

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ มาตรา 80 บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการศึกษาในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยจัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และส่งเสริมสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึก และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 บัญญัติไว้ว่ารัฐต้องให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และมาตรา 283 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร

การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย และมาตรา 289 ยังบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรม และการฝึกอบรมอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ และคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 41 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (9) บัญญัติให้เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา

กระทรวงมหาดไทย(ม.ป.ป., หน้า 2) กล่าวถึง สภาพการจัดการศึกษาที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า เกิดปัญหาหลายประการ ได้แก่ สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มีมาตรฐาน ด้านปัจจัยอยู่ในระดับดีถึงดีมาก ในขณะที่มาตรฐานผู้เรียนยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับปัจจัยที่ใช้ในการจัดการศึกษา สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนากระบวนการเรียนรู้ เพื่อยกระดับมาตรฐานด้านผู้เรียนให้เพิ่มสูงขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาโดยตรง ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจัดตั้งหรือรับโอนโรงเรียน ทั้งๆ ที่ยังไม่มิกอง/ส่วนการศึกษา ขาดระบบการบริหารจัดการศึกษาที่ดี ทำให้มาตรฐานการบริหารงานด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างต่ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคีการพัฒนาต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทำให้การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความรู้ด้านการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนต่ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการปลูกฝังจิตสำนึกในเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทยให้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชน ทำให้เด็ก เยาวชน และประชาชนเลียนแบบวัฒนธรรมและค่านิยมตะวันตก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ยังไม่ทราบบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทำให้ท้องถิ่นขาดแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย ไม่สามารถเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ได้

สำหรับ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอดอยสะเก็ด (2551, หน้า 1) ได้รายงานผลการประเมิน การจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก(ขั้นพื้นฐาน) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ มีทั้งสิ้น จำนวน 14 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาล จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลดอยสะเก็ด เทศบาลตำบลดงบ้าน เทศบาลตำบลงิ้วดอย เทศบาลตำบลงิ้วเหนือ เทศบาลตำบลงิ้วน้อย และเทศบาลตำบลงิ้วใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 8 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลดงขี้เหล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลป่าป้อง องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ฮ้อยเงิน องค์การบริหารส่วนตำบลป่าเมี่ยง องค์การบริหารส่วนตำบลเทพเสด็จ องค์การบริหารส่วนตำบลตลาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลสำราญราษฎร์ และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารงานด้านการจัดการศึกษา ตามกฎหมายที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง มีการดำเนินการ ด้านการศึกษาปฐมวัย คือ มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนรวม 28 แห่ง การจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผ่านการประเมิน จำนวน 25 ศูนย์ ไม่ผ่านการประเมินจำนวน 3 ศูนย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าโดยรวม มีการจัดการศึกษาอยู่ในระดับที่ผ่านการประเมินเกือบทุกศูนย์ ทำให้เห็นถึงศักยภาพในการ ดำเนินงานด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอดอยสะเก็ด

จากสภาพดังกล่าว ในฐานะผู้ศึกษาเป็นบุคลากรทางการศึกษาของหน่วยงานองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ และมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาความพร้อมในการ จัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ตามมาตรฐาน การบริหารงานด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่น (ม.ป.ป., หน้า 1) 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านปัจจัย ด้านกระบวนการ ด้านผลผลิต และด้านผลลัพธ์ ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษามาเป็นแนวทางในการพัฒนา คุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาแนวทางเสริมสร้างความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหาร บุคลากรทางการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ปกครองเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 996 คน ในปี พ.ศ. 2551

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาระดับความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านปัจจัย ด้านกระบวนการ ด้านผลผลิต และด้านผลลัพธ์

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้คำศัพท์บางคำในความหมายและขอบเขตจำกัด ดังนี้

1. ความพร้อม หมายถึง ความสามารถในการบริหารงานด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านปัจจัย ด้านกระบวนการ ด้านผลผลิต และด้านผลลัพธ์
2. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การดำเนินงานเพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคคล ให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง และดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข โดยมีรูปแบบของการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย รวมถึงด้านการส่งเสริมการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็ก เยาวชน และประชาชน ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่น
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

4. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับผิดชอบการศึกษา และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. นักบริหารการศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสำนัก/กอง รองผู้อำนวยการสำนัก/หัวหน้าส่วน/ฝ่าย หัวหน้ากองการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. บุคลากรทางการศึกษา หมายถึง นักวิชาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. บุคลากรในหน่วยงานการศึกษา หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. ด้านปัจจัย หมายถึง การปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนและคุณสมบัติของบุคลากรทางการศึกษา บุคลากรในหน่วยงานการศึกษา และหน่วยงานการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
9. ด้านกระบวนการ หมายถึง การดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีการจัดองค์กร โครงสร้างระบบการบริหารงาน และพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบ มีระบบการบริหารจัดการงบประมาณ มีระบบการบริหารวัสดุ ครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และมีการบริหารจัดการสถานที่และแหล่งเรียนรู้อย่างเป็นระบบ
10. ด้านผลผลิต หมายถึง มีการดำเนินการจัดโครงการ/กิจกรรมสำหรับเด็ก เยาวชน และประชาชน
11. ด้านผลลัพธ์ หมายถึง ประสิทธิภาพของการบริหารและความพึงพอใจในการบริหาร

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

สามารถนำข้อมูลที่ค้นพบใช้เป็นแนวทางสำหรับผู้เกี่ยวข้องในการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป