

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาประกอบการศึกษา และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนในการงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาและการจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัด เพื่อการตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น(สำนักคณะกรรมการการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น, 2549: 2 – 4)

เมื่อพิจารณาถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในบริบทของประเทศไทยนั้น การกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจ หน้าที่ และบุคลากรให้กับท้องถิ่นนั้นล้วนแล้วแต่มีนโยบายกรอบการดำเนินการที่มาจากส่วนกลางแทบทั้งสิ้น รวมถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดยังคง

เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับ และควบคุมดูแลโดยหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยจึงยังคงอยู่ในลักษณะของแนวทางการแบ่งอำนาจอยู่

2.1.1 การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545: 4-5)

1. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น

โดยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการ ดังนี้

1. ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด 4 ปี ได้แก่ ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

2. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจนโดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

3. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบและร้อยละสามสิบห้าตามลำดับ

5. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2.1.2 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จาก มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา และบทเฉพาะกาลมาตรา 35 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ หรือภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อให้การกระจายบรรลุนิติธรรมที่ระบุนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545: 6-10)

โดยสาระสำคัญโดยสรุปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมีดังนี้คือ

1. วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนการ และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปี แรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ.2548-2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านมีการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ.2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วน้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการ สาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเองให้ชัดเจน

2. กำหนดการจัดสรรภาษี และอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

3. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความ ต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4. จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่าย โอนภารกิจ

5. ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและ หน้าที่

3. ขอบเขตของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนดให้ดำเนินการ ดังนี้

1. รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหาร จัดการทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชน และภาคประชาสังคมมี ส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วน ภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่ เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้าง และกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบการ ติดตามตรวจสอบ กำกับดูแล และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

3. การถ่ายโอนภารกิจ และการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

4. ลักษณะภารกิจการให้บริการสาธารณะที่ต้องถ่ายโอนใน 4 ปี ได้แก่

1. ภารกิจที่ซ้ำซ้อน เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้ว
2. ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น
3. ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
4. ภารกิจตามนโยบายรัฐบาล ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนการและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ

ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่ต้องถ่ายโอนกำหนดไว้ 6 ด้าน ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

5. ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

1. ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2547 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม สามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2553 เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

6. การนำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ

ในการการนำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติมีหลักในการนำไปปฏิบัติดังนี้ (สำนักคณะกรรมการการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น, 2549: 6 – 8)

1. หลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญเรื่องการยอมรับการมีอยู่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ต้องคำนึงถึงพื้นที่ทับซ้อนกัน แต่จะแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดประโยชน์ของประชาชนที่ได้ประโยชน์เป็นหลัก คือ ถ้างานใดมีผลกระทบกับประชาชนเฉพาะพื้นที่ให้ถ่ายโอนฯ งานนั้นให้เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ถ้าเกี่ยวข้องกับประชาชนในวงกว้างโดยรวม หรือคาบเกี่ยวพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ถ่ายโอนให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ

2. หลักความคุ้มค่าในการลงทุน เน้นการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยนำทรัพยากร เช่น บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องจักรต่างๆ มารวมไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เพื่อให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้ถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพื่อลดภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่จะต้องจัดซื้อทรัพยากรต่างๆ

3. หลักการประสานประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับระบบการจัดสรรผลประโยชน์ และการรับภาระค่าใช้จ่ายร่วมกัน เช่น สถานีขนส่งที่อยู่ในเขตเทศบาล ให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดูแล แต่ถ้าตั้งอยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ผลเสียต่างๆ เกิดแก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีการจัดสรรรายได้/ผลประโยชน์ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นด้วย

4. หลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการในเรื่องของการสร้างความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดอบรมให้ความรู้ในเรื่องต่างๆ โดยส่วนราชการจะต้องมีแผนกำหนดว่า จะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในเรื่องใด เมื่อไหร่

- การปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอน
- การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและการถ่ายโอนบุคลากร
- การเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่น

5. การปรับกลไกการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ให้ความสำคัญกับการปรับระบบ แผนพัฒนาท้องถิ่น ระบบงบประมาณ/บัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการคลังท้องถิ่น และปรับปรุงกฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบังคับต่างๆ

6. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนกลางจะต้องเพิ่มกลไกให้ประชาชนได้เข้ามา มีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากร และตรวจสอบติดตามผลภายหลังการใช้ทรัพยากรของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 ความเป็นมาของการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 และมาตรา 42 ประกอบกับ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 21 กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายใน ท้องถิ่น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการ จัด การศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประสานส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการ จัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้หลักเกณฑ์และ วิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตาม กฎกระทรวง (สำนักงานการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2549: 3)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหาร ส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการ บริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นของตนโดยถือว่าการจัดการศึกษาเป็นส่วน หนึ่งของบริการสาธารณะด้วย

นอกจากนี้ มาตรา 30 และมาตรา 32 ของ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีแผนการ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอน การกระจาย อำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแผนทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าว ต้อง ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ด้านการศึกษา โดยสรุปดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2549: 5 – 6)

1. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดให้ภารกิจ การจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ เป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ กำหนดขอบเขตการถ่ายโอน ดังนี้

2.1 ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติและในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ประเมินผลความพร้อมของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่กำหนด รวมทั้ง การเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา

2.2 ให้กระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาพร้อมทั้งเร่งรัดในการสร้างความพร้อมให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาได้เอง โดยกำหนดให้มีคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ โดยเฉพาะ และให้มีการรายงานความก้าวหน้าให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบอย่างต่อเนื่อง

2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจร่วมกันจัดการศึกษาโดยอาจดำเนินการ รูปของสหการได้

2.4 ภารกิจด้านการจัดการศึกษาที่จะถ่ายโอน มีดังนี้

1) การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือระดับปฐมวัย (อายุ 4-6 ปี)

2) การศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับ มัธยมศึกษา ยกเว้นการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะพิเศษ 9 ประเภท ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอรับการถ่ายโอนจะต้องมีเงื่อนไขและ เกณฑ์การประเมินความพร้อมเพิ่มเติมเป็นพิเศษ และให้ตกลงกันเป็นกรณีไป

2.2.2 การถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษา

การถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษา ได้แก่ การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโอน สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับหรือประเภทใด หรือหลายระดับหรือหลายประเภทและการบริหาร

การศึกษาจากสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐานสถานศึกษาต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ (สำนักงานการปฏิรูปการศึกษาระทรวงศึกษาธิการ, 2548: 7)

1. จัดทำบัญชีถ่ายโอนภารกิจพร้อมเอกสารหลักฐาน โดยให้ครอบคลุมถึงภารกิจในการบริหารจัดการของสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน

- 1.1 ด้านการบริหารวิชาการ
- 1.2 ด้านการบริหารงบประมาณ
- 1.3 ด้านการบริหารงานบุคคล
- 1.4 ด้านการบริหารทั่วไป

2. การจัดทำบัญชีดังกล่าว ให้ใช้แบบตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐานกำหนด

2) การถ่ายโอนสินทรัพย์

การถ่ายโอนสินทรัพย์ คือ การถ่ายโอนทรัพย์สินและหนี้สินของสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการดังนี้

2.1 สถานศึกษาสำรวจและจัดทำรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสถานศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันพร้อมเอกสารหลักฐาน ตามแบบที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐานกำหนด

2.2 กรณีทรัพย์สินบางรายการที่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย ให้ดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด

ในการถ่ายโอนทรัพย์สินของสถานศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาเท่านั้น มิให้นำทรัพย์สินดังกล่าวไปแสวงหาประโยชน์อื่นใดที่ขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา

3) การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษา

การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษา คือ การถ่ายโอนบุคลากรในสถานศึกษาที่มีการถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีความสมัครใจที่จะโอนไปเป็นพนักงานครูส่วนท้องถิ่น มีแนวทางการดำเนินการดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปการศึกษาระทรวงศึกษาธิการ, 2548: 7 – 9)

3.1 สอบถามความสมัครใจของบุคลากรในสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนและเปิดโอกาสสำหรับบุคลากรสถานศึกษาอื่นด้วย

3.2 จัดทำบัญชีรายชื่อบุคลากรในสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอน โดยแยกเป็น กลุ่มดังนี้

- (1) บุคลากรที่ประสงค์จะถ่ายโอนไปสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) บุคลากรที่ไม่ประสงค์จะถ่ายโอนไปสังกัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็นขอย้ายไปสถานศึกษาอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ และขอช่วยราชการเพื่อหาข้อมูลก่อนตัดสินใจ

3.3 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องส่งมอบบัญชีรายชื่อบุคลากรในสถานศึกษาอื่น ที่ประสงค์จะโอนไปสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำเอกสารการถ่ายโอน ภารกิจ สินทรัพย์ และบุคลากรด้านการศึกษา ควรจัดทำเป็น 3 ฉบับ เพื่อเก็บไว้ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอน และสถานศึกษาแห่งละ 1 ฉบับ

สำหรับวัน เวลา สถานที่ และผู้มีอำนาจลงนามในการถ่ายโอนให้เป็นไปตามสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ สินทรัพย์ และบุคลากรด้านการศึกษาแล้ว ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารายงานผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบดังนี้

1. การถ่ายโอนภารกิจให้กรมเจ้าสังกัด กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ
2. การถ่ายโอนสินทรัพย์ให้รายงานสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมเจ้าสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้รายงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

จากแนวคิดการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จะต้องได้รับถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา สินทรัพย์ด้านศึกษา และบุคลากรด้านการศึกษา ซึ่งจากแนวคิดนี้ผู้ศึกษาได้นำมาประกอบการศึกษาครั้งนี้ เพื่อนำมาอธิบายถึงความจำเป็นมาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ต้องรับถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา และเพื่อให้ทราบถึงแนวทางการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ว่าควรมีบทบาทในการดำเนินงานด้านนี้อย่างไรบ้าง

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติสิทธิของประชาชนในด้านการศึกษาและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอบรมตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจเป็นของตนเองโดยเฉพาะ สำหรับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุน การบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงได้จัดทำแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 – 2559 ขึ้น โดยได้จัดทำภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อีกทั้ง พ.ร.บ.ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยครอบคลุมภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการจัดและพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับศักยภาพตามความพร้อมและตรงตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แต่ละแห่งให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีมาตรฐาน สามารถพัฒนาศักยภาพคนของท้องถิ่นให้มีคุณภาพต่อไป (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551: 10)

2.3.1 นโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 – 2559

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2549: 11-12) ได้กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 – 2559 ดังนี้

วิสัยทัศน์

จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพคนในท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะที่สามารถบูรณาการวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของสังคมและประเทศชาติ ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ภารกิจจัดการศึกษาท้องถิ่น

1. การจัดการศึกษาปฐมวัย เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและสติปัญญาเต็มตามศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคม ให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจ ความถนัดของตนเองด้านวิชาการ วิชาชีพ ความสามารถในการประกอบการทำงานอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรมและมีความสำนึกในความเป็นไทย
3. การจัดการบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ เป็นการจัดบริการและหรือส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน
4. การจัดการส่งเสริมกีฬานันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน เป็นการจัดและส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชนแก่เด็กและเยาวชน ประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย
5. การดำเนินงานด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานด้านกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน อนุรักษ์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยของท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การจัดการศึกษาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. เพื่อให้เด็กปฐมวัย ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการและเตรียมความพร้อมทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา ให้มีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อให้เด็กที่มีอายุในเกณฑ์การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการบริการศึกษาขั้นพื้นฐานครบตามหลักสูตรอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน
3. เพื่อพัฒนาการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งพัฒนาให้เกิดความสมดุลทั้งทางด้านปัญญา จิตใจ

ร่างกาย สังคม ระดับความคิด ค่านิยม และพฤติกรรม ซึ่งเน้นวิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

4. เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่น ดำเนินการตามความต้องการและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมการสนับสนุนของบุคคล ครอบครัว ชุมชน เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาทุกระดับตามศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่น

5. เพื่อส่งเสริมให้เด็กเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นได้ออกกำลังกายและฝึกฝนกีฬา ร่วมกิจกรรมนันทนาการ และกิจกรรมพัฒนาเยาวชน เพื่อพัฒนาให้เป็นคนที่มีคุณภาพ ทั้งด้านสติปัญญา จิตใจ และสังคม โดยมีความตระหนักในคุณค่าของการกีฬา นันทนาการ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเด็ก เยาวชน ไปในแนวทางที่ถูกต้องใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

6. เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการสร้างและพัฒนาอาชีพเพื่อคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ขาดโอกาสผู้พิการทุพพลภาพ ซึ่งเป็นการส่งเสริม สนับสนุนการประกอบอาชีพให้ มีงานทำไม่เป็นภาระแก่สังคม

7. เพื่อบำรุงการศาสนาและอนุรักษ์ บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทย

2.3.2 การดำเนินงานจัดการศึกษาท้องถิ่น

เนื่องจากนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2545 – 2559) เป็นการจัดทำภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้ง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถนํานโยบายที่เหมาะสมกับศักยภาพความต้องการและความพร้อมไปปฏิบัติได้ โดยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนะยุทธศาสตร์การนำแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549: 13-14)

1. แนวทางการดำเนินงานจัดการศึกษา

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความพร้อมและศักยภาพ เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ร.บ.การศึกษาฯ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

1.1 การดำเนินการจัดการศึกษาเอง โดยดำเนินการได้ 2 กรณี คือ

- (1) ดำเนินการจัดตั้งสถานศึกษาเองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) ดำเนินการรับถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาที่รัฐบาลจะถ่ายโอนภารกิจการศึกษาของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการการศึกษา

สำหรับการดำเนินการทั้ง 2 กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด และกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ต้องดำเนินการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถจัดการศึกษาได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

1.2. การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม เป็นการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการส่งเสริม สนับสนุนงบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการศึกษา ทรัพย์สินอื่น ๆ รวมทั้งการเสนอแนะ และร่วมพัฒนาการศึกษา

2. การพิจารณาความพร้อมในการจัดการศึกษา

พิจารณาจากลักษณะและการแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1 ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว ดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ตามความต้องการของประชาชน

ข. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้จัดการศึกษา ดำเนินการจัดบริการทางการศึกษาแก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม ความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่น

ทั้งนี้ ภายใต้การประเมินความพร้อมตามเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดเป็นกฎกระทรวง

2.2 การแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดกรอบภารกิจการจัดการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม

- (1) กลุ่มความพร้อมสูง ควรดำเนินการกิจ
 - การศึกษาก่อนพื้นฐาน
 - การศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - การส่งเสริมอาชีพ / การศึกษานอกระบบ

- กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ
- บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น
- (2) กลุ่มความพร้อมปานกลาง ควรดำเนินการกิจ
- การศึกษาขั้นพื้นฐาน (การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา)
- การส่งเสริมอาชีพ / การศึกษานอกระบบ
- กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ
- บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น
- (3) กลุ่มความพร้อมต่ำ ควรดำเนินการกิจ
- การส่งเสริมอาชีพ / การศึกษานอกระบบ
- กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ
- บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น
- ร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ

3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษาพิจารณาจาก

- 1) ความต้องการและข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น
- 2) ความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น
- 3) ข้อมูล ข้อเท็จจริง (จำนวนโรงเรียน จำนวนเด็ก สภาพที่ตั้ง ฯลฯ)
- 4) ข้อคิดเห็นของบุคลากรในสถานศึกษาที่จะโอน
- 5) ศักยภาพของท้องถิ่น (คน เงิน วัสดุ การจัดการ)

คน ได้แก่ ศักยภาพในการบริหารการศึกษาของนักบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงิน ได้แก่ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น จะเพิ่มขึ้นและได้รับอุดหนุนจากรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนได้รับสนับสนุนองค์กรต่าง ๆ

วัสดุ ได้แก่ ความต้องการทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ที่มี ที่จะรับโอน ที่จะมี ให้เป็น ให้เกิด ที่จะขอสนับสนุน

การจัดการ ได้แก่ ศักยภาพของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจ ความสนใจ ความสามารถ วิสัยทัศน์ ต่อการจัดการศึกษาและการจัดการโครงสร้างการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การใช้แผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนา เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาระดับความพร้อมและศักยภาพแล้วจะนำแผนนโยบายตามกรอบภารกิจซึ่งสอดคล้องกับระดับความพร้อม

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และหรือแผนการปฏิบัติการการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการดำเนินการ ดังนี้

4.1 กำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน ครอบคลุมภารกิจตามกฎหมาย ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย และพื้นที่อย่างทั่วถึง

4.2 ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดความต้องการ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการตามแผน และร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผน

4.3 ใช้แผนเป็นแนวทางในการบริหารกิจการ และสนองตอบปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

4.4 การกำหนดกิจกรรมโครงการในแผน ต้องมุ่งหลักความเป็นไปได้และประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับ

5. การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้อง ใช้สื่อและวิธีการทุกรูปแบบที่จะชี้แจงให้ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชน ให้รู้จักและเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางและแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือจากทุกฝ่าย

6. การระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากทุกฝ่าย สร้างความตระหนักในเป็นส่วนหนึ่งของสังคมให้แก่กลไกทางสังคมทุกส่วนทั้งกลุ่มประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทั้งการสนับสนุนกำลังกาย กำลังใจ กำลังทรัพย์ ตลอดจนความคิดเห็นหรือการติดตามตรวจสอบเพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ บังเกิดผลเป็นรูปธรรม

7. การเตรียมความพร้อมในการรับผิดชอบจัดการศึกษา โดยการปรับโครงสร้างการบริหาร กิจกรรม การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนสร้างองค์ความรู้ กรอบความคิด และพัฒนาเทคนิคการบริหารจัดการศึกษาให้บุคลากรของท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน ตลอดจนจัดระบบนิเทศประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

จากนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการดำเนินการสร้างความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวกับ ระดมความร่วมมือ ตลอดจนมีการจัดเตรียมแผนรองรับการจัดการศึกษา กลุ่มนักรการเมือง ถือเป็นบุคลากรส่วนหนึ่งขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย โครงการ แผนงาน กิจกรรม ตลอดจนเป็นกลุ่มคนที่ใกล้ชิดกับประชาชน จำเป็นต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งด้านการจัดการศึกษาก็เป็นด้านหนึ่งที่กลุ่มนักรการเมืองต้องเข้ามามีบทบาทในการผลักดันให้เกิดนโยบาย แผนงาน กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้า และศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

วัชร ภาโนจิต (2546) ได้ศึกษาทัศนคติในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ตามความคิดเห็นของผู้บริหารที่รับผิดชอบในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในด้านลักษณะของหน่วยงาน ด้านการปฏิบัติตามนโยบายของ นักปฏิบัติ ด้านการบังคับบัญชา ด้านการติดต่อ ด้านสถานภาพเศรษฐกิจและสังคม ด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง ด้านมาตรฐาน ด้านทรัพยากร และด้านความคิดอ่านและจิตใจของผู้ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ส่วนข้อเสนอแนะพบว่าควรมีทรัพยากร อาทิ งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย อย่างเพียงพอ มีมาตรฐานในการบริหารงานการวางแผนการดำเนินงานอย่างชัดเจน มีการติดต่อประสานงานอย่างมีระบบ และมีคุณภาพการบังคับบัญชา แบบมีส่วนร่วม ลักษณะของหน่วยงานควรมีโครงสร้างที่เอื้อสอดคล้อง และพร้อมในการจัดการศึกษา มีการสนับสนุนจากกลุ่มผู้นำองค์กรส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบ สร้างค่านิยมให้ครูและบุคลากรในการถ่ายโอน การจัดการศึกษาและกำกับติดตามการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างจริงจัง ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

ประพันธ์ ดีอุต (2549) ศึกษาเรื่อง การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาในการเตรียมความพร้อม เพื่อรองรับภารกิจจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระบุปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ คือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาด้านการบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ และด้านอาคาร/สถานที่/เครื่องมือเครื่องใช้ อยู่ในระดับปานกลาง ขณะที่ด้านบุคลากรอยู่ในระดับน้อย ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา พบว่า ขาดแคลนบุคลากรด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และหน่วยงานส่วนกลางไม่ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือด้านการฝึกอบรม และงบประมาณอย่างเพียงพอ ผู้บริหารยังไม่ให้ความสำคัญในการถ่ายโอนสถานศึกษา และปัญหาการต่อต้านจากองค์กรครูในพื้นที่ และจากการสำรวจความพึงพอใจของบุคลากรทางการศึกษาต่อความต้องการที่จะถ่ายโอนไปสังกัดหน่วยงานภาครัฐนั้น พบว่า บุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่มีความต้องการถ่ายโอนไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และเหตุผลที่ได้ต้องการ

ถ่ายโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบุคลากรที่มีความชำนาญด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนน้อย และไม่เคยมีประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษามาก่อน และผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) อาจทำให้การจัดการศึกษาถูกแทรกแซง ไม่มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ยาก

มูลนิธิ ชัยชมพู่ (2550) ศึกษาเรื่อง การเคลื่อนไหวกว้างขวางทางการเมืองของสมาพันธ์ครูเชียงใหม่ ในเรื่องการถ่ายโอนการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงปีพ.ศ. 2543-2548 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเคลื่อนไหวกว้างขวางทางการเมืองของสมาพันธ์ครูเชียงใหม่ ในเรื่องการถ่ายโอนการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาผลกระทบต่อนโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐบาลจากการเคลื่อนไหวกว้างขวางทางการเมืองของสมาพันธ์ครูเชียงใหม่ ในเรื่องการถ่ายโอนการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาวิเคราะห์ลักษณะของการเคลื่อนไหวกว้างขวางทางการเมืองดังกล่าว ที่สำคัญทางการเมืองที่เกิดจากการเคลื่อนไหว และสรุปลักษณะสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบการจัดการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า สมาพันธ์ครูเชียงใหม่ ไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนการศึกษา และได้มีการพยายามต่อรองอำนาจรัฐ โดยผ่านการเคลื่อนไหวกว้างขวางทางการเมืองต่างๆ ทั้งการประชุม การตั้งคณะทำงานและประสานกับพรรคการเมือง การรณรงค์ให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา ร่วมลงลายมือชื่อเสนอแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พร้อมทั้งร่วมลงลายมือชื่อเพื่อถวายฎีกา การรณรงค์ให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาสวมเสื้อสีเหลืองในวันอังคาร และการชุมนุมประท้วงตามสถานที่ต่างๆ

ผลกระทบต่อนโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐบาล พบว่า จากทุนทางสังคมของครู ซึ่งได้สร้างความชอบธรรมสาธารณะในการเคลื่อนไหวกว้างขวางทางการเมืองต่างๆ ได้ส่งผลกระทบต่อความพยายามของรัฐบาล ในการถ่ายโอนอำนาจด้านการจัดการศึกษาจากรัฐบาลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผลให้การถ่ายโอนการศึกษาชะงักลง และมีการทบทวนนโยบายการถ่ายโอนการศึกษาอีกครั้ง โดยได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการถ่ายโอนการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยน แก้ไข เพิ่มเติม และออกมาในรูปของกฎและประกาศกระทรวงศึกษาธิการ

ลักษณะของการเคลื่อนไหวกว้างขวางทางการเมือง และที่สำคัญทางการเมืองที่เกิดจากการเคลื่อนไหว พบว่า การเคลื่อนไหวกว้างขวางทางการเมืองของสมาพันธ์ครูเชียงใหม่ เป็นการเคลื่อนไหวกว้างขวางเป็นระบบเดียวกัน พร้อมทั้งมีเครือข่ายโยงใยทั่วประเทศ โดยการเคลื่อนไหวกว้างขวางทางการเมืองต่างๆ มีนัยสำคัญทางการเมือง เพื่อต้องการสร้างความเข้าใจระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม และนอกกลุ่ม ให้มีความเข้าใจร่วมกัน พร้อมทั้งมีแนวทางและทิศทางที่ชัดเจนในเรื่องการถ่ายโอนการจัดการศึกษาสู่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการทำกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมืองต่างๆ เหล่านี้ จะทำให้เรื่องที่กลุ่มเรียกร้องเป็นเรื่องสาธารณะ โดยผ่านทางสื่อต่างๆ และจะทำให้มีผู้ร่วมอุดมการณ์เดียวกันกับกลุ่มเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างหรือระดมแรงสนับสนุนจากมวลชนให้เข้าร่วมกลุ่ม และออกมาเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่มด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อใช้เป็นช่องทางในการสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาล ทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มไปถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบการจัดการศึกษา พบว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ จนทำให้การศึกษาต้องถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล แต่เหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงถูกแทรกแซงจากการเมืองระดับชาติ และมีการพัฒนาอย่างจำกัดจากระบบการรวมศูนย์อำนาจแบบกระจาย ประกอบกับความเคลือบแคลงใจในอดีตของครู ครั้นเมื่ออยู่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองขององค์กรครูทั่วประเทศ เพื่อคัดค้านการถ่ายโอนการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สุรินทร์ อินทรักษา (2551) ศึกษาเรื่อง การตัดสินใจของบุคลากรทางการศึกษากรณีการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ของข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน และ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ของข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขึ้น พื้น ผลการศึกษาพบว่า พฤติกรรม การลงคะแนนเสียงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ของข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน ส่วนใหญ่มีการดำเนินติดตามความเคลื่อนไหวของรัฐบาลในด้านการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรครูต่างก็รอแนวทางแก้ไขปัญหา หรือการกำหนด นโยบายของรัฐบาลว่าจะมีการดำเนินการในด้านใดบ้าง และจะมีผลกระทบต่อองค์กรครูมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ได้ร่วมประชุมฟังคำชี้แจงลงประชามติความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตรวจสอบสิทธิในการลงคะแนนเสียงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ติดตาม ศึกษา ค้นคว้าหาข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสังกัดอปท. กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และจับตาความเคลื่อนไหวของการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ของข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษา และ คณะกรรมการสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน พบว่า ปัจจัยในด้านการจัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษา ขึ้นพื้นฐานของอบจ. และเอกภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานของ อบจ. ในการจัดการศึกษาขึ้น พื้นฐาน มีผลต่อการตัดสินใจของข้าราชการครู และบุคลากรที่เกี่ยวข้องทางการศึกษา เพราะภาพรวม ของการบริหารจัดการด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประสบปัญหาด้านงบประมาณ บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ ขาดเอกภาพในการบริหารงาน โดยฝ่ายการเมืองมักจะมีระบบการทำงานที่อิงกับ กลุ่มพรรคพวก โดยการเอื้อผลประโยชน์ในด้านต่างๆ ให้แก่กันและกัน มีผลให้ข้าราชการครู บุคลากร ทางการศึกษา เกิดความไม่มั่นใจที่จะถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ ครู และบุคลากรทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องไม่มั่นใจต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพจากการเป็นข้าราชการไป เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น สิทธิพิเศษที่เคยได้รับในการเป็นข้าราชการ ทั้งเงินบำเหน็จ บำนาญ เงินค่า รักษาพยาบาล เงินประจำตำแหน่ง หรือสวัสดิการอื่นๆ ที่พึงจะได้รับ รวมทั้งความภาคภูมิใจในความเป็นครู ที่ไม่ต้องไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคง ประสบปัญหาในด้านบุคลากรทางการศึกษายังไม่มั่นใจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ไม่มั่นใจในสวัสดิการ ค่าตอบแทน และความก้าวหน้าในวิชาชีพ นอกจากนี้แล้วองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเองยังไม่มีประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษา ขาดความพร้อมด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์การดำเนินงาน อีกทั้งมีปัญหาด้านการแทรกแซงทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งจากประเด็นดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาวิเคราะห์ต่อไปว่า กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่ง เป็นกลุ่มที่ถูกพาดพิงถึงในทางที่ไม่ดี ทั้งเรื่องการทุจริต การใช้อำนาจแทรกแซงระบบการจัดการศึกษา เป็นต้น ได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มากน้อยเพียงใด ประกอบกับนโยบายที่เกิดจากกลุ่มนักการเมืองส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องด้าน การจัดการศึกษาอย่างไรบ้าง ซึ่งผู้ศึกษาจะนำเสนอในส่วนของผลการศึกษาต่อไป

2.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

