

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูปประชาธิปไตยก่อให้เกิดการกระจายอำนาจในการปกครองตนเองและเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง ตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งยังมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง และกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ผลจากการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายการกระจายอำนาจอื่น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และได้กำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี สำหรับภารกิจใดที่ต้องเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้ถ่ายโอนเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถและความพร้อม แต่ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี ต่อมามีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐสร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2545:198 , 217)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการศึกษา โดยการจัดการศึกษาเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งที่รัฐบาลต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกฎหมายข้างต้นเห็นได้ว่ารัฐบาลได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมและรับผิดชอบการจัดการศึกษามากขึ้น

ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาและมีแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งได้กำหนดเงื่อนไขและแนวทางปฏิบัติการถ่ายโอนงานด้านการศึกษาไว้แล้วก็ตาม แต่การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถานศึกษาที่ถ่ายโอน เช่น ในจังหวัดเพชรบุรี มีโรงเรียน ทั้งหมด 285 แห่ง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งหมด จำนวน 272 แห่ง แยกเป็น โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 248 แห่ง โรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 22 แห่ง โรงเรียนการศึกษาพิเศษ 1 แห่ง โรงเรียนการศึกษาสงเคราะห์ จำนวน 1 แห่ง และสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 13 แห่ง แยกเป็น สังกัดเทศบาลเมืองเพชรบุรี จำนวน 4 แห่ง และสังกัดเทศบาลเมืองชะอำ จำนวน 9 แห่ง ซึ่งในปีการศึกษา 2548 และปีการศึกษา 2549 ไม่มีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดเพชรบุรี โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลแม้แต่แห่งเดียว

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาใหแก่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับโอนภารกิจด้านการศึกษา ปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา เพื่อหาแนวทางพัฒนาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรองรับภารกิจด้านการศึกษา

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับโอนภารกิจด้านการศึกษา
- 2.2 เพื่อศึกษาปัญหา และสาเหตุของปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.3 เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาและแนวทางการพัฒนาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรองรับภารกิจด้านการศึกษา

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

โดยทั่วไปรัฐบาลจะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล และความพร้อมของท้องถิ่น (รศคณฐ์ รัตนเสริมพงศ์ 2546: 52)

3.1 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล เป็นเงื่อนไขที่สำคัญมาก พื้นฐานของนโยบายด้านอำนาจมีที่มาจากความคิดความเชื่อและอุดมการณ์ทางการเมือง ประกอบกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจในเรื่องใดบ้าง หากมีพื้นฐานความเชื่อแบบที่เน้นความสำคัญของรัฐบาลมากกว่าปัจเจกชน หรือมีสถานการณ์ที่จำเป็นต้องมุ่งเน้นการรักษาความมั่นคงของชาติก็มักจะรวมอำนาจสูง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจำกัด ในทางตรงข้าม หากมีพื้นฐานความเชื่อแบบที่เน้นความสำคัญของปัจเจกชน ประกอบกับมีบรรยากาศทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เหมาะสมสอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตย ก็มีแนวโน้มที่จะมีนโยบายการกระจายอำนาจสูง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง

3.2 ความพร้อมของท้องถิ่น เป็นเงื่อนไขที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชน อันหมายถึงประชาชนในท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นของตนเอง จำเป็นที่ท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อมพอสมควร เช่น ความพร้อมทางการเงิน ความรู้ความสามารถของบุคลากร และท้องถิ่นจะต้องมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้อย่างมีคุณภาพ มิฉะนั้น อาจเกิดผลเสียต่อประชาชนและชุมชน

ท้องถิ่น ท้องถิ่นที่มีความพร้อมและมีขีดความสามารถสูง ประชากรมีการศึกษา มีอาชีพมั่นคง มีรายได้ดี เข้าใจและศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย และมีความรับผิดชอบต่อสังคม และมีกิจกรรมส่วนร่วมทางการเมือง ย่อมสามารถบริหารงานท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมที่จะได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง

สำหรับเงื่อนไขของการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงื่อนไขที่ 1 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 สำหรับเงื่อนไขที่ 2 เรื่องความพร้อมของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษาได้เมื่อผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ยื่นขอประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ทั้งที่มีรายได้เพียงพอที่จะจัดการศึกษาได้ จึงต้องการทราบว่าปัญหาที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พร้อมในการจัดการศึกษามีอะไรบ้าง เกิดจากสาเหตุใด มีแนวทางแก้ไขอย่างไร เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมที่จะจัดการศึกษาได้

4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่องปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาโดยเน้นส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสำคัญ ส่วนสถานศึกษาหรือหน่วยงานภาครัฐ ดำเนินการศึกษาเท่าที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และเน้นศึกษาในเรื่องความพร้อมตามหลักเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชากรที่ใช้ศึกษาคือองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การจัดการศึกษา หมายถึง การดำเนินการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคคลทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม สังคม และกระบวนการเรียนรู้ ให้มีคุณภาพและดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

5.2 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การจัดการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี ประกอบด้วย ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา

5.3 ความพร้อม หมายถึง ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาตามเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการ 5 องค์ประกอบ 6 ตัวชี้วัด

5.4 การสนับสนุน หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความช่วยเหลือสถานศึกษาในรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดกิจกรรมการเรียน การสอน และการพัฒนาสถานศึกษา

5.5 บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้าง

5.6 การประเมิน หมายถึง การตัดสินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและตัวชี้วัดของกระทรวงศึกษาธิการ

5.7 สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการอันได้แก่สถานศึกษาระดับประถมศึกษา และสถานศึกษาที่ขยายโอกาส ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี

5.8 บุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา และครู

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงระดับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับโอนภารกิจด้านการศึกษา

6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

6.4 องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา