

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาให้กับเทศบาลเมืองพะเยา เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ความคิดเห็นเกี่ยวกับการถ่ายโอน การจัดการศึกษา และความคิดเห็นต่อภารกิจด้านการจัดการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและ อุปสรรคของการดำเนินงานภายหลังการรับถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง จึงต้องทำความเข้าใจ เกี่ยวกับแนวความคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร การศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษา แนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิด การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอแนวคิดด้านการบริหารการศึกษาและความเป็นมาของ ระบบการบริหารการศึกษาของไทยโดยเทศบาลที่รับถ่ายโอนโรงเรียนระดับประถมศึกษาเข้ามา สังกัดควรจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในแนวคิดเบื้องต้นและพัฒนาการของระบบการศึกษา ไทยระดับดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอ ดังนี้

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2523: 3) กล่าวว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง การ ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา โดยใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการจัดการเพื่อพัฒนาบุคคลให้ เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2525: 3) กล่าวว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรม ต่างๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือดำเนินการเพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้าน ตั้งแต่ บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ และคุณธรรม เพื่อให้ค่านิยมตรงกับความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่างๆ ที่อาศัยการควบคุมสิ่งแวดล้อมและอาศัยทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคคลได้พัฒนาไปตรงเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

วิจิตร ศรีสะอ้าน (2529: 15) ได้ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาไว้ว่า การศึกษาเป็นกิจกรรมที่สำคัญของสังคม มีลักษณะและวิธีการที่เฉพาะแตกต่างจากกิจกรรมอื่น เป็นกิจกรรมที่มีขอบข่ายและวิธีการของตนเองโดยเฉพาะ

การศึกษาเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ฉะนั้นการจัดการศึกษาที่ดีมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยหลักการจัดการบริหาร การศึกษาที่ดีด้วย การบริหารการศึกษาจึงเป็นแขนงหนึ่งของหลักการบริหารทั่วไป แต่จะนำหลักหรือทฤษฎีของการบริหารมาดัดแปลงใช้กับการบริหารการศึกษานั้น มีข้อพึงระวังการบริหารการศึกษานั้นแตกต่างกับการบริหารงานชนิดอื่นๆ ในลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2520)

1) ความมุ่งหมาย (Purpose) ซึ่งจะเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับการบริหารธุรกิจเพราะการบริหารการศึกษานั้นไม่หวังกำไรที่มาในรูปวัตถุ แต่มุ่งพัฒนาคนให้เจริญงอกงามขึ้นในด้านต่างๆ เพราะฉะนั้นกำไรของเราก็คือ การพัฒนาบุคคล

2) บุคคลที่เกี่ยวข้อง (People) แตกต่างกันตั้งแต่คนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยในการบริหารระบบเพราะว่าคุณสมบัติของบุคลากรที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาทุกระดับเราต้องการและลักษณะนิสัยแตกต่างไปจากอาชีพอื่นและบุคคลที่มารับบริการส่วนมากเป็นผู้เยาว์ซึ่งไม่มีรายได้

3) กรรมวิธีในการดำเนินงาน (Process) ในเมื่อหน่วยงานการศึกษามีวัตถุประสงค์ต่างกันบุคคลต่างกันกรรมวิธีในการดำเนินงานต่างกัน เช่น กรรมวิธีในการถ่ายทอดความรู้ การจัดโรงเรียน ฯลฯ เป็นกรรมวิธีที่หน่วยงานอื่นเอาไปใช้ไม่ได้ หากผู้ไม่ได้รับการศึกษา โดยเฉพาะย่อมจะจัดบริการได้ไม่ดีเท่าที่ควร

4) ผลผลิตของหน่วยงาน (Product) ไม่เหมือนผลผลิตในทางอุตสาหกรรมและหน่วยงานอื่น เพราะเด็กเป็นวัตถุดิบที่มีชีวิตจิตใจ ผลผลิตออกได้ก็ยังเป็นคนอยู่ แต่อาจมีคุณลักษณะที่ดีขึ้น ซึ่งผิดจากการผลิตในทางอุตสาหกรรม วัตถุดิบป้อนโรงงานอาจมีขึ้นเป็นท่อน ผลผลิตออกมาก็เปลี่ยนรูปไป

ลักษณะพิเศษทั้ง 4 ประการ ดังกล่าวการบริหารการศึกษาจึงแตกต่างไปจากการบริหารงานแขนงอื่นๆ ดังนั้น ผู้ที่จะทำหน้าที่บริหารการศึกษานอกจากจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารแล้ว จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการศึกษาเป็นอย่างดีด้วย

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษา

การจัดการประถมศึกษาของท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเทศบาลเรียกว่าโรงเรียนเทศบาล แต่เดิมมาเมื่อยังไม่มีกรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล หน้าที่ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้นก็ตกเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดดำเนินการเมื่อได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นแล้ว งานการประถมศึกษาที่ตกเป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะจัดการต่อไปทั้งนี้ก็ด้วยเหตุที่การศึกษานั้นถือว่าเป็น

เป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับกิจการสาธารณูปโภคอื่นๆ จะเห็นว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2487 ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดการศึกษาเพื่อให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมเข้าไว้ด้วย หน้าที่ในการจัดการศึกษาท้องถิ่นจึงตกอยู่ในความดูแลรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนั้นตาพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ก็ยังกำหนดให้มีการโอนโรงเรียนและทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาลทั้งหมดและหากท้องถิ่นใดมีประมาณโรงเรียนไม่เพียงพอ ก็ให้เทศบาลจัดตั้งเพิ่มขึ้นและดูแลโรงเรียนประถมศึกษาเหล่านั้นด้วยเงินรายได้ของเทศบาลเอง โดยผลของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้รัฐบาลจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจจัดการประถมศึกษาให้เทศบาลรับไปดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2479 และเทศบาลได้รับโอนโรงเรียนเทศบาลมาดำเนินการครั้งแรกเมื่อพ.ศ. 2480 การโอนโรงเรียนมาดำเนินการครั้งนี้ เทศบาลได้รับโอนมาทั้งหมด ทั้งโรงเรียน กิจการของโรงเรียน ทรัพย์สินและครุ ซึ่งเดิมเป็นครุประจำบาลอยู่ที่ให้โอนมาเป็นพนักงานเทศบาลด้วย

เทศบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีวิธการบริหารงานโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุม การบริหารของคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาเทศบาล การจัดการศึกษาให้แกราษฎรก็ถือว่าเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งที่คณะเทศมนตรีจะต้องจัดทำด้วย เฉพาะอย่างยิ่งงานการศึกษาอันเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพื่อให้การจัดการศึกษาของเทศบาลได้เป็นตามความมุ่งหมายของการศึกษาจึงได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นหน่วยหนึ่งเพื่อให้ทำหน้าที่ในด้านนี้โดยเฉพาะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของปลัดเทศบาลและคณะเทศมนตรี แต่โดยที่คณะเทศมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ทางการเมืองซึ่งจะต้องออกจากหน้าที่ตามวาระ ดังนั้นงานเกี่ยวกับการบริหารงานประจำจึงตกอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลเป็นส่วนมาก คณะเทศมนตรีจึงมีหน้าที่ในด้านการวางนโยบาย การจัดสรรเงินงบประมาณและการติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประจำมากกว่าอย่างอื่นๆ แต่ถึงกระนั้นก็ดีเทศบาลบางแห่ง อาจจะมอบหมายให้เทศมนตรีคนหนึ่งให้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษาและคอยควบคุมงานอย่างใกล้ชิดก็ย่อมทำได้โดยปกติการที่จะกำหนดส่วนงานฝ่ายการศึกษาของเทศบาลให้เป็นกองแผนหรือหมวดย่อมขึ้นอยู่กับประมาณและคุณภาพของงานรวมทั้งความจำเป็นของเทศบาลฐานะของเทศบาล และต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เสียก่อน เทศบาลใดที่มีได้กำหนดส่วนงานการศึกษาออกเป็นหน่วยงานโดยเฉพาะแล้วงานการศึกษาจะสังกัดอยู่ในแผนกกลางสำนักงานปลัดเทศบาล

2.2.1 การโอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาลรับไปดำเนินการ

เทศบาลได้รับโอนโรงเรียนประชาบาลที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลไปดำเนินการเป็นครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 โดยเทศบาลได้รับงานไปจัดทำเองทั้งหมดการจัดการศึกษาของเทศบาลในระบายนั้นปรากฏว่าไม่ค่อยจะเรียบร้อยนักกล่าวคือวิธีบริหารงานของเทศบาลนั้นได้มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของเทศมนตรีผู้หนึ่งให้เป็นผู้มีหน้าที่ในการบริหารงานโดยตรงแล้วแต่งตั้งพนักงานเทศบาลขึ้นเป็นเจ้าหน้าที่ เป็นเสมียน และเป็นสารวัตรนักเรียน ตามจำนวนที่เห็นว่าเหมาะสมสำหรับครูที่ได้รับโอนไปด้วยนั้นก็แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอยู่อย่างเดิมแต่มีฐานะเป็นเทศบาล โดยมีเหตุที่เทศบาลได้รับเองานไปจัดทำทั้งหมดในทันทีทันใดเป็นเหตุให้เกิดปัญหาและข้อบกพร่องขึ้นหลายประการอาทิ เทศบาลไม่อาจหาครูมาเพิ่มให้พอเพียง และสัดส่วนกับจำนวนนักเรียน การขาดเงินงบประมาณสำหรับบำรุงการศึกษา ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนในเรื่องครู อาคารเรียนและอุปกรณ์ในด้านการควบคุมโรงเรียนเทศบาลก็ยิ่งขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชัดเจนในงานนี้ ประกอบกับเทศบาลก็มีการกิจที่จะต้องทำอยู่มากมายเทศบาลบางแห่งเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาน้อยลงไป มัวหันไปเอาใจใส่แต่เรื่องงานอย่างอื่นที่มองเห็นได้ง่ายอย่างรวดเร็ว และปล่อยปละละเลยให้งานการศึกษาเป็นไปตามยถากรรม จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2486 จึงได้มีการประชุมผู้แทนของกระทรวงศึกษาธิการ กับกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนของเทศบาลนครกรุงเทพขึ้นที่ประชุมได้ตกลงกันใหม่ว่าการที่เทศบาลต้องรับโอนโรงเรียนประชาบาลไปจัดทำด้วยนั้น เป็นการเพิ่มภาระให้กับเทศบาลเป็นอันมาก เพราะทางเทศบาลยังมีรายได้ไม่พอเพียง และยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความชัดเจนในเรื่องการศึกษาอยู่ เป็นเหตุให้การจัดการศึกษาในเขตเทศบาลไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร จึงมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการรับคืนโรงเรียนไปจัดทำก่อน จนกว่าเทศบาลจะมีงบประมาณพอเพียงแล้ว จึงจะรับโอนไปจัดดำเนินการต่อไปกระทรวงศึกษาธิการจึงได้รับโอนโรงเรียนกลับมาดำเนินการ โดยให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอต่อมา

2.2.2 การโอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาลครั้งที่สอง

เพื่ออนุมัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2478 กระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทยจึงได้ร่วมกันประชุมพิจารณาปัญหาการโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้เทศบาลดำเนินการครั้งหนึ่ง การประชุมนี้ที่ประชุมได้กำหนดวิธีการโอนโรงเรียนไว้ดังนี้

1) ถ้าเทศบาลใดพร้อมที่จะรับเอาการประถมศึกษาในเขตเทศบาลไปจัดทำโดยไม่เรียก้องให้กระทรวงศึกษาธิการช่วยในด้านการเงิน กระทรวงศึกษาธิการก็จะโอนการประถมศึกษาในเขตเทศบาลไปให้โดยเด็ดขาด และรัฐจะยอมให้เทศบาลรับเงินรายได้จากเงินช่วยการประถมศึกษาที่เก็บได้ในเขตเทศบาลตามประมวลรัษฎากร

2) ทรัพย์สินใดที่กระทรวงศึกษาธิการรับโอนมาจากเทศบาลให้โอนคืน และให้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนเทศบาลส่วนการจัดและการควบคุมโรงเรียนกระทรวงศึกษาธิการจะช่วยจัดไปจนกว่าเทศบาลจะรับไปจัดโดยเด็ดขาด

3) การเงินและการควบคุมรายรับรายจ่ายในงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการจะควบคุมเก็บรักษาและจ่ายในการจัดการศึกษาในเขตเทศบาล ตลอดเวลาที่กระทรวงศึกษาธิการยังต้องควบคุมการจัดการศึกษาในเขตเทศบาลแทนอยู่

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวมานี้กระทรวงมหาดไทยจึงได้สอบถามไปยังเทศบาลต่าง ๆ ว่าจะสามารถรับการศึกษาไปจัดได้เพียงใด แต่ปรากฏว่าเทศบาลต่างก็ตอบขัดข้องมา โดยให้ข้อแม้ว่าเทศบาลจะต้องได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐเพื่อใช้ในการประถมศึกษา โดยเฉพาะ จึงจะสามารถรับโอนโรงเรียนไปจัดทำได้ลักษณะของการจัดการประถมศึกษาในเขตเทศบาลในระยะนั้นจึงเป็นไปอย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ กล่าวคือโรงเรียนเป็นของเทศบาลแต่การสอนและการจัดโรงเรียนเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการทำให้ความรับผิดชอบในการจัดมิให้ตกอยู่กับผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ เป็นเหตุให้มาตรฐานการศึกษาในเขตเทศบาลเริ่มเสื่อมโทรมลงตามลำดับจนกระทั่งในปีพ.ศ. 2496 คณะรัฐมนตรีจึงได้ประกาศมติของที่ประชุมออกมาว่า การศึกษาประชาบาลขณะนี้ขาดการตรวจตราควบคุม ทำให้ไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ ควรจัดแบ่งการศึกษาประชาบาลระหว่างเทศบาลและกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นที่ยอมรับ เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้การสอนเป็นของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนสถานที่เรียน โต๊ะเรียน เป็นของเทศบาลทำให้ไม่เจริญขึ้น ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีจึงได้มีการประชุมกันขึ้นระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการและเทศบาลนครกรุงเทพ ผลของการประชุมได้มีมติให้โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลให้เทศบาลรับไปจัดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2498 เป็นต้นไป

การโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้เทศบาลจัดในครั้งนี้ ปรากฏว่า เทศบาลอีกจำนวนมากยังไม่พร้อมที่จะรับโอนการศึกษาประชาบาลมาดำเนินการตามข้อตกลงได้ เนื่องจากรายได้ของเทศบาลยังไม่เพียงพอในอันที่จะจัดการศึกษาให้เป็นไปด้วยดี การศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลจึงยังคงเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการอยู่ต่อมา แต่อย่างไรก็ดีนับได้ว่า

เทศบาลได้พยายามเข้าร่วมในการศึกษาประชาบาลมากขึ้นด้วยการให้ความร่วมมือกับจังหวัดและอำเภอ ในกิจกรรมทางการศึกษาในโรงเรียนต่าง ๆ มากขึ้น

2.2.3 การโอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาลครั้งที่สาม

จากผลการโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้เทศบาลในครั้งที่สองจะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาในเขตเทศบาลยังคงเป็นภาระและหน้าที่ของรัฐบาลอยู่อย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องมาจากความไม่เหมาะสมหลายประการ อาทิ โรงเรียนเทศบาลยังคงมีครูที่เป็นข้าราชการอยู่เป็นอันมาก ทำให้ไม่สะดวกในการปกครองบังคับบัญชาเพราะขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน บางคราวครูใหญ่เป็นพนักงานเทศบาล แต่ครูน้อยที่อยู่ในบังคับบัญชาเป็นข้าราชการ การที่ปกครองก็ไม่สะดวกด้วยประการทั้งปวง ส่วนในด้านงบประมาณรัฐบาลก็ยังคงต้องจ่ายเงินงบประมาณสำหรับการศึกษาประชาบาล ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้ในปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลอันมี ฯพณ ฯท่าน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีบัญชาให้กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกันพิจารณาเรื่องการศึกษาประชาบาลอีกครั้ง โดยมีกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า เห็นควรแก้กฎหมายเลิกการที่ให้ครูประชาบาลเป็นข้าราชการพลเรือนเสีย และวางโครงการพัฒนาท้องถิ่นโดยเอาเรื่องโรงเรียนเข้าร่วมด้วยและมุ่งหมายที่จะให้โรงเรียนเป็นของท้องถิ่นเป็นผู้ออกค่าจ้างครูและค่าใช้สอยอื่น ๆ ดังนั้น การจัดการประถมศึกษาในเขตเทศบาล จึงอยู่ในการกำกับดูแล ควบคุมของเทศบาลตลอดมาจนทุกวันนี้

2.2.4 การโอนโรงเรียนให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร โดยรวมเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรีเข้าด้วยกัน เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง และให้โรงเรียนและข้าราชการครูอยู่ในสังกัดกรุงเทพมหานคร ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการจัดตั้งเมืองพัทยาขึ้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งและให้โอนโรงเรียนข้าราชการลูกจ้างของโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขต เมืองพัทยามาสังกัดเมืองพัทยา ปัจจุบันมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบจัดการศึกษา ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร

2.2.5 หลักการจัดการศึกษาท้องถิ่น

หลักการจัดการศึกษาท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาท้องถิ่นในปัจจุบันได้ยึดถือหลักการเดียวกันกับที่รัฐบาลได้ใช้ในการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่นจัดทำ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) ยึดหลักการกระจายอำนาจ ในการจัดการศึกษาท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2) การกำหนดนโยบายการศึกษา การวางแผนการศึกษา การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคลระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นประสานงานอย่างใกล้ชิด ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย

3) การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้การจัดการศึกษาท้องถิ่น สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้

4) การส่งเสริมวิทยฐานะของพนักงานครูเทศบาลให้ทัดเทียมกับข้าราชการครู

5) นำทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาท้องถิ่น กำหนดนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่นจัดทำ โดยอาศัย

- หลักการกระจายอำนาจในการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมได้รวมอำนาจไว้ในราชการส่วนกลางให้ไปอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่น

- หลักการมอบภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาท้องถิ่น ให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นและประชาชน ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางรากฐานการประถมศึกษาไว้แต่เดิมและเช่นที่นานาอารยประเทศจัดทำอยู่

- หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาท้องถิ่น รัฐบาลจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องก็เฉพาะในสิ่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตนเองไม่ได้

หลักการดังกล่าวเป็นหลักการอย่างกว้างๆ ซึ่งได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นสืบมา

2.2.6 การบริหารการศึกษาของเทศบาล

เนื่องจากรัฐบาลและ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว เทศบาลและเมืองพัทยาจึงต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาในเขตของตนอย่างเต็มที่ โดยถือปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการและนโยบายที่กล่าวมาข้างต้น ความรับผิดชอบของเทศบาล คือ มีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดให้เด็กที่มีอายุถึงเกณฑ์ในเขตเทศบาลได้เข้าโรงเรียนโดยทั่วถึง เป็นผู้จัดตั้งและดำรงโรงเรียนเทศบาล ควบคุมและบริหารโรงเรียนเทศบาลในเขตของตน

เรื่องการจัดการศึกษาในเขตเทศบาลนี้ เทศบาลเป็นผู้บริหารและดำเนินการโดยตรง โดยกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยมิได้เข้าเกี่ยวข้องในรายละเอียดของการทำงาน นอกจากการส่งเสริมสนับสนุนให้เทศบาลดำเนินการได้โดยเรียบร้อยและบรรลุผลดี

ยิ่งขึ้น เทศบาลจึงมีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจและตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใด ๆ ได้อย่างเต็มที่
ตามของเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

2.2.7 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการศึกษา

1. พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ
การบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

มาตรา 17 ภายใต้งบบังคับมาตรา 16 ให้ อบจ. รวมอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบ
บริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. ให้ดำเนินการ

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ใน
วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่ อบต. ภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและ อบต. หรือภารกิจที่รัฐ
จัดให้บริหารในเขต อบต. ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริหารในเขต อบต. และกระทบถึง อบต.อื่นให้
ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้
เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและของ
อบต. และระหว่าง อบต. ด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ให้ชัดเจน โดย
ในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจของ อบต. ให้แตกต่างกันโดยให้เป็นไปตามความพร้อมของ
อบต. แต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรของ อบต. นั้น จำนวนประชากร
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการประชาชนที่จะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่
เกินระยะเวลาสี่ปี

มาตรา 32 ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอน
การกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ
เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่และในการบริการสาธารณะที่ อบต. แต่ละ
รูปแบบจะต้องกระทำโดยกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือ
ระหว่าง อบต. ด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์
แก่ส่วนรวม การจัดระบบการบริหารงานบุคคลของ อบต. โดยกำหนดนโยบายและมาตรการ

การกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม และแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติและกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบรวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

มาตรา 33 เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 แล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเป็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับ ต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้ตามวรรคหนึ่งให้มีผลผูกพันกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มิมีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรคและแนวทางแก้ไขด้วย

2. พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 41 อปท.มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใด ระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และ ความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อปท. ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ อปท.

2.2.8 หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อม

1) เงื่อนไขบังคับก่อนการประเมินความพร้อม

รายได้เฉลี่ยปีละไม่เกิน 5 ล้านบาท ขอประเมินเพื่อจัด/รับโอนระดับก่อนประถมศึกษา

รายได้เฉลี่ยปีละเกินกว่า 5 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 10 ล้านบาท ขอประเมินเพื่อจัด/รับโอนการศึกษาระดับประถมศึกษาและรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวน 300 คนขึ้นไป

รายได้เฉลี่ยปีละเกินกว่า 10 ล้านบาทแต่ไม่เกิน 20 ล้านบาท ขอประเมินเพื่อจัด/รับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน(ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) และรับโอนสถานศึกษาระดับ

ประถมศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไปได้

รายได้เฉลี่ยปีละเกินกว่า 20 ล้านบาท ขอประเมินเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสงเคราะห์การศึกษาเพื่อคนพิการ การศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ การศึกษา มัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา และรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะพิเศษ

2.2.9 องค์ประกอบและตัวชี้วัดในการประเมินความพร้อม

1) ประสิทธิภาพของ อปท. ในการจัด หรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา โดยดูจาก ระยะเวลาที่ อปท. จัดหรือมีส่วนร่วมหรือส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ผลการจัด การศึกษา ความร่วมมือของชุมชนในการจัดการศึกษาของ อปท. การส่งเสริมสนับสนุน สถานศึกษานั้นก่อนขอรับโอน

2) แผนการจัดเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษา หรือแผนการพัฒนา การจัดการ ศึกษา โดยดูจากแผนกลยุทธ์เพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษา ความพร้อมด้านอาคาร สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ และอื่นๆ การมีแผนที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการช่วยเหลือเด็ก ด้อยโอกาส

3) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา โดยดูจากรูปแบบวิธีการบริหารและการจัด การศึกษา

4) การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา โดยดูจากสัดส่วนการใช้รายได้เพื่อการศึกษาเฉลี่ย 3 ปีย้อนหลัง

5) ระดับและประเภท การศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของ ชุมชน โดยดูจากความต้องการให้เข้าเรียนในสถานศึกษาในระดับและประเภทการศึกษาของ ประชาชนในเขต อปท.

6) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษา ของ อปท. โดยดูจากความเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตบริการของ อปท. ต่อ ความพร้อมในการจัดการศึกษาของอปท.

2.2.10 เจ็อนไขหลังผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

- 1) อปท. ควรกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปให้สถานศึกษา
- 2) จัดโครงสร้างองค์กรภายในเพื่อรองรับการบริหารจัดการศึกษา
- 3) มีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาของ อปท.
- 4) จัดระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานเดียวกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ

ในการดำเนินการของส่วนราชการจะเกี่ยวข้องกับถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษา การถ่ายโอนบุคลากร และการถ่ายโอนงบประมาณ

2.3 แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

2.3.1 แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ

กระจายอำนาจเป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคได้มอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญ คือ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น เป็นการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นได้แสดงความสามารถและพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง เป็นการส่งเสริมและพัฒนาเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาระดับชาติต่อไป เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพ และมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

2.3.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2537) ให้คำนิยามว่า “กระจายอำนาจ” เป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นที่ได้จัดองค์กรขึ้น โดยความเห็นชอบของส่วนรวม ที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม ในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ การจัดทำบริการสาธารณะบางประการเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น

อารีย์ วงศ์อารยะ (2537) ให้คำนิยามว่า “การกระจายอำนาจ” หมายถึงการที่ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจบางอย่าง ในความรับผิดชอบของส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผน โดยให้องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้บริหารและวินิจฉัยสั่งการเป็นอิสระ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

ประยูร กาญจนกุล (2538) ให้ความหมายไว้ว่า “การกระจายอำนาจ” หมายถึงการที่ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจในความรับผิดชอบของส่วนกลางไปให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

2.3.3 หลักการของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดไว้ ได้แก่ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ประยูร กาญจนกุล ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจดังนี้.

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Legal Entity) การกระจายอำนาจปกครองจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาล การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สินหนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ แต่มีข้อสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีขอบเขตเป็นของ

ตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มืองค์การที่จำเป็นสำหรับทำ
หน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ การ
มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะได้หลายระดับแล้วแต่
ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคน
อาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตน
เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคน
อาจมีความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับ
สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนิน
กิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจกระทำได้

4. มึงบประมาณของตนเองกล่าวคือ หน่วยงานที่เป็นส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการ
จัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง
ซึ่งทำให้การบริหารงานของหน่วยงานนั้นมีการวางแผนการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การจัดเก็บรายได้
และ นำรายได้นั้นมาบริหารงานภายในหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนถึงการบริการให้แก่ประชาชน
ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยอำนาจตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานท้องถิ่นทั้งหมด

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกันคือ
ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงในประเทศ แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มิได้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ
ที่ส่วนกลางเพื่อความสะดวก เพราะในสมัยนั้นอาณาเขตของประเทศยังไม่มาก พลเมืองน้อย
และกิจกรรมที่รัฐต้องสนองตอบประชาชนมีน้อย ต่อมาเมื่อมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีมาก
ขึ้น ภารกิจที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบก็มากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลกลางอย่างเดียวไม่สามารถ
สนอง การบริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ทั่วถึง ดังนั้นแนวคิดในการกระจาย
อำนาจ การบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของ
รัฐบาลสามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

2.4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

วิญญู อังคนารักษ์ (2519: 4) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองใน
รูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้
ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความ
ต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินงานไปอย่างประหยัคมีประสิทธิภาพ

และประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

อุทัย หิรัญโต (2531: 28) กล่าวว่า การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างโดยการดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีอิสระในการบริหาร แต่รัฐบาลยังต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากควบคุมของรัฐไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526: 8) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรที่จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของตน

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520: 12) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้อำนาจในการปกครองรวมทั้งรับผิดชอบทั้งหมดหรือแค่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของงานที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงสามารถสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 27-29)

1) การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสศรัทธาในระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนมีดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ได้รับเลือกเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับว่าเป็น

ผู้นำในท้องถิ่นที่จะได้ใช้ความรู้ ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งคือ การปกครองตนเองไม่ใช่เกิดจากคำสั่งเบี้องบน การปกครองตนเองก็คือ การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการและปัญหาย่อมต่างกัน ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาที่ถูกจุดกับความต้องการของประชาชนก็ต้องรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต หน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกทักษะการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินการพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทอย่างได้ผลนั้นจะต้องเริ่มมาจากการช่วยตนเองของท้องถิ่นทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรง โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงไม่เช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะการหยิบนินให้

อุทัย หิรัญโต (2523: 22) กล่าวว่าระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตร องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก และสำนักกิจการสังคม ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร

3) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4) องค์การนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยผลของกฎหมายแยกจากรับบาลกลางมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5) การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) อิสระในการปกครองตนเองสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8) การควบคุมดูแลของรัฐเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ และประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ามีความว่ามีอิสระอย่างเต็มที่คงมีเฉพาะอิสระในการดำเนินงานเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาถึงการถ่ายโอนการจัดการศึกษารัฐได้มีผู้ที่สนใจศึกษาไว้พอสมควรทั้งในรูปของหลักการปกครองในด้านการกระจายอำนาจ บทความทางวิชาการที่เป็นข้อเสนอในการกระจายอำนาจ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่างๆ ในองค์กรปกครองท้องถิ่น เอกสารที่เกี่ยวข้องพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ศรวิไล บุญศิริธนะ (2531) ได้ศึกษาของกรุงเทพมหานคร มีการพัฒนาด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย แต่มีปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ทำให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง มีการจัดองค์การบริหารการศึกษาตามรูปแบบการปกครอง มีองค์กร กลาง คือคณะอนุกรรมการข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล แต่มีบทบาทน้อยมาก การจัดงบประมาณค่อนข้างจำกัด ทำให้การศึกษายังไม่พัฒนาเท่าที่ควร ส่วนแนวโน้มของระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพฯ พบว่า มีแนวโน้มจะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารโดยมีการกระจายอำนาจการบริหารในรูปของคณะกรรมการมากขึ้น และสำนักงานศึกษามีบทบาทในการบริหารการศึกษามากขึ้นด้วย

ไพรัตน์ เตะระรินทร์ (2534) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับข้อจำกัดของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นว่า มีสาเหตุหลักรวม 2 ประการที่สำคัญ ประการหนึ่งได้แก่ ทิศนคติที่เอื้ออำนาจต่อการพัฒนา โดยการพัฒนาท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จนั้น ทิศนคติของผู้นำท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องเอื้ออำนาจต่อการพัฒนาด้วย จนอดีตที่ผ่านมา ผู้นำท้องถิ่นจะสนใจการดำเนินการเฉพาะหน้า โดยเน้นกิจการตามหน้าที่ที่บังคับไว้เท่านั้น ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นยังไม่ให้ความสำคัญมากนัก และมีความรู้สึกนึกคิดที่จะดำเนินการด้านพัฒนาในขอบเขตจำกัด ประการต่อมา ได้แก่ อำนาจหน้าที่และประสิทธิภาพการบริหาร ซึ่งพิจารณาได้ทั้งนโยบายของสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารกับพนักงานประจำที่จะนำนโยบายของผู้บริหารไปปฏิบัติ ความจำเป็นในขณะนี้คือการที่จะต้องพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารทั้งด้านประสิทธิภาพการเก็บรายได้ให้แก่ท้องถิ่น กับประสิทธิภาพที่จะใช้เงินรายได้ไปเพื่อการพัฒนา

ปรัชญา เวสารัชช์ (2536) ได้เสนอถึงความหมายของการกระจายอำนาจว่าหมายถึงการลดทอนอำนาจบางประการจากศูนย์อำนาจเดิมไปสู่บุคคลตำแหน่งหรือหน่วยงานอื่นทั้งนี้ไม่ว่าจะมีลักษณะเป็นแนวดิ่งหรือแนวนอน อีกนัยหนึ่ง หมายถึง ความพยายามที่จะมอบหมายอำนาจหน้าที่และความสามารถดำเนินการให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานอื่น โดยอำนาจ

ที่กล่าวมานั้น หมายถึง อำนาจใช้ดุลยพินิจหรืออำนาจกระทำการ การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้แล้วได้เสนอว่าการกระจายอำนาจนั้น พิจารณาในแง่การเมืองหมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการในเชิงระบบซึ่งจะกระทบโครงสร้างและอำนาจของหน่วยการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ ส่วนในแง่การบริหาร การกระจายอำนาจหมายถึงการมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรองๆ ลงไป นอกจากนี้แล้ว ในบทความของปรัชญา ได้วิเคราะห์ปัญหาของการกระจายอำนาจไทยว่า เกิดจากสามกลุ่มหรือความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เกิดจากทัศนคติเชิงอนุรักษ์นิยมและการขาดความต่อเนื่องในการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจ และได้เสนอว่าทางแก้ไขจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อผลักดันและกำหนดขั้นตอนการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

กมล รอดคล้าย (2537) ได้ศึกษาวิเคราะห์ระบบการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร พบว่า การดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานครให้สมบูรณ์จะต้องพิจารณาปรับปรุงใน 4 ประเด็น ดังนี้ (1) โครงสร้างการจัดการ (2) การจัดการงานบุคคล (3) การจัดการงบประมาณ และ (4) การดำเนินงานในระยะแรกโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาจังหวัด เพื่อกำหนดแนวทางและรูปแบบในการจัดการประถมศึกษา

สมาน อัสวภูมิ (2537) ศึกษาการพัฒนารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด ได้เสนอรูปแบบบริหารการศึกษา โดยกำหนดให้หน่วยที่กำกับดูแลและการจัดการศึกษาในพื้นที่จังหวัด เป็นหน่วยงานสังกัดส่วนกลาง แต่กำกับดูแลการจัดการประถมศึกษาในระบบโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดทั้งหมดทุกประเภท ทั้งของรัฐและเอกชนภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัด

วัลภา โล่ห์สุวรรณ (2537) ได้ศึกษาความต้องการของผู้ปกครองนักเรียนเกี่ยวกับการรับบริการตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล และเมืองพัทยาเขตการศึกษา 1 พบว่าผู้ปกครองนำบุตรหลานมาเข้ารับการศึกษานอกจากโรงเรียนอยู่ใกล้บ้าน เดินทางสะดวก ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่ายส่วนการบริการที่ผู้ปกครองต้องการจากโรงเรียน คือ การแจ้งรายละเอียดของวิชาเลือกต่าง ๆ ให้ทราบและจัดการแนะแนวแก่เด็กและผู้ปกครองการจัดสภาพแวดล้อมของโรงเรียน การอนุญาตให้ประชาชนมาใช้สถานที่ของโรงเรียนในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ การบำเพ็ญประโยชน์ร่วมกับ

ชุมชน และด้านมาตรฐานการศึกษา ซึ่งผู้ปกครองต้องการใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และให้มีโอกาสประกอบอาชีพ

ธนศวรร์ เจริญเมือง (2540) ได้นำเสนอบทความเรื่อง 100 ปี ของการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440 – 2540 มีผลการศึกษาที่น่าสนใจ นำเสนอว่า การที่ประชาชนไม่สนใจการเมือง มองไม่เห็นว่าการบริหารงานของเทศบาลมีความสำคัญอย่างไร และมีบทบาททางการเมืองต่ำเกิดจากสาเหตุ 3 ด้าน คือ การครอบงำของรัฐบาลกลาง โครงสร้างเทศบาลแบบสภา นายกเทศมนตรี และระบบการศึกษา การนำรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีมาใช้ในสังคมที่ประชาชนมีความสนใจการเมืองไม่มากนัก แทนที่จะทำให้ประชาชนมีความสนใจการเมืองมากขึ้น กลับทำให้ประชาชนสนใจน้อยลง และยังทำให้ฝ่ายเสียงข้างมากในเทศบาลหาประโยชน์จากการเติบโตของธุรกิจต่าง ๆ ในเมืองมากขึ้น

พิณสุตา ลิธิธสังศรี (2541) การศึกษาวิจัยสภาพปัญหาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดอิสระทั้งด้านแผนงาน การพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ และการเงินยังคงต้องพึ่งพางบประมาณและรายได้จากส่วนกลาง รวมทั้งไม่มีอิสระในการจัดเก็บรายได้ที่ชัดเจน มีความไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อการศึกษาระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษายังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะการบริหาร และการตัดสินใจขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารของท้องถิ่นเกิดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียนและประชาชนทั้งที่ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

จากการการศึกษาการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาให้กับเทศบาลเมืองพะเยา ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษา แนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาศึกษา โดยสามารถเขียนเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ดังนี้

ลิขสิทธิ์ © by Chiang Mai University
All rights reserved

2.6 กรอบแนวคิดของการศึกษา

