

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศต่างๆ ในโลกปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าแตกต่างกันออกไป สิ่งหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้นๆ ก็คือการศึกษา การศึกษาเป็นสิ่งที่สำคัญในการพัฒนาคนในประเทศให้เป็นผู้มีคุณภาพและประสิทธิภาพในการทำงาน สามารถพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็ว การศึกษาทำให้เกิดความมั่นคงและความก้าวหน้า นำไปสู่ความเจริญในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ทั้งนี้เพราะการพัฒนาประเทศต้องอาศัยกำลังคนที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะประชากรได้รับการศึกษาขึ้นกว่าเดิมมาก ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ความว่า การให้การศึกษา คือ การแนะนำและส่งเสริมบุคคลให้มีความเจริญงอกงามในการเรียนรู้ คิดอ่าน และการกระทำตามอัธยาศัยของแต่ละคน โดยจุดประสงค์ในที่สุดให้บุคคลสามารถนำเอาความรู้ความสามารถต่างๆ ที่มีอยู่ในตัวออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่อุตสาหกรรม แก่บุคคลอื่นอย่างสอดคล้องไม่ขัดแย้งเบียดเบียนแก่งแย่งกัน เพื่อสามารถอยู่ร่วมกันเป็นสังคม เป็นประเทศได้

ความเป็นมาของการศึกษาไทย พบว่า ตั้งแต่สมัยสุโขทัยการจัดการศึกษาของไทยอยู่ในภาวะความรับผิดชอบของบ้าน วัด การศึกษาที่บุคคลในครอบครัวได้ถ่ายทอดความรู้ให้แก่บุตรหลาน การศึกษาในวังเป็นการศึกษาที่จัดให้ข้าราชการ เพื่อศึกษาสำหรับเตรียมเข้ารับราชการ ซึ่งต่อมาสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้งโรงเรียนหลวง พ.ศ. 2414 ต่อมาเป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่พระตำหนักสวนกุหลาบในปี พ.ศ. 2441 ได้มีการประกาศใช้โครงการการศึกษา ร.ศ. 117 เป็นแม่บทหลักการในการจัดการศึกษาของไทยเป็นครั้งแรกรูปแบบการบริหารการศึกษานั้นเป็นรูปแบบของการรวบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง พ.ศ. 2464 ได้มีการออกพระราชบัญญัติประถมศึกษาเป็นครั้งแรก สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคือบังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปีบริบูรณ์ โดยไม่เสียค่าเล่าเรียนเป็นกฎหมายการศึกษาภาคบังคับเป็นฉบับแรก มีการแบ่งประเภทของโรงเรียนเป็น 3 ประเภท ได้แก่ โรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนเอกชน

1. โรงเรียนรัฐบาล ซึ่งดำเนินการโดยงบประมาณของรัฐมีกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการ) เป็นผู้รับผิดชอบ

2. โรงเรียนประชาบาล ซึ่งดำเนินงานโดยภาษีอากรของท้องถิ่นหรือของประชาชน มีกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ

3. โรงเรียนเอกชน ซึ่งดำเนินการโดยเอกชน มูลนิธิ และองค์กรเอกชน

ระบบโครงสร้างการบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาเรียกว่าเป็นระบบที่กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนมากที่สุด กล่าวคือ ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการด้วยภาษีของท้องถิ่นมีกระทรวงร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษา 3 กระทรวงแยกตามภารกิจดังนี้

1. กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบด้านนโยบายการศึกษา หลักสูตรแบบเรียน งบประมาณ ตลอดจนการตรวจการเรียนการสอนและการควบคุมมาตรฐาน

2. กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบด้านการจัดตั้งโรงเรียน การบริหารโรงเรียน และการสนับสนุนการเข้าเรียนของเด็กในท้องถิ่น

3. กระทรวงนครบาลรับผิดชอบเช่นเดียวกับกระทรวงมหาดไทยแต่ภายในขอบเขตของนครบาล

รูปแบบของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้เปลี่ยนไปมีการจัดตั้งกรมสามัญศึกษาขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ และโอนรูปประชาบาลซึ่งเดิมมีฐานะเป็นลูกจ้างของท้องถิ่นให้เป็นข้าราชการสังกัดกรมสามัญศึกษา การจัดการการประถมศึกษาจึงเปลี่ยนเป็นการรวบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอีกครั้งหนึ่งรวมทั้งได้มีการยุบกระทรวงนครบาล เหลือกระทรวงที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา 2 กระทรวง คือ กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบนโยบายและกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ช่วยเหลือการจัดการศึกษา ปี 2486 มีการจัดตั้งคุรุสภาเป็นองค์กร กลางในการบริหารงานบุคคลและโอนความรับผิดชอบการจัดการประถมศึกษากลับไปกลับมาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทยจนปี 2523 จึงได้โอนการจัดการศึกษาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) และโอนความรับผิดชอบการบริหารงานบุคคล ครู และคุรุสภารับผิดชอบให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู

ปัจจุบันการศึกษาของประเทศไทยได้ใช้แนวทางการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) แนวทางการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการ โดยมี

มอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังจังหวัดและสถานศึกษาในเรื่องของการบริหาร การวางแผน และการจัดการศึกษาระดับจังหวัด รวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารบุคคล การเงินและงบประมาณ การปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ให้เอื้อต่อการประสานการใช้ทรัพยากรและการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ, 2535) ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ได้กำหนดแผนการหลักเรื่องการพัฒนากระบวนการบริหารและการจัดการโดยกำหนดแนวทางให้กระทรวง ทบวง กรม ลดบทบาทหน่วยงานส่วนกลางให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผน โดยรวมกำหนดมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตาม เป้าหมายเร่งการกระจายอำนาจการวางแผนการศึกษา การบริหารการศึกษา การบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณไปยังองค์กรระดับจังหวัดท้องถิ่นและสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ, 2540)

สิ่งที่เห็นได้ชัดเป็นรูปธรรมที่จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านการจัดการศึกษาในอนาคต คือ การนำประเด็นทางการศึกษามายัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และที่สำคัญที่จะนำมากล่าวในที่นี้คือเรื่องการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 43) แนวทางการศึกษาของรัฐ (มาตรา 81) และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา (มาตรา 289)

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 43 และมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลกระทบต่อโครงสร้างโดยรวมของการจัดการศึกษาของประเทศซึ่งระบุให้รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เกี่ยวข้องค่าใช้จ่ายและสนับสนุนให้เอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น เพื่อกระจายการศึกษาให้ทั่วถึง รวมทั้งการจัดการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติ ที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 289 ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ในส่วนของพระราชบัญญัติการศึกษาพุทธศักราช 2542 ยังมีสาระสำคัญอีก 9 หมวด ซึ่งมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น เช่น มาตรา 8 มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารและจัดการศึกษาในมาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

ผลที่ตามมาจากข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รัฐต้องถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ต่างๆ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการจัดการศึกษาซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐอย่างหนึ่ง จึงต้องโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะรับโอน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นทั้งระบบการสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ตามที่บัญญัติไว้ว่ารัฐจะต้องคงความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง รวมถึงการมีอิสระในการบริหารองค์กร โดยเฉพาะรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิดและเป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ บรรลุตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแบบเบ็ดเสร็จ มีกระบวนการยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์

เทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ถ้าเทศบาลไหนมีความพร้อมก็สามารถจัดการศึกษาได้ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาใหม่ได้มีการกำหนดไว้ให้องค์กรบริหารส่วนตำบลที่ผ่านการประเมินความพร้อมจะมีสิทธิจัดการศึกษาได้ ถ้าไม่เคยจัดมาก่อนและในพื้นที่นั้นมีสถานศึกษาที่กระทรวงจัดอยู่แล้ว ก็สามารถขอโอนไปโดยกระทรวงศึกษาอาจต้องรักษาสถานภาพของบุคลากรไม่ให้เกิดผลกระทบ หรือตั้งสถานศึกษาใหม่โดยให้อยู่ใน

ความดูแลของเทศบาล อย่างไรก็ตามแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ และการปฏิรูปการศึกษา ทำให้มีผลกระทบต่อระบบการศึกษาโดยรัฐกำหนดมาตรการด้านการศึกษาในรูปแบบที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นให้มากขึ้น แนวคิดในการถ่ายโอนอำนาจกับการปรับปรุงการบริหารการบริหารงบประมาณให้มีความคล่องตัวและยืดหยุ่น จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่มีผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนระดับประถมศึกษา ให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและดำเนินการอย่างกว้างขวาง เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง อันจะนำไปสู่การบริหารที่จะเอื้อต่อประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน 2540 บัญญัติให้รัฐต้องกระจายการศึกษาสู่ท้องถิ่น รัฐจึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

จากที่กล่าวมา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลจะต้องรับถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 และในฐานะที่เทศบาลเมืองพะเยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีพื้นที่ดูแลครอบคลุมโรงเรียนเทศบาล 6 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนเทศบาล 1 (พะเยาประชานุกูล) โรงเรียนเทศบาล 2 (แม่ตำดรุณเวทย์) โรงเรียนเทศบาล 3 (เหล่าอึ้งราษฎร์บำรุง) โรงเรียนเทศบาล 4 (ภูมินทร์ราษฎร์นุกูล) โรงเรียนเทศบาล 5 (แก้วปัญญาอุปถัมภ์) และโรงเรียนเทศบาล 6 (ราษฎร์ประชาอุทิศ) ซึ่งทำให้มีความจำเป็นต้องศึกษาการรับถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาจากส่วนกลาง เพื่อให้ทราบถึงความพร้อมในการจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองพะเยาภายหลังจากการรับถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาจากส่วนกลางต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากส่วนกลางของเทศบาลเมืองพะเยา
2. เพื่อศึกษาการจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองพะเยา
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่จะเกิดขึ้นจากการรับโอนภารกิจจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองพะเยา

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากส่วนกลางของเทศบาลเมืองพะเยา อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

1. การรับถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากส่วนกลางมีความสอดคล้องกับการจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองพะเยา
2. ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองพะเยาที่มีตำแหน่งแตกต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากส่วนกลางต่างกัน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงการบริหารจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองพะเยา
2. เพื่อทราบถึงรูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองพะเยาภายหลังรับโอนการศึกษาจากส่วนกลาง
3. เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงในการจัดการศึกษาของเทศบาลต่างๆ ต่อไป