

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันนโยบายการกระจายอำนาจในด้านการปกครอง การบริหาร การจัดการได้นำไปสู่การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในองค์กรต่าง ๆ รวมถึงองค์กรทางการศึกษา ซึ่งได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษาจากการรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง ให้กระจายไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2540 : 21) มาตรา 43 ที่ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายโดยการจัดการศึกษาของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นรวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐโดยต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาสีลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542 : 32) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และให้กระทรวงการศึกษาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (กระทรวงมหาดไทย, 2542 : 24) ได้มีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2544 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะต้องรับการถ่ายโอนกิจการด้านจัดการศึกษาทั้งการจัดการศึกษาในระบบและนอกระบบจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายในปี 2553 ทั้งนี้เป็นไปตามความพร้อมความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (กระทรวงมหาดไทย, 2542 : 27) ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยแบ่งระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ชั้น โดยแต่ละชั้นจะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากท้องถิ่น อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม อันได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษา ทางน้ำ ทางบก การป้องกันโรคติดต่อ บรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม บำรุงรักษาศิลปะ ภูมิปัญญาท้องถิ่น

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 เป็นองค์กรที่มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไปองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 เป็นองค์กรที่มีรายได้ตั้งแต่ 12 ถึง 20 ล้านบาทส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3 นั้นเป็นองค์กรที่มีรายได้ตั้งแต่ 6 ถึง 12 ล้านบาท สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 มีรายได้ไม่เกิน 6 ล้านบาท และองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท ซึ่งรายได้ทั้งหมดได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ ทั้งงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล และมีหน้าที่ในการจัดโครงสร้างพื้นฐานทั้งในด้าน สาธารณสุข น้ำสำหรับอุปโภคและบริโภค ไฟฟ้า ถนน ส่งเสริมการศึกษาและดูแลความสงบเรียบร้อยในชุมชน

แต่ตั้งแต่ปี 2545 ได้มีระเบียบประกาศกำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดยแบ่งออกเป็น 3 ขนาดตามประเภทขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (กระทรวงมหาดไทย, 2545 : อัดสำเนา) คือกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 เดิมให้เป็นขนาดใหญ่ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 และ 3 เดิมเป็นขนาดกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และ 5 เป็นขนาดเล็ก

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ซึ่งหมายถึงชั้น 2 และ 3 เดิมนั้น (กระทรวงมหาดไทย, 2545 : อัดสำเนา) ตามข้อกำหนดระเบียบประกาศกำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลของคณะกรรมการกลางเป็นองค์กรที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามีรายได้ตั้งแต่ 6 ล้านบาทขึ้นไป และต้องมีคะแนนรวมไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของคะแนนรวมทั้งหมดจำนวน 250 คะแนน โดยแยกเป็นจำนวนประชากร 30 คะแนน จำนวนพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล 30 คะแนน สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรต่อรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน 40 คะแนน และผลการประเมินระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 150 คะแนน มีจำนวนพนักงานในองค์กรไม่เกิน 12 ตำแหน่งและสามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราวหรือลูกจ้างประจำเพื่อช่วยงานได้จำนวน 1 ถึง 24 คน สำหรับหน้าที่ขององค์การ

บริหารส่วนตำบลขนาดกลางนั้นมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในด้านสาธารณูปโภคทั่วไป การจัดเก็บภาษี รวมทั้งค่าธรรมเนียม ส่วนหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานั้นได้มีการสนับสนุนด้านงบประมาณในการจัดซื้ออาหารเสริมนม อาหารกลางวัน กีฬา และดูแลศูนย์การเรียนรู้ชุมชนในท้องที่

ในทำนองเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในจังหวัดเชียงใหม่ก็ได้สร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้กับชุมชน เช่น ติดไฟกึ่งตามถนน สร้างระบบน้ำประปาในชุมชน สร้างถนนคอนกรีตในหมู่บ้าน และจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชนขึ้นเพื่อรองรับการศึกษาระดับประถมศึกษา ได้จ้างบุคลากรในชุมชนเข้ามาช่วยสอน สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษานั้น องค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้ามามีบทบาทในสถานศึกษาเฉพาะในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างอาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียนเท่านั้น ส่วนเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้นยังคงเป็นหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นผู้ดูแล

ปัจจุบันสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานกันโดยตรง เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้เข้ามารับการถ่ายโอนการศึกษาอย่างเต็มรูปแบบ แต่ในอนาคตเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาแล้วจะต้องเข้ามากำกับ ดูแลสถานศึกษา ส่วนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะเข้ามา กำกับ ติดตาม ดูแล ประเมินผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และส่งเสริมงานทางด้านวิชาการในสถานศึกษา

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง จังหวัดเชียงใหม่จำเป็นต้องเข้ารับการถ่ายโอนอำนาจกิจการด้านการศึกษาเพื่อจัดการศึกษาให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2553 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงให้ผู้วิจัยได้ศึกษาความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางจังหวัดเชียงใหม่ว่ามีความพร้อมหรือไม่พร้อมเพียงใดที่จะจัดการด้านการศึกษา รวมถึงการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่จะพระราชบัญญัติกำหนดไว้ บนฐานของโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง จำนวนบุคลากร และงบประมาณ อีกทั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความเจริญในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และมีการคมนาคมที่สะดวก ซึ่งผลที่ได้ อาจจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจกิจการด้านการศึกษาต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล
ขนาดกลาง ในจังหวัดเชียงใหม่

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อมูลจากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้อง
รองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติและแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังนี้

1) ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วยข้าราชการการเมืองซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย
คือฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ประธานสภา 10 คน รองประธาน
สภา 10 คน เลขานุการสภา 10 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 124 คน และฝ่ายบริหาร
เรียกว่าคณะกรรมการบริหาร ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 10 คน รองนายก
องค์การบริหารส่วนตำบล 20 คน และข้าราชการประจำคือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 10 คน
รวมทั้งสิ้น 194 คน (องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง จังหวัดเชียงใหม่, 2547 : อัดสำเนา)

2) ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความพร้อมในการจัดการศึกษา
ขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในจังหวัดเชียงใหม่โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธี
การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

2.1) ประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดหรือการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา
รวมทั้งคุณภาพและประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

2.2) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการ
ศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภทและรูปแบบ
การศึกษา

2.3) การจัดองค์การและการบริหารงานบุคคล

2.4) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา

2.5) สัดส่วนการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา

2.6) ความเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อตกลงเบื้องต้น

การศึกษาความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางของจังหวัดเชียงใหม่ในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดไว้ เพื่อศึกษาความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง จังหวัดเชียงใหม่ เฉพาะการรับโอนอำนาจการจัดการศึกษาเท่านั้น

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์บางคำในความหมายและขอบเขตจำกัดดังนี้

ความพร้อม หมายถึง ความสามารถที่จะรับโอนอำนาจการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง จังหวัดเชียงใหม่ ตามเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง หมายถึง หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 6 ล้านบาทขึ้นไป

การจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐาน หมายถึง การดำเนินการให้มีการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

ประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดหรือการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา หมายถึง ระยะเวลาที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษาในท้องถิ่นที่ผ่านมา

แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการศึกษา หมายถึง มีวิธีการเพื่อเตรียมการดำเนินการจัดการศึกษาให้ครบถ้วน รวมทั้งมีแผนปฏิบัติการที่พร้อมจะนำไปใช้ได้

การจัดองค์การและการบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรเพื่อรองรับการจัดการศึกษา และมีผู้บริหารเป็นบุคลากรที่มีวิชาชีพบริหารการศึกษามีการจัดระบบการบริหารบุคคลโดยนำระบบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษามาปรับใช้

วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา หมายถึง รูปแบบวิธีการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้งและมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาที่จะส่งผลให้ระบบการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ

สัดส่วนการจัดสรรรายได้เพื่อจัดการศึกษา หมายถึง การใช้งบประมาณ (รวมเงินอุดหนุนจากรัฐและเงินกู้) เพื่อการศึกษาเฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง เพื่อนำมาพัฒนางานด้านการศึกษา

ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษา หมายถึง ความคิดของประชาชนในเขตบริการต่อการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้สำรวจความคิดเห็นนั้น ๆ