

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาถือเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐมีหน้าที่จะต้องจัดให้มีแก่ประชาชนภายในรัฐโดยการจัดการศึกษาของรัฐแต่ละรัฐนั้นมีรูปแบบ ลักษณะแตกต่างกันไปตามแต่ละระบอบการปกครอง สภาพเศรษฐกิจ สังคมและทัศนคติที่มีต่อการศึกษา โดยประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีการศึกษาแก่ประชาชนภาคบังคับ 12 ปี โดยรัฐต้องสนับสนุน อุดหนุนการบริหารการดำเนินงานด้านการศึกษาดังกล่าว

ผลจากการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) สู่ท้องถิ่น ที่เล็งเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าดำเนินการแทนในภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งรวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนพร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาและจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น

ตามหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 289 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1. ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน

2. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

3. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4. จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

5. ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

เพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้คือ “การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” จึงมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น จากนั้นมีการจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ขึ้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2543 โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการจัดทำ “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543” และ “แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อดำเนินการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การกระจายอำนาจจากรัฐบาลลงสู่ท้องถิ่นจะมีการถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่ท้องถิ่นด้วย เช่น การซ่อมแซมบำรุงถนนทางสาธารณะ

ประโยชน์ การขุดลอกคูคลอง การจัดทำประปาท้องถิ่น รวมทั้งการจัดการศึกษาด้วย การจัดการศึกษาปัจจุบันของไทยสามารถแบ่งรูปแบบการจัดการศึกษาได้ 3 ลักษณะ คือ

1) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาทั้งมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย

2) การศึกษาระดับอุดมศึกษา

3) การศึกษานอกระบบโรงเรียน

โดยการจัดการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบของภาครัฐในปัจจุบันมีหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกันไปตามรูปแบบการบริหารราชการของพื้นที่นั้นๆ เช่น การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา รวมทั้งการศึกษานอกระบบโรงเรียนนั้นในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทจะมีการจัดการศึกษาแก่ประชาชนอยู่ก่อนแล้ว เช่น เทศบาลบางแห่งที่มีศักยภาพและความพร้อม เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร ส่วนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นมีเพียงกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวเท่านั้นที่มีการจัดการศึกษาระดับนี้ เนื่องจากการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต้องอาศัยความพร้อมทั้งด้านงบประมาณ และด้านบุคลากร

จากข้อมูลดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้โดยเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้บริหารจัดการตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ภายใต้กฎหมายกำหนด ซึ่งการจัดการศึกษาจัดเป็นหนึ่งในบริการสาธารณะที่จะถูกถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งเป็นการรับถ่ายโอนหน้าที่จากหน่วยราชการส่วนกลางที่รับผิดชอบ คือกระทรวงศึกษาธิการ ในอนาคตเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมอาจจะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาแก่ท้องถิ่นได้เช่นเดียวกับปัจจุบันที่กรุงเทพมหานครได้มีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา จำนวน 2 แห่ง คือ วิทยาลัยแพทยศาสตร์ กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐบาลสู่กรุงเทพมหานคร

2. เพื่อศึกษาการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของกรุงเทพมหานคร

3. เพื่อศึกษาหน้าที่ บทบาท และการบริหารจัดการ ตลอดจนการกำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร

### **ขอบเขตของการวิจัย**

ในการศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งมีจำนวน 2 แห่ง คือวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ และวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล

### **ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย**

1. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

2. เพื่อใช้ในการพัฒนาการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายและสภาพแวดล้อมทางการเมืองของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น