

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาของประเทศไทย เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี เป็นการจัดการศึกษาแบบวัฒนธรรมไทยโดยเฉพาะที่ไม่เหมือนกับการจัดการศึกษาในยุคปัจจุบัน กล่าวคือ ครูในยุคนั้น ไม่ต้องมีใบรับรองวุฒิทางการศึกษา ใช้ วัดกับวัง เป็นสถานที่เรียนของคนไทยในอดีต ผู้ที่ได้รับการศึกษาส่วนมากเป็นผู้ชายซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก เป็นการจัดการศึกษาในวงจำกัด เฉพาะบุตรหลานของบรรดาเชื้อพระวงศ์และขุนนางที่มีสถานบรรดาศักดิ์เท่านั้น จะมีการอบรม สั่งสอนเกี่ยวกับศีลธรรม กฎหมาย การปกครอง แบบแผนธรรมเนียมประเพณี พิธีทางราชการ โคลง ฉันท์ กาพย์กลอน นอกจากนี้อาจมีวิชาดาราศาสตร์และโหราศาสตร์ เป็นต้น สำหรับเด็กชายทั่วไปเมื่อโตพอสมควร อายุประมาณ 7-8 ขวบ พ่อแม่จะพาไปฝากเรียนหนังสือกับพระสงฆ์ที่มีความรู้ที่ตนนับถือ การศึกษาไทยลักษณะดังกล่าวดำเนินมาจนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงมาสู่การศึกษาในระบบ โรงเรียนของประเทศไทยเป็นครั้งแรก ที่โรงเรียนวัดมหรณพารามในปี พ.ศ. 2427 และโรงเรียนหลวงได้เจริญงอกงามมาเป็นลำดับ จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ทรงจำเป็นที่ต้องขยายการศึกษาของมวลชนออกไปให้กว้างขวาง ยิ่งขึ้น จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2464 เป็นฉบับแรก ทำให้เด็กไทยต้องเข้าเรียนในโรงเรียนนับเป็นการประกาศการศึกษาภาคบังคับเป็นครั้งแรก (มัทธนา เป็งจันทร์, 2544: 1)

การจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบัน เป็นการจัดการศึกษาที่รัฐจัดเพียงฝ่ายเดียว ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม แต่หากจะมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในความคิดของรัฐ ก็คือการเข้ามาเสริมในส่วนที่รัฐไม่สามารถจัดได้อย่างทั่วถึง ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ปรัชญาและแนวทางการบริหารเอง (สุนทร สุนันท์ชัย, 2530: 268-269) ส่วนการจัดการศึกษาของไทยในอดีตที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนอย่างแท้จริง รูปแบบที่รวมศูนย์อำนาจและขาดเอกภาพทำให้เกิดความยึดมั่นในองค์กร ยากที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำและร่วมส่งเสริมการดำเนินการ ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การกำหนดหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน การมีส่วนร่วมจะมีอยู่บ้างก็อยู่ในรูปของการช่วยเหลือแรงงาน การเงินหรือวัสดุอุปกรณ์มากกว่าความคิด ร่วมตัดสินใจ หรือร่วมติดตามผลงาน ทั้งนี้ ประชาชนและชุมชนถูกมองว่าขาด

ความรู้ความสามารถในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาบางครั้งจะเป็นเพียงกรรมการที่ปรึกษาหรือรับทราบการดำเนินการของโรงเรียนเท่านั้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542 : 7-14)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดประเด็นทางการศึกษาที่สำคัญและจะนำมากล่าวในที่นี้ คือเรื่องการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในมาตรา 43 ว่า “...การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน...” และ ในหมวด 9 มาตรา 289 วรรค 2 กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และตามความต้องการในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 หมวด 5 มาตรา 41 กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ตามความเหมาะสม และตามความต้องการภายในท้องถิ่นโดยมีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล...มาใช้ในการจัดการศึกษา (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 5 มาตรา 41 และมาตรา 58)

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนในการดำเนินการ 3 ช่วง คือ ช่วงแรกในปี 2544 – 2547 เป็นการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์การสร้างความพร้อมด้าน โครงสร้างพื้นฐานการบริหารงานการศึกษา การวางแผนการศึกษา งบประมาณการศึกษา ระบบบัญชีทางการศึกษา ระบบการบริหารงานบุคคลทางการศึกษา ระบบการติดตามการตรวจสอบ และด้านระบบข้อมูลทางการศึกษา (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2543 : 15-18) องค์กรบริหารส่วน บุคคลใดมีความพร้อมให้ดำเนินการภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบลที่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

ช่วงที่ 2 หลังการถ่ายโอน 4 ปีแรก สิ้นสุดลง และช่วงที่ 3 ปี 2548-2553 เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านโดยกระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในพื้นที่การศึกษาทุกแห่ง ให้สามารถจัดการศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ อุดหนุน การจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนตำบลและจัดทำแผนงานฝึกอบรม สนับสนุนเสริมสร้าง

สมรรถนะจนกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ โรงเรียนแห่งแรกของจังหวัดลำปางที่มีได้รับการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือโรงเรียนวอแก้ววิทยา อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง ซึ่งได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง โรงเรียนแห่งนี้ ครอบคลุมพื้นที่ 7 หมู่บ้าน และได้เปิดทำการสอนในระดับชั้นอนุบาล 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปัจจุบันมีนักเรียนทั้งสิ้น 146 คน ครูตามกรอบอัตรา 14 คน ครูที่ถ่ายโอนจำนวน 6 คน ลูกจ้างประจำ 1 คน และลูกจ้างชั่วคราว 1 คน เป็นสถานศึกษาพิเศษประเภทที่ 4 และ 6 ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางได้ให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ แก่โรงเรียน อาทิ จัดโครงการฝึกอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเรียนรู้การถ่ายโอนการศึกษา ผู้นำท้องถิ่น ข้าราชการสถานศึกษาที่ถ่ายโอน และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางประจำปี 2549 โครงการจัดซื้อหนังสือสำหรับใช้เป็นสื่อการเรียนการสอนของห้องสมุดโรงเรียนโครงการจัดทำห้องเรียนอิเล็กทรอนิกส์ (E-Learning) โครงการสรรหาบุคลากรอัตราจ้าง (ผู้ช่วยครูผู้สอน) จำนวน 10 อัตรา นอกจากนี้ยังได้จัดทำแผนการศึกษาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวม 34 โครงการ เป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 71,180,550 บาท เพื่อพัฒนาศักยภาพทางการศึกษาให้กับโรงเรียนวอแก้ววิทยา

ส่วนอีกโรงเรียนหนึ่งที่ได้รับการถ่ายโอนการศึกษาที่ผู้ศึกษาต้องการจะศึกษา คือโรงเรียนบ้านแม่สงซึ่งอยู่ในหมู่ที่ 6 บ้านแม่สงเหนือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลำปาง เขต 3 โรงเรียนแห่งนี้ได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลร่องเคาะ อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง ซึ่งผู้ศึกษาได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการกระจายอำนาจจัดการศึกษาจากส่วนกลางของภาครัฐไปยังส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นโอกาสอันดีที่ท้องถิ่นจะได้ร่วมกันพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ตรงกับความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น และสามารถจัดสรรงบประมาณจากท้องถิ่นมาพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้อย่างทั่วถึง แต่ทว่าการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นก็อาจจะมิจุดอ่อนในการบริหารจัดการซึ่งผู้ศึกษาต้องการทราบและจะได้นำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นๆ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนฯ ผู้ศึกษาจึงเกิดคำถามในการศึกษาวิจัยว่า การจัดการศึกษาระหว่างก่อนที่จะมีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลังจากที่ได้รับการถ่ายโอนฯ แล้วมีจุดแข็งจุดอ่อนอย่างไร ในประเด็นต่างๆ ที่ต้องการศึกษาวิเคราะห์ อาทิ จำนวนบุคลากรมีเพิ่มขึ้นหรือลดลง คุณภาพของผู้บริหารและบุคลากรที่จัดการเรียนการสอนมีคุณภาพแตกต่างกันอย่างไร ในด้านงบประมาณ

ต้องการศึกษาว่าก่อนและหลังถ่ายโอน งบประมาณที่โรงเรียนได้รับเพิ่มขึ้นหรือลดลง และแหล่งที่มาของงบประมาณมาจากที่ใด ในด้านวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ต้องการศึกษาเปรียบเทียบว่า คุณภาพและความทันสมัยของวัสดุอุปกรณ์ดีขึ้นหรือไม่อย่างไร จำนวนวัสดุอุปกรณ์เพิ่มขึ้นหรือลดลงมีเพียงพอกับการเรียนการสอนอย่างทั่วถึงหรือไม่ และด้านระบบการบริหารงานทั่วไปมีจุดแข็งจุดอ่อนอย่างไร เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงมีความต้องการศึกษาวิจัยเพื่อเปรียบเทียบจุดแข็งและจุดอ่อนในการจัดการศึกษา ก่อนและหลังการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดลำปาง เพื่อให้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของการจัดการศึกษาในโรงเรียนเมื่อถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดลำปางแล้ว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบจุดแข็งและจุดอ่อนในการจัดการศึกษา ก่อนและหลังการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดลำปาง
2. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเมื่อถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดลำปางแล้ว

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงจุดแข็งและจุดอ่อนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ได้ถ่ายโอนการศึกษา ก่อนและหลังการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดลำปาง
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเมื่อถ่ายโอนการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื้อหาในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาประเด็นต่างๆ ได้แก่ การบังคับบัญชา ด้านวิชาการและงานบริหารทั่วไป บุคลากร งบประมาณ

2. ขอบเขตพื้นที่

1) โรงเรียนวอแก้ววิทยา

- ผู้บริหาร โรงเรียนวอแก้ววิทยา อ.ห้างฉัตร จ.ลำปาง

- คณะครูโรงเรียนวอแก้ววิทยา อ.ห้างฉัตร จ.ลำปาง
 - เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
 - ตัวแทนภาคประชาสังคม (เช่น กรรมการโรงเรียน และผู้ปกครอง)
- 2) โรงเรียนบ้านแม่สง
- ผู้บริหารโรงเรียนบ้านแม่สง อ.วังเหนือ จ.ลำปาง
 - คณะครูโรงเรียนบ้านแม่สง อ.วังเหนือ จ.ลำปาง
 - เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
 - ตัวแทนภาคประชาสังคม (เช่น กรรมการโรงเรียน และผู้ปกครอง)

1.5 นิยามศัพท์

1) การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารการศึกษา หมายถึง การศึกษาเปรียบเทียบในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา ทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านงบประมาณ 2) ด้านการบังคับบัญชา 3) ด้านวิชาการและงานบริหารทั่วไป และ 4) ด้านบุคลากร อาทิ งบประมาณที่โรงเรียนได้รับเพิ่มขึ้นหรือลดลง และแหล่งที่มาของงบประมาณมาจากที่ใด คุณภาพและความทันสมัยของวัสดุอุปกรณ์ดีขึ้นหรือไม่อย่างไร จำนวนวัสดุอุปกรณ์เพิ่มขึ้นหรือลดลงมีเพียงพอกับการเรียนการสอนอย่างทั่วถึงหรือไม่ คุณภาพของผู้บริหารและบุคลากรที่จัดการเรียนการสอนมีคุณภาพแตกต่างกันอย่างไร ด้านระบบการบริหารงานทั่วไปมีจุดแข็งจุดอ่อนอย่างไร จำนวนบุคลากรมีเพิ่มขึ้นหรือลดลง เป็นต้น

2) ก่อนและหลังการถ่ายโอนการศึกษา หมายถึง โรงเรียนก่อนและหลังการเข้ารับการศึกษาถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ซึ่งจังหวัดลำปางมีโรงเรียนที่ได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 3 โรงเรียน ได้แก่ ศึกษารองโรงเรียนวอแก้ววิทยา อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง ได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ส่วนอีก 2 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนบ้านแม่สง และโรงเรียนบ้านห้วยก้อด อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง ได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลร่องเคาะ ซึ่งผู้วิจัยต้องการศึกษาเปรียบเทียบจุดแข็งจุดอ่อนด้านการบริหารการศึกษาก่อนและหลังการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงคัดเลือกโรงเรียนวอแก้ววิทยาและโรงเรียนบ้านแม่สงเพื่อศึกษาเปรียบเทียบจุดแข็งจุดอ่อนในการบริหารการศึกษาระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล