกอาชีพ เป็นต้น ส่งเสริมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ด้านการบริหารงบประมาณ ซึ่งรวมถึงการสนับสนุน

ด้านการเงินโดยจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนครู ให้เงินอุดหนุนเทศบาลตามวัตถุประสงค์เฉพาะ การบริหารงานบุคคล ซึ่งหมายถึงการแต่งตั้ง ถอดถอนครูและบุคลากรทางการศึกษา จ่ายเงินเดือนครู บุคลากร และลูกจ้างชั่วคราว ในโรงเรียนเทศบาลทุกคนในจังหวัด และมีหน้าที่ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูกับการบริหารงานวิชาการ ประสานงานให้โรงเรียนเทศบาลของท้องถิ่นเลือกแบบเรียนของกระทรวงการศึกษา ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่บริหารและจัดการสถาบันอุดมศึกษาประจำจังหวัดที่จังหวัดจัดตั้ง อนุมัติจัดตั้ง ดูแลสนับสนุนโรงเรียนเอกชน โรงเรียนฝึกอาชีพ กับประสานและบริหารงบประมาณภายใต้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

- **เทศบาล** บริหารจัดการโรงเรียนเทศบาลในระดับประถมและมัธยมต้น ส่งเสริมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน จัดตั้งแหล่งการศึกษา เช่น หอประชุมประชาชน ห้องสมุดสาธารณะ ศูนย์ฝึกอบรม ปรับตำราเรียนให้เหมาะกับโรงเรียนประถมและมัธยมต้นในท้องถิ่น ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถานศึกษาที่จัดตั้งโดยเทศบาล บริหารงบประมาณภายใต้คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล

1.2.2 รูปแบบและแนวทางการร่วมมือในการจัดการศึกษา

การจัดการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีขึ้นครั้งแรกในสมัยเมจิตามระเบียบว่าด้วยเทศบาล มาตรา 6 ในนามของ “อิชิบุจิมุคิมิเออิ” หรือ “สหการ” ต่อมาจึงได้มีกฎหมายเพื่อการส่งเสริมความร่วมมือขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น ตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งชาติ พ.ศ. 2489 ในหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสหการร่วมกันได้และมีสถานะเป็นนิติบุคคลอิสระโดยให้มีการจัดตั้งด้วยการทำข้อตกลงขึ้นเป็นข้อบังคับว่าด้วยสหการ แต่มีเงื่อนไขว่าสหการเทศบาลต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนสหการที่มีจังหวัดเข้าร่วมต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง สหการเทศบาลจึงเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาล 2 แห่งขึ้นไป เพื่อจัดบริการที่ท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดการได้ มีฐานะเป็นนิติบุคคลอิสระ ประเภทของสหการเทศบาลแบ่งได้ตามลักษณะการให้บริการ สาธารณะ พื้นที่บริการ และการบริหารจัดการ มีหลายรูปแบบ คือ สหการรวม (Full Cooperative) สหการเขตกว้าง (Wide - area Union) สหการการจัดการ (Administrative Cooperative) และสหการพิเศษ (Partial Cooperative) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อกิจการใดโดยเฉพาะ เช่น จัดการศึกษาภาคบังคับในท้องถิ่นเพื่อให้ได้มาตรฐานทั่วถึงกัน นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังมีหน่วยงานการปกครองรูปแบบพิเศษที่ตั้งขึ้นจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งคือ บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) เกิดจากความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (จังหวัดเทศบาล) ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เพื่อดำเนินกิจการที่มีความซับซ้อนและจำเป็น ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะทาง

ความร่วมมือในการบริหารจัดการภารกิจอาจมีรูปแบบของกิจการความร่วมมือเฉพาะภารกิจ หรือ Partial Association (PA) องค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคหรือ Regional Union (RA) ซึ่งเป็นกรรวม PA เพื่อดำเนินภารกิจหลายอย่าง การมอบหมายภารกิจหรือ Entrustment โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

ที่อยู่ติดกันหรือเขตจังหวัดเดียวกันมอบหมายงานที่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนโดยมีการทำข้อตกลงร่วมกัน และสภาความร่วมมือหรือ Council ทั้งนี้ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการด้านการศึกษาที่ได้ดำเนินการมาครอบคลุมงานของโรงเรียนประถม โรงเรียนมัธยมต้น โรงเรียนมัธยมปลาย การศึกษาตลอดชีวิต และอาหารกลางวันในโรงเรียน เพื่อให้ได้มาตรฐานทั่วถึงกันในพื้นที่และให้ประชาชนได้รับการบริการที่มีมาตรฐาน

1.3 สหรัฐอเมริกา

1.3.1 ภารกิจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มลรัฐต่าง ๆ มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษาตามนโยบายของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา การบริหารการศึกษาจึงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐบาลประจำมลรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมลรัฐสามารถแบ่งได้ตามหน้าที่หรือจำนวนภารกิจเป็น 2 ลักษณะ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เช่น ซิตี้ (City) เทศบาลที่เรียกว่าทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Townships) เคาน์ตี (County) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่โดยเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือมากกว่า เช่น สหการหรือเขตพื้นที่พิเศษ (Special District) ที่ทำหน้าที่ในการจัดการน้ำประปาสำหรับประชาชน และสหการเกี่ยวกับการศึกษาที่เรียกกันว่าเขตการศึกษาหรือเขตโรงเรียน (School District) ซึ่งทำหน้าที่เฉพาะเรื่องโรงเรียนเพียงอย่างเดียว รูปแบบการจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกา มีความหลากหลายแต่น่าสังเกตว่ามลรัฐส่วนใหญ่ มีการจัดตั้งองค์กรการศึกษาระดับท้องถิ่น คือ เขตการศึกษาหรือเขตโรงเรียนในรูปแบบสหการผสมทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมและมัธยม

สำหรับประชาชนในทาวน์ 1 แห่งขึ้นไป มีสถานะและอำนาจหน้าที่เทียบเท่าเคาน์ตี (County/ City) จึงสามารถเก็บภาษีได้ บางมลรัฐมีทั้งระบบโรงเรียนท้องถิ่น (Local-Dependent School System) และเขตการศึกษา

1.3.2 รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษา

ตามนัยของกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า “เขตพิเศษ” (Special District) มีความแตกต่างกันตามธรรมเนียมของแต่ละมลรัฐ [2] แต่โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่โดยเฉพาะดังเช่น สหการเกี่ยวกับการศึกษาที่เรียกว่าเขตการศึกษาหรือเขตโรงเรียน (School District) ซึ่งเป็นสหการผสมลักษณะเดียวกับสหการผสมของฝรั่งเศส มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระจัดตั้งตามกฎหมายมลรัฐ การจัดตั้งและยุบเลิกสหการจึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารท้องถิ่นหรือโดยคำสั่งของศาลในท้องถิ่นโดยไม่ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือตราเป็นกฎหมายลำดับรอง และที่น่าสังเกต คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการตามภารกิจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานรัฐและภาคเอกชน [1]

1.4 สหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์)

1.4.1 ภารกิจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEAs) ของอังกฤษได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2487 สมาชิกสภาซึ่งเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ จังหวัด (County) เขต/อำเภอ (District) หรือสภาเทศบาล (Borough Councils) ที่ได้รับการตั้งเป็นองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น มีหน้าที่จัดการ

ศึกษาของสถานศึกษาที่อยู่ในอุปถัมภ์ขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น ส่วนสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นอิสระจากองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น

1.4.2 รูปแบบและแนวทางการร่วมมือในการจัดการศึกษา

นอกจากพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2487 ข้างต้นแล้วยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องดังเช่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEAs) เป็นไปตามตามพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 ซึ่งกำหนดให้มีการดำเนินการให้สถานศึกษาได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จัดสรรเงินอุดหนุนและตรวจสอบการใช้เงิน การสนับสนุนการพัฒนาโรงเรียน อำนวยความสะดวกในการเข้าศึกษาในโรงเรียน การรับเข้าศึกษา การจัดหาสถานที่เรียน การรับส่งนักเรียน การจัดหาอาหารกลางวัน การจ่ายเงินเดือนครูและบุคลากรโรงเรียน และการประกันคุณภาพการศึกษา ทั้งนี้ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีความรับผิดชอบการจัดการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่อง [4]

ส่วนความร่วมมือทางการศึกษามีตัวอย่างในแคว้นเวลส์ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นแห่งเวลส์ พ.ศ. 2537 และมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2515 ในการดำเนินการกิจแทนองค์กรบริหารอื่น และมาตรา 102 ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการกิจตามกำหนดในมาตรา 101 อย่างไรก็ตามการดำเนินการขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการทำสัญญาว่าจ้างบุคคลภายนอกให้มาดำเนินงานบริการในเขตท้องถิ่นโดยเฉพาะหน้าที่ในการจัดการศึกษาที่มี “ประสิทธิภาพ” และการดูแลให้มีสถานศึกษาในจำนวนที่ “เพียงพอ” ด้วยเหตุนี้ องค์กร

บริหารการศึกษาท้องถิ่นในแคว้นเวลส์จึงมีความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาพิเศษ

รูปแบบความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีอาทิ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกัน มีความร่วมมือด้านการวางแผน การกำกับดูแล และการประเมินผลสถานศึกษา รวมทั้งความร่วมมือด้านการจัดบริการสนับสนุนและพัฒนาครูระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเวลส์ ตอนเหนือและเวลส์ตอนใต้ โดยองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นรวมกลุ่มกันเป็นสภา (Consortia) เพื่อดูแลการบริหารจัดการการปฏิบัติงานของครูอาทิ การกำหนดภาระงานและการพัฒนาครู [5] นอกจากนี้ยังมีการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น (Inter-Authority Learning Network) มีตัวอย่างเช่นการจัดตั้ง South East Wales Education Consortium [6] และศูนย์การศึกษาพิเศษระดับภูมิภาคซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจครอบคลุมทั้งการจัดโครงสร้างพื้นฐานและบริการฟื้นฟูด้านต่างๆ ให้แก่ผู้ที่มีความต้องการพิเศษ

1.5 สาธารณรัฐฟินแลนด์

1.5.1 การกิจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาธารณรัฐฟินแลนด์แบ่งการบริหารเป็นส่วนกลาง ภูมิภาค (จังหวัด) และท้องถิ่น (เทศบาล) ซึ่งเป็นเขตปกครองตนเอง และบริหารงานโดยคณะกรรมการประจำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ในจำนวนนี้ประมาณครึ่งหนึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นร่วม (Joint Municipal Authorities) เทศบาลต่างๆ ประสานงานกันในระดับอนุภูมิภาค และภูมิภาค มีการรวมตัวระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปเพื่อดำเนินการกิจเฉพาะด้านในลักษณะที่เป็นงานถาวร เช่น การรวมกันเป็นเขตสถานพยาบาลหรือคณะกรรมการภูมิภาคเพื่อดำเนินการกิจหลัก

ด้านการจัดการศึกษาและวัฒนธรรม สาธารณสุข สวัสดิการสังคม การจัดการศึกษาทั้งสายสามัญ และอาชีวศึกษาจึงเป็นหน้าที่หลักของท้องถิ่น หรือเทศบาลโดยรัฐบาลให้เงินอุดหนุนงบประมาณ ให้ผู้เรียนเกือบทั้งหมด [7]

1.5.2 รูปแบบและแนวทางการร่วมมือในการจัดการศึกษา

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ จะให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระในการปกครองของท้องถิ่นแล้ว กฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2538 ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกิจการที่กำหนดไว้ ตามกฎหมายด้วยตนเองหรือด้วยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น นอกจากนี้ ยังอาจให้หน่วยงานบริการอื่นจัดบริการต่างๆ ที่ต้องปฏิบัติตามภารกิจของตนก็ได้ นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายรูปแบบ โดยสรุปคือ

- **ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Joint Authorities)** เป็นองค์กรอิสระที่ทำสัญญาเพื่อร่วมกัน ดำเนินภารกิจเฉพาะด้านโดยไม่จำกัดเวลา เช่น งานด้านการศึกษาโดยเฉพาะ การศึกษาหลังภาคบังคับ และอาชีวศึกษา ซึ่งเป็นภารกิจหลักของท้องถิ่น บริหารงาน คณะกรรมการร่วม (Joint Board)
- **ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรต่างๆ ในระดับอนุภูมิภาค/ภูมิภาค** เพื่อกำหนด นโยบายและจัดบริการสาธารณะบางอย่าง ที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดกว้างในระดับ ภูมิภาคย่อย/ภูมิภาค เช่น การศึกษา เป็นรูปแบบที่รัฐบาลส่งเสริมผ่าน กระทรวงมหาดไทย และสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- **ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบริษัทจำกัด สมาคม**

สหกรณ์ และมูลนิธิ เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านการลงทุน เหมาะกับกิจกรรมความร่วมมือด้านธุรกิจ

2. ผลการศึกษาและสำรวจรูปแบบและแนวทางการร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมากร่างรูปแบบและแนวทางการร่วมมือในการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยจากการวิจัยแบบผสมผสานดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผลการวิจัยเอกสารสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานและคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับความต้องการในแต่ละพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ กฎหมายเฉพาะที่ส่งเสริมความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันในรูปแบบนิติบุคคลที่เป็นสหกรณ์เฉพาะกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาลเท่านั้น โดยการดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์ที่มีอยู่ขณะนี้แบ่งได้เป็น 2 รูปแบบรูปแบบแรกคือ สหกรณ์เฉพาะของเทศบาล จัดตั้งขึ้นภายใต้ความร่วมมือเฉพาะเทศบาลด้วยกันแต่การจัดตั้งและยุบเลิกสหกรณ์จะทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อีกรูปแบบหนึ่งคือ สหกรณ์ผสมซึ่งเกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีรูปแบบองค์กรต่างกันหรือเหมือนกันก็ได้ เช่น ความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเหมือนกันหรือความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครกับ

เทศบาลใดเทศบาลหนึ่ง เป็นต้น แต่ความร่วมมือในการจัดการศึกษาที่ดำเนินการมีทั้งแบบทางการและไม่ทางการ รวมทั้งความร่วมมือที่ไม่เป็นรูปแบบนิติบุคคล

ส่วนผลการวิจัยเชิงสำรวจพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษา ส่วนใหญ่ร้อยละ 67.50 มีประสบการณ์ร่วมทำภารกิจต่างๆ กับหน่วยงานอื่น เช่น กีฬา สุขภาพ แต่ไม่ได้จัดการศึกษาเองโดยร้อยละ 48.30 ระบุว่าเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ แต่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดร้อยละ 95.70 เห็นว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการกิจโดยอาศัยความร่วมมือในการจัดการศึกษาโดยส่วนใหญ่ร้อยละ 77.00 เห็นว่าควรร่วมมือจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน และนำเสนอแนะว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาเห็นว่าควรมีความร่วมมือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษามากที่สุดต่างจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่เห็นว่าควรร่วมมือจัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สำหรับหน่วยงานที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามีความเป็นไปได้ในการร่วมมือจัดการศึกษาได้แก่ หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ (ร้อยละ 62.30) รองลงมา คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน เช่น เทศบาลกับเทศบาล หรือ อบต. กับ อบต. (ร้อยละ 51.70) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างรูปแบบ เช่น อบจ. กับเทศบาล หรือ อบจ. กับ อบต. (ร้อยละ 45.20) และมีเพียงร้อยละ 16.40 เท่านั้นที่เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะร่วมมือกับหน่วยงานเอกชน เมื่อสอบถามถึงความร่วมมือในรูปแบบสหการพบว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าใจและไม่เข้าใจรูปแบบความร่วมมือดังกล่าวในสัดส่วนใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 53.10 และ 43.50 ตามลำดับ) แต่ส่วนใหญ่เห็นว่า

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการมีความเป็นไปได้

เมื่อผู้วิจัยทำการศึกษาคาสนามในกรณีศึกษา 12 จังหวัด ในช่วงที่ทำการรวบรวมข้อมูลได้พบตัวอย่างความร่วมมือในการจัดการศึกษาหลายรูปแบบยกเว้นรูปแบบสหการ ตัวอย่างเช่น การจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ความร่วมมือด้านวิชาการและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น การสนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งโรงเรียนเทศบาล การรับถ่ายโอนโรงเรียนจากกระทรวงศึกษาธิการมาดำเนินการในลักษณะเป็นโรงเรียนเฉพาะทางเพื่อพัฒนานักเรียนที่มีความเป็นเลิศทางวิชาการ การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาร่วมกันและช่วยเหลือกันในเรื่องของวิชาการของเทศบาลต่างๆ ภายในจังหวัด การจัดตั้งโครงการอุทยานความรู้เพื่อให้เป็นแหล่งเรียนรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของเยาวชนและประชาชนในจังหวัด ความร่วมมือระหว่าง อบจ. กับเทศบาล ในการจัดตั้งโรงเรียนกีฬาจังหวัด ความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาด้านความร่วมมือทางวิชาการ เช่น การพัฒนาหลักสูตรและการเรียนการสอนของโรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การจัดทำศูนย์เครือข่ายเพื่อแก้ปัญหาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (Clinic Center) โดย อบจ. เป็นต้น

สำหรับอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น พบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถามเห็นว่าความไม่ชัดเจนในนโยบายสนับสนุนความร่วมมือในการจัดการศึกษา และความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษารูปแบบความร่วมมือ เป็นอุปสรรคมากที่สุด ส่วนปัจจัยภายในชุมชนที่เห็นว่าจะส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นได้มากที่สุด คือ การเห็นความสำคัญของการร่วมมือในการจัดการศึกษา ความต้องการของชุมชน

ความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะร่วมมือในการจัดการศึกษาและความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีบุคลากรรับผิดชอบภารกิจที่เป็นความร่วมมือ ทั้งนี้ ผลการวิจัยเชิงสำรวจดังกล่าวสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ที่ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าปัจจัยสนับสนุนความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงรวมถึง การมีวิสัยทัศน์ของผู้นำ การสร้างจิตสำนึกและความเข้าใจร่วมกันระหว่างท้องถิ่นเกี่ยวกับความร่วมมือ การสร้างบรรยากาศความร่วมมือ ความช่วยเหลือด้านวิชาการจากผู้เชี่ยวชาญ การสร้างและการเผยแพร่ตัวอย่างความสำเร็จของการร่วมจัดการศึกษา

3. การนำเสนอรูปแบบและแนวทางการร่วมมือจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ผลการสนทนากลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตรวจสอบรูปแบบและความเหมาะสมของแนวทางการร่วมมือในการจัดการศึกษาสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย สรุปหลักการที่เป็นแนวทางจัดการศึกษานานฐานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรูปแบบที่เหมาะสมได้ดังนี้ [8]

3.1 หลักการความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

ความร่วมมือในการจัดการศึกษาคือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปตกลงร่วมมือกันจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยมีหลักการดังนี้

- **หลักการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพ** การร่วมมือจัดการศึกษาต้องเน้นให้ประชาชนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานชาติ
- **หลักความสอดคล้องกับพื้นที่** การร่วมมือจัดการศึกษาต้องพิจารณาถึงลักษณะ

เฉพาะของท้องถิ่นและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

- **หลักการศึกษาตลอดชีวิต** การร่วมมือจัดการศึกษาต้องมุ่งหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการศึกษาตลอดชีวิตในรูปแบบที่หลากหลายและครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น
- **หลักการระดมทรัพยากร** การร่วมมือจัดการศึกษาต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายโดยเฉพาะการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อการจัดการศึกษาอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ
- **หลักความสมัครใจและมุ่งมั่น** การร่วมมือต้องเป็นไปตามความสมัครใจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมมือกันต้องมีความมุ่งมั่นที่จะร่วมจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

3.2 รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับการจัดการศึกษา

รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกได้ดังนี้

- 1) **รูปแบบความร่วมมือตามลักษณะความเป็นนิติบุคคล** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีทั้งรูปองค์การมหาชนอิสระและองค์การทั่วไป รูปแบบที่นิยมจัดตั้งคือ สหการ ประชาคมเขตพิเศษ และองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรอิสระ บริหารงานในรูปคณะกรรมการร่วม (Joint Board) ผลการวิจัยพบว่าความร่วมมือในลักษณะสหการด้านการศึกษาประชาคม และเขตพิเศษ ยังไม่มีการดำเนินการในประเทศไทย แต่น่าพิจารณา รูปแบบองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Joint Authorities) ในระดับเทศบาลดังเช่นที่ดำเนินการในฟินแลนด์ ที่มีความร่วมมือดำเนินการเฉพาะด้านเช่นการศึกษาเป็นงานประจำโดยไม่จำกัดเวลา

ส่วนความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล มีหลายรูปแบบ เช่น ความร่วมมือแบบทางการ และไม่เป็นทางการที่ไม่ได้มีการตั้งองค์กร เช่น การมอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนตามอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การตั้งคณะกรรมการร่วมเฉพาะกิจการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือหรือบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจกระทำได้ทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันและต่างรูปแบบ ซึ่งรูปแบบนี้มีการดำเนินการอยู่แล้วในประเทศไทย

2) รูปแบบความร่วมมือตามพื้นที่บริการ เป็นความตกลงร่วมกันจัดการศึกษาให้ประชาชนในพื้นที่บริการ (Area-based Agreement) โดยไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ในเขตของตน ตามรูปแบบนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือกัน ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายจนกระทั่งลงมือดำเนินการ ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบความร่วมมือลักษณะนี้มีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ ในขณะที่มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะนี้อยู่บ้างแต่ยังไม่มีด้านการศึกษา

3) รูปแบบความร่วมมือตามแบบเครือข่ายหรือภาคีความร่วมมือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบร่วมมือจัดการศึกษาโดยไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่ติดกัน แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน การดำเนินการอาจใช้รูปแบบเครือข่าย/ภาคีความร่วมมือ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและศักยภาพเป็น “แม่ข่าย” ความร่วมมือตัวอย่างที่มีการดำเนินการแล้วในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นเครือข่ายการศึกษาทางไกลหรือเครือข่ายการเรียนรู้ ซึ่งรูปแบบนี้มีความเป็นไปได้โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีด้านการศึกษา

4) รูปแบบความร่วมมือแบบแบ่งงานตามรูปแบบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งงานตามหลักความสามารถในการจัดการศึกษา คือ

ความร่วมมือด้วยการแบ่งงานตามระดับ/ประเภทการศึกษา มีความตกลงแบ่งงานการจัดการศึกษาเฉพาะระดับหรือเฉพาะประเภทตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. จัดการศึกษาในระดับปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น อบจ. จัดมัธยมศึกษาตอนปลาย การดำเนินการในรูปแบบนี้มีตัวอย่างเช่นเทศมัญปุ่นให้จังหวัดดูแลการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และการศึกษาพิเศษ เทศบาลดูแลการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น และประเทศฝรั่งเศสให้จังหวัดดูแลงานการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เทศบาลบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษา

ความร่วมมือด้วยการแบ่งงานตามภารกิจการบริหารการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงแบ่งงานที่จะดำเนินการตามหลักการบริหารการศึกษา 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ งบประมาณและการเงิน งานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยมีการจัดทำข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจ (MOU) เช่น อบต. ไม่มีงบประมาณแต่มีสถานที่ ตกกลงทุนทางด้านสถานที่เพื่อจัดตั้งเป็นศูนย์ความร่วมมือ เทศบาลไม่มีพื้นที่แต่มีงบประมาณตกลงช่วยเหลือเรื่องของเงิน ส่วน อบจ. มีความพร้อมด้านวิชาการตกลงสนับสนุน ช่วยเหลือทางด้านวิชาการ การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาวิชาชีพครู

5) รูปแบบความร่วมมือตามระดับศักยภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดการศึกษาโดยกำหนดบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละแห่งที่เข้ามามีความร่วมมือตามระดับศักยภาพ แบ่งเป็น

ความร่วมมือแบบเท่าเทียมกัน (Equal Parties) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความรับผิดชอบเท่าเทียมกันเนื่องจากมีความพร้อมใกล้เคียงกัน การตั้งคณะกรรมการ

ร่วมต้องมีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง และมีข้อกำหนดให้จัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในการกิจกรรมร่วมมือในสัดส่วนที่เท่ากัน

ความร่วมมือตามความพร้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมต่างกันจึงตกลงให้จัดสรรทรัพยากรมาใช้ในการกิจกรรมร่วมมือในสัดส่วนที่ต่างกันได้ และอาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากเป็นผู้ดำเนินการแทน หรือให้ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงหรือที่ปรึกษา ให้คำแนะนำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่เข้าร่วมร่วมมือกัน

ผลการสนทนากลุ่มได้ข้อสรุปว่าประเทศไทยสามารถจัดการศึกษาด้วยความร่วมมือตามรูปแบบที่นำเสนอได้โดยผู้ทรงคุณวุฒินับสนุนให้มีความร่วมมือจัดการศึกษาในรูปแบบนิติบุคคล เช่น สหการการศึกษา แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเลือกรูปแบบที่เหมาะสมตามความมุ่งหมายและความพร้อมของท้องถิ่น รวมทั้งต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้รอบด้าน

สรุปและอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องรูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สังเคราะห์รูปแบบที่ดำเนินการในประเทศที่มีนโยบายและแนวปฏิบัติที่ดีในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีกฎหมายรับรองการจัดการศึกษานานาชาติ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเมื่อวิเคราะห์การจัดการศึกษานานาชาติ ความร่วมมือที่ต่างประเทศได้ดำเนินการมาแล้วพบว่า มีทั้งความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป และความตกลงร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐ ส่วนการดำเนินการมีหลายรูปแบบ อาทิ การมีอำนาจการบริหารร่วมกัน (Shared Power Cooperation) ที่เป็นรูปแบบการร่วมมืออย่างเป็นทางการ เช่น รูปแบบ “สหการ” โดยมีกฎหมาย

รองรับ การมีข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันหรือกับหน่วยงานอื่น (Intergovernmental Cooperation) การให้ดำเนินการแทน (Entrustment) สำหรับประเทศไทยจากการศึกษาข้อมูลพบว่ารัฐมีแนวนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ โดยถือว่าการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ การวิจัยครั้งนี้พบว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่ามีมีความจำเป็นต้องดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือในการจัดการศึกษา และได้ข้อสรุปว่าหลักการร่วมมือจัดการศึกษาที่ควรนำมาใช้ประกอบด้วยหลักการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพ หลักความสอดคล้องกับพื้นที่ หลักการศึกษาตลอดชีวิต หลักการระดมทรัพยากร กับหลักความสมัครใจและมุ่งมั่น นอกจากนี้ยังได้นำเสนอรูปแบบความร่วมมือ 5 รูปแบบ ซึ่งสามารถนำไปใช้ในประเทศไทย รูปแบบความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล คือ ความร่วมมือตามพื้นที่บริการ ความร่วมมือตามแบบเครือข่าย หรือภาคีความร่วมมือ ความร่วมมือแบบแบ่งงาน ความร่วมมือตามระดับศักยภาพ มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ โดยเฉพาะหากเป็นความร่วมมือภายใต้ระเบียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอยู่และสามารถดำเนินการได้ทันทีโดยได้รับความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นแต่ละแห่งตามแนวทางที่เสนอโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่วนความร่วมมือในรูปแบบที่เป็นนิติบุคคลอาจพิจารณาการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการร่วม (Joint Board) ซึ่งดำเนินการได้ง่ายกว่าสหการที่แม้จะเป็นรูปแบบที่ต่างประเทศได้ดำเนินการและได้รับความสำเร็จมาแล้ว แต่ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนโดยเฉพาะในส่วนสหการเฉพาะของเทศบาลโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมทั้ง

ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) ที่กำหนดว่าการจัดตั้งและยุบเลิกสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งทำให้มีความยากลำบากทั้งในการจัดตั้งและยุบเลิก นอกจากนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังควรจัดการประชุมสัมมนาเพื่อทำความเข้าใจรูปแบบดังกล่าวให้ชัดเจนก่อนเนื่องจากผลการวิจัยพบว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและไม่เข้าใจความร่วมมือ

ในรูปแบบสหการในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นโอกาสอันดีที่จะนำเสนอรูปแบบความร่วมมือในการจัดตั้งสหการการศึกษาขึ้นในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- [1] อุทัย บุญประเสริฐ. (2549). การสังเคราะห์รายงานการวิจัย การกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ. ใน *งานวิจัยโดยทุนสนับสนุนจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- [2] วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2549). *การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- [3] Koyama, N. (n.d.). *Educational Administration in Japan and the Role of Local Government*. Retrieved May 11, 2014, from http://.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-9_en.pdf
- [4] ชนิตา รัชพลเมือง. (2549). การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศอังกฤษ. ใน *งานวิจัยโดยทุนสนับสนุนจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- [5] Centre for Public Scrunity. (2012). *Regional collaborative areas in Wales*. Retrieved March 9, 2014, from http://www.cfps.org.uk/domains/cfps.org.uk/local/media/downloads/2012_07_20__wales_pb_final.pdf
- [6] Welsh Local Government Association. (2012). *South East Wales Education Consortium*. Retrieved May 11, 2014, from <http://www.wlga.gov.uk/working-together-case-studies-in-welsh-local-government-2008/south-east-wales-education-consortium>
- [7] Sahlberg, Pasi. (2011). *Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* (Series on School Reform). New York: Teachers College, Columbia University.
- [8] ชนิตา รัชพลเมือง; สนั่นจิตร สุคนธ์ทรัพย์; และ อุบลวรรณ หงษ์วิทยากร. (2552). *รายงานการวิจัยและพัฒนา เรื่อง รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. งานวิจัยโดยทุนสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.