

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญมากที่สุดด้านการจัดทำนโยบายสาธารณะท้องถิ่นให้แก่ประชาชน และบทบาทนี้จะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการอย่างจริงจังมาตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ถึง 10 มาตรา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยืนยันแนวคิดและหลักการกระจายอำนาจนี้ โดยมีบทบัญญัติที่ต้องการเพิ่มพลังและสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นไปอีก มาตรา 78 (3) ซึ่งอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นในทุกๆด้านในอนาคต ทั้งในด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา วัฒนธรรมและการจัดการสิ่งแวดล้อม (บรรศักดิ์ อูรรโณ, 2548)

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างละเอียดใน หมวด 14 มาตรา 281-290 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำหรือกำหนดนโยบายสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น เพื่อให้ตนเองสามารถจัดทำหรือกำหนดนโยบายสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ มาตรา 283 วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายในการดำเนินการกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตน ตามมาตรา 303 (5) คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการท้องถิ่น และกฎหมายอื่นตามหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ภายในสองปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยจะจัดทำเป็นประมวลกฎหมายท้องถิ่นก็ได้

อย่างไรก็ดี การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์และหลักการต่างๆตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญยังต้องอาศัยการผลักดันในทั้งระดับนโยบายและกฎหมาย และระดับการปฏิบัติอีกมาก แม้กระบวนการกระจายอำนาจจะมีความก้าวหน้าพอสมควรนับแต่ พ.ศ.2540 โดยอาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่การถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการด้วยเหตุผลหลายประการ ที่สำคัญคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดงบประมาณเพื่อดำเนินการกิจการที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็กที่มีรายได้ และงบประมาณจำกัด และการถ่ายโอนบุคลากรด้านต่างๆ จากราชการส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเป็นไปอย่างล่าช้า ดังคำกล่าวที่ได้ยินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่เสมอว่า “ถ่ายโอนแต่งงาน แต่ไม่ถ่ายโอนเงินและคน” (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2548: 17) นอกจากนี้ ยังมีความไม่ชัดเจนและปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายแห่งกล่าวว่ายังไม่มีถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องบอกว่าได้ถ่ายโอนภารกิจให้แล้ว เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าวเบื้องต้นส่วนหนึ่งของปัญหา การเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงยังต้องอาศัยการผลักดันนโยบายและกฎหมายที่เอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ และมีอิสระในการปฏิบัติการได้มากขึ้น อีกทั้งปัญหาของการเมืองไทยทั้งระดับชาติและท้องถิ่นที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหากลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง มีที่อำนาจและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เอื้อ

ผลประโยชน์ให้กับกลุ่ม องค์กรของตนเอง อีกทั้งกระบวนการกำหนดนโยบาย ยังไม่ได้เกิดจากความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งอย่างแท้จริง ทั้งนี้การกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น อาจเกิดจากการชี้แนะหรือการต่อรองผลประโยชน์ ระหว่างผู้มีอิทธิพล และอำนาจทางการเมืองใน ท้องถิ่นนั้น ๆ มากกว่าจะตั้งอยู่บนหลักของเหตุผล ความจำเป็นที่แท้จริงของชุมชน ทั้งนี้เนื่องจาก การ กำหนดนโยบายนั้นย่อมตกอยู่ภายใต้กลุ่มของผู้มีอำนาจ หรือตัวแทนที่ประชาชนได้เลือกเข้ามาทำ หน้าที่เป็นปากเสียงให้กับประชาชน ทำหน้าที่ผลักดันนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน หากกลุ่ม นักการเมือง ให้ความสำคัญต่อประชาชน เห็นผลประโยชน์ต่อประชาชนเป็นหลัก มีความโปร่งใส เปิด โอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะย่อมส่งผลให้ปัญหา ความเดือดร้อน ของประชาชนได้รับการแก้ไข เป็นที่ชื่นชอบของประชาชน และที่สำคัญมีผลให้ประชาชนให้การ ยอมรับในตัวนักการเมือง ที่สามารถทำงานเพื่อประชาชนได้ หรือกล่าวได้ว่า เป็นการรักษาสถานะเนน เสี่ยงประชาชนได้อีกทางหนึ่ง และสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นได้หลายสมัย ขณะเดียว หากกลุ่มนักการเมืองมีการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อกลุ่ม องค์กรของตนเองเป็นหลัก ขาดความ โปร่งใส และนโยบายสาธารณะที่กำหนดออกไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของ ประชาชนในพื้นที่ ย่อมส่งผลให้ปัญหาที่ประชาชนขาดความศรัทธา เชื่อถือ คะแนนเสียงย่อมลดลง และการที่กลุ่มนักการเมืองจะรักษาสภาพตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นได้ต่อไปย่อมมีน้อยลงเช่นกัน

การศึกษาถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะหรือบริการสาธารณะทางสังคม เป็นภารกิจที่รัฐจัด ให้มีขึ้นหรือเป็นการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งในการจัดการศึกษาของ ประเทศรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งหน้าที่และความ รับผิดชอบในการดำเนินการ เนื่องจากบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ ประโยชน์ของมหาชนและประโยชน์ของคนในท้องถิ่น กล่าวคือความต้องการบริการด้านการศึกษา ข้นพื้นฐานย่อมเป็นความต้องการของคนส่วนรวมของประเทศ รัฐต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็น มาตรฐานการศึกษาของคนในประเทศ แต่ขณะเดียวกันความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่ง อาจจะมีแตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น รัฐจึงได้ มอบหมายให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษาได้ด้วยตนเอง ส่วนการจัดการศึกษาในระดับสูงยังคงเป็น ภารกิจของรัฐที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำ เพราะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ สูง และต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นหลักการส่วนหนึ่ง ของแนวนโยบายสาธารณะของรัฐ จึงได้เกิดกฎหมายถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น การศึกษาขั้นพื้นฐานในที่นี้หมายถึง การศึกษาระดับประถม และมัธยม ซึ่งสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร การถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นนโยบายที่ต้องดำเนินการถ่ายโอนไปตามกฎหมายที่มีอยู่ คือ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีการออกกฎหมายกำหนดและขั้นตอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาของชาติแทนกระทรวงศึกษาธิการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำหน้าที่รับโอนบุคลากรและสถานศึกษาไปไว้ในปกครองของตน (พิณสุตา สิริรังสี, 2547) ขณะเดียวกันการถ่ายโอนการศึกษา ยังได้เกิดกระแสต่อต้านจากครูให้มีการยกเลิกการถ่ายโอนการศึกษาไม่ต้องการให้มีการถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งหาผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่นประชาชนและภาคประชาสังคมไม่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้อย่างเหมาะสมตรงตามความต้องการของชุมชน เกิดปัญหาการจัดผลประโยชน์และการแทรกแซงของภาคการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวเบื้องต้น ผู้ศึกษาจึงเกิดความสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ว่ามีปัญหาในด้านใดบ้าง มีปัจจัยและสาเหตุใดที่ส่งผลให้สถานศึกษาส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ไม่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนสอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยและสาเหตุที่ส่งผลให้สถานศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาในประเด็นปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ปัจจัยและสาเหตุที่ส่งผลให้สถานศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ที่ยังไม่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โดยประชากรในการศึกษานี้ ประกอบด้วย 4 กลุ่ม คือ กลุ่มนักการเมืองสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่สังกัดกองการศึกษา ๑ กลุ่มบุคลากรทางการศึกษาที่ยังไม่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และกลุ่มสมาพันธ์ครูเชียงใหม่

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

ได้แนวทางในการปรับปรุง พัฒนานโยบายด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ที่สอดคล้องกับต้องการของประชาชน บุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนได้แนวทางในการปรับปรุงแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ด้านการศึกษาที่สอดคล้องกับระบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดจนช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการศึกษาครั้งนี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น และตอนปลาย เป็นการจัดการศึกษาไม่น้อย 12 ปี ซึ่งเป็นสิทธิทางการศึกษาของคนไทยที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การกระจายอำนาจโดยการโอนหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น หมายถึง บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ในฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายก อบจ. เลขานุการและที่ปรึกษานายก อบจ. และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กลุ่มบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ หมายถึง บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ที่สังกัดกองการศึกษา

กลุ่มบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาที่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

สมาพันธ์ครูเชียงใหม่ หมายถึง องค์กร เครือข่ายครูและบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ ที่รวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เช่น การประชุม สัมมนาทางการศึกษา การรวมกลุ่มเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์ขององค์กรครู ตลอดจนร่วมกันดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ เพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างบุคลากรทางการศึกษา เช่น การแข่งขันกีฬา การทัศนศึกษาดูงาน เป็นต้น