

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ เพราะการพัฒนาประเทศต้องอาศัยกำลังคนเป็นสำคัญ และกำลังคนจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นพื้นฐานของการศึกษาในระดับสูงต่อไป ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมไทย ทำให้เกิดปัญหาความไม่สมดุล ทางสภาพแวดล้อมนันทนาการ การศึกษาจึงเป็นกลไกพื้นฐานในการพัฒนาคนและสังคมให้พร้อมกับความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นแต่การจัดการศึกษาที่ผ่านมาเป็นการจัดที่ผิดธรรมชาติของการศึกษา ไม่สอดคล้องกับสภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้น การจัดการศึกษาให้ประชาชนที่พึงประสงค์จะต้องกระจายอำนาจให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยรัฐต้องลดบทบาทของตนลงเป็นผู้สนับสนุนช่วยเหลือและให้ข้อมูลเท่านั้น เพราะประชาชนและชุมชนมีศักยภาพของตนอยู่แล้ว โดยการกระจายอำนาจทางการศึกษา ดังที่ สาโรช คัชมาตย์ (2550) ได้จำแนกไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) และการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งใน 3 รูปแบบนี้ การถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์มากที่สุด ตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะปัจจัยทางการเมือง เพราะการกระจายอำนาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบของการถ่ายโอนอำนาจอยู่แล้วส่วนหนึ่ง ได้แก่ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประเภท คือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตามความพร้อมขององค์กรเหล่านี้เป็นที่คาดหวังว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะเริ่มเปลี่ยนบทบาทจาก “สำนักปกครองคน” มาสู่ “สำนักสร้างคนเพื่อการเรียนรู้” โดยการรับโอนสถานศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการเพื่อบริหารจัดการอย่างอิสระ

ส่วนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2547) ได้สรุปว่าการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นที่คาดหมายว่า การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาดังกล่าว จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวขององค์กรครูกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งได้แสดงพลังต่อต้านในปี พ.ศ. 2543 ถึงแม้ว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาจะเกิดขึ้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม โดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการถ่ายโอนสถานศึกษาภายในปี พ.ศ. 2553 แต่ปฏิกิริยาต่อต้านได้คุกรุ่นอยู่ในหมู่ประชาคมการศึกษาในแผนการกระจายอำนาจฯ ได้ระบุให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะต่าง ๆ ดังนั้น ถ้ารัฐต้องการให้การถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาส่งผลทางบวกต่อการปฏิรูปการศึกษาของไทย จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในกระบวนการให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดฉันทานุมัติ การสะท้อนความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจึงเป็นวิธีทางหนึ่ง ที่จะได้ข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายในการกระจายอำนาจทางการศึกษา และบรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษอันมีปลายทางที่การสร้างสังคมแห่งภูมิปัญญา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันจะเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งเป็นหนึ่งในบริการสาธารณะที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบดำเนินการศึกษาให้มีคุณภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเตรียมความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากรด้านการศึกษาด้วย เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับโชคชัย คำแหง (2549, หน้า 7) ได้สรุปจากประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดให้สร้างความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้หน่วยงานของรัฐที่ถ่ายโอนภารกิจให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ให้คำแนะนำ และคำปรึกษาทางเทคนิค วิชาการ และการดำเนินงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความเหมาะสม และดำเนินการฝึกอบรมด้านต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้รัฐยังได้กำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจนว่า ให้เตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี 2548 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 7,855 แห่ง ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 6,622 แห่ง เทศบาล 1,156 แห่ง กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง และเมืองพัทยา 1 แห่ง ซึ่งในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี

อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาในระบบอยู่แล้วตามกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละรูปแบบ คือ เทศบาลเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดการศึกษาที่มีโรงเรียนในสังกัด 145 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้น กรุงเทพมหานครที่จัดการศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา และเทศบาลนครปฐมที่จัดการศึกษาถึงระดับ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง

ขณะที่กระทรวงศึกษาธิการ (2545) ได้เสนอว่า การจัดการศึกษาแบบใช้โรงเรียน เป็นฐานโดยชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านการให้การศึกษากับบุตรหลาน โดยส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐาน เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น การพัฒนาการศึกษาของประเทศไทยตามกฎหมายต่าง ๆ และตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบันได้ดำเนินตามแนวคิดนี้ ดังนั้นชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมควรได้รับการสนับสนุนให้เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาทิศทางการดูแล ส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนในท้องถิ่นของตนเอง อย่างรอบด้าน และมีคุณภาพสูงสุด

พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวประสบผลสำเร็จ การส่งเสริมพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการศึกษาจึงมีความจำเป็น พร้อมทั้งให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาระดับต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมต่อไป

ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ะ (2551, หน้า 3) ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 โดยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 9 ลง วันที่ 30 มกราคม 2539 แบ่งการปกครองภายในตำบล ออกเป็น 13 หมู่บ้าน รายได้ส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ะ ได้มาจากค่าธรรมเนียม การซื้อ-ขาย ที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน รวมทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป สามารถจัดได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดขึ้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นกำหนด ซึ่งจัดอยู่ในเกณฑ์รายได้เพียงพอต่อการจัดการศึกษา ในเขตบริการของ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ะ ในการนี้องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ะ มีโรงเรียนอยู่ในพื้นที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ะ จำนวน 9 แห่ง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 6 แห่ง ได้กล่าวถึงการสนับสนุนงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาซึ่งประเด็นที่กล่าวถึง การจัดการศึกษา แบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านการศึกษากับ บุตรหลาน โดยส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ

และเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ต่อมาได้กำหนดข้อบัญญัติเกี่ยวกับการสนับสนุนเงินอุดหนุนในกับโรงเรียนต่าง ๆ ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ณะ ได้รับผิดชอบในด้านอาหารเสริมนม ทุนอาหารกลางวัน ทุนการศึกษา วัสดุอุปกรณ์ในการจัดการศึกษา ส่งเสริมการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีประโยชน์ เช่น การศึกษาดูงานของนักเรียน นอกจากนี้หากโรงเรียนต้องการงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมการเรียนการสอนโรงเรียนต้องทำโครงการขอรับการสนับสนุน แต่คณะครูมีความวิตกกังวลในเรื่องความพร้อมในเรื่องการจัดการศึกษา เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ณะไม่มีประสบการณ์ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ในการจัดการศึกษา สวัสดิการที่จะได้รับ ความก้าวหน้า และสิทธิประโยชน์ จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับความพร้อมในการถ่ายโอนโรงเรียนให้องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ณะ เช่น ด้านความพร้อม ความเข้าใจ บุคลากร งบประมาณ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จึงน่าจะเป็นการศึกษาถึงปัญหาการถ่ายโอนโรงเรียนให้องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ณะว่า เกิดจากสาเหตุใดบ้าง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการให้มากที่สุด อันมีปลายทางที่การสร้างสังคมแห่งภูมิปัญญาต่อไป

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาความพร้อมในการถ่ายโอนโรงเรียนให้องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ณะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากสภาพปัจจุบันและแนวโน้มที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ณะ ยังต้องรับการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจกันของผู้บริหาร และบุคลากรในตำบลร่วมกัน เพื่อข้อมูลที่ได้จากการศึกษาอาจนำไปใช้ประโยชน์ เป็นแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ณะ ให้มีความพร้อมในการถ่ายโอนโรงเรียนให้องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ณะที่สมบูรณ์แบบ

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาความพร้อมในการถ่ายโอนโรงเรียนให้องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ณะ

อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

#### ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านประชากร

ในการศึกษาครั้งนี้ประชากรที่ใช้ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน คณะครู คณะกรรมการสถานศึกษาในปีการศึกษา 2551

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียน คณะครู คณะกรรมการสถานศึกษาในปีการศึกษา 2551 และความพร้อมในการถ่ายโอนโรงเรียนในองค์กรการบริหารส่วนตำบลแม่ณะ เกี่ยวกับความพร้อมใน 4 ด้าน คือ (1) บุคลากร (2) งบประมาณ (3) วัสดุและอุปกรณ์ (4) งานวิชาการและงานบริหารทั่วไป

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้ศัพท์บางคำในความหมายและขอบเขตจำกัด ดังนี้ ความพร้อมในการถ่ายโอน หมายถึง ลักษณะที่แสดงถึงความรู้ ความสามารถในการดำเนินการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมิน มีองค์ประกอบ ดังนี้ ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับประเภทและรูปแบบการศึกษา วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความพร้อม หมายถึง การมีทรัพยากรทางการบริหารเพียงพอ ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษา งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่และวิธีดำเนินการทางการศึกษา

การถ่ายโอนโรงเรียน หมายถึง การมอบโรงเรียนสังกัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมอบบุคลากรทางการศึกษา งบประมาณ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โรงเรียน หมายถึง สถานศึกษาโรงเรียนในตำบลแม่ณะ อำเภอเชียงดาว

จังหวัดเชียงใหม่ สังกัดสำนักงานการศึกษาเขตพื้นที่เชียงใหม่ เขต 3

องค์กรการบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยงานราชการที่รัฐบาลส่วนกลางได้กระจาย

อำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่และภายในอาณาเขตที่กฎหมายกำหนด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานระดับท้องถิ่น

โดยมีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระในเขตพื้นที่กำหนด

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เงินที่ได้รับจากภาษีอากร

ค่าทางหลวง และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง งบประมาณที่รัฐบาลจ่ายช่วยเหลือ หรือจ่ายเป็นค่าบำรุงแก่องค์กร หรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง งบประมาณที่จ่ายช่วยเหลือองค์กร หรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ตามรายการ และรายละเอียดที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ องค์กรบริหารส่วนตำบลแม่ทะ สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมสำหรับการถ่ายโอนโรงเรียน ให้บุคลากรยอมรับความพร้อมในการถ่ายโอนโรงเรียน และสร้างความเข้าใจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโรงเรียน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved