

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา

การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยในระยะเวลา 4-5 ปีที่ผ่านมาเริ่มมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติให้มีคุณภาพและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาค โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปจัดการศึกษาให้ประชาชนตามความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อที่จะสนองความต้องการของท้องถิ่นโดยกำหนดให้ตรากฎหมายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นมาเพื่อการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ

เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามมาตรา 81 และมาตรา 284 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

โดยในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ดังได้กล่าวไว้ในมาตรา 9, 39, 41 และ 42 ที่สรุปได้ว่าให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาแล้วให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาตามความพร้อมความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อมตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดขึ้น

ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ในมาตรา 16(9), 17(9), 18, 19 และ 30(1) สรุปได้ว่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษารวมถึง

การกำหนดระยะเวลาในการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาภายใน 10 ปีและรัฐจัดสรรเงินภาษีอากร และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่ราษฎรเลือกตัวแทนสมาชิกสภาบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนด (โกวิท พวงงาม, 2543 : 1) จึงต้องมีหน้าที่จัดการศึกษาตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งองค์กรบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 1-4 จะเริ่มถ่ายโอนการศึกษาก่อนวัยเรียนและระดับประถมศึกษาในระยะเวลาที่ 1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 และองค์กรบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 3-5 จะเริ่มถ่ายโอนการศึกษาก่อนวัยเรียนและระดับประถมศึกษาในระยะเวลาที่ 2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547–2553 (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, ม.ป.ป. : 15) แม้ว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น แต่หน้าที่นี้ยังเป็นจุดอ่อนขององค์กรบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 5 ซึ่งมีรายได้เพื่อใช้จ่ายน้อย อีกทั้งการทำงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวมยังจำกัดอยู่แต่ในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2543 : 4) จึงทำให้องค์กรวิชาชีพครูไม่เห็นด้วยกับการให้องค์กรบริหารส่วนตำบลจัดการศึกษา จึงได้ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านและกล่าวโจมตีองค์กรบริหารส่วนตำบลจนเกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรวิชาชีพครูกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรุนแรง (จับตาแผนการกระจายอำนาจรัฐโอน ร.ร. กระทรวงศึกษาธิการให้ อบต. 2543 : 18)

สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งประกอบด้วย นราธิวาส ยะลา และปัตตานีมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (GAT) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับประเทศในปีการศึกษา 2544 โดยเฉพาะวิชาภาษาไทย (กรมวิชาการ. : มปป.) ทำให้การจัดการเรียนการสอนในพื้นที่สามจังหวัดนี้จะต้องมีความต่างจากจังหวัดอื่น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลแห่งใดจะจัดการศึกษาได้หรือไม่ ควรขึ้นอยู่กับการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาที่คณะกรรมการส่งเสริมได้จัดทำขึ้น ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยในฐานะที่ปฏิบัติงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรงจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความพร้อมขององค์กรบริหารส่วนตำบลเพื่อรับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้ทราบถึงความพร้อมขององค์กรบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาปัจจุบัน สำหรับใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนา ปรับปรุง องค์กรบริหารส่วนตำบลให้มีความพร้อมมากขึ้นสำหรับเตรียมการจัดการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อรับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามความคิดเห็นของประธานกรรมการบริหารและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อเปรียบเทียบความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อรับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จำแนกตามระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามความคิดเห็นของประธานกรรมการบริหารและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

สมมติฐานการวิจัย

ความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกตามระดับชั้น ตามความคิดเห็นของประธานกรรมการบริหารและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย

ผลของการวิจัยครั้งนี้มีความสำคัญและประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ทราบความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อใช้สำหรับการเตรียมความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาในด้านต่าง ๆ ให้มีความพร้อมยิ่งขึ้น
2. ทราบถึงความแตกต่างของความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดต่างกันในการที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
3. ผลการวิจัยใช้เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการรับถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อรับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามความคิดเห็นของประธานกรรมการบริหารและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการ 3 ด้านคือ ด้านความพร้อม ด้านความเหมาะสมและด้านความต้องการภายในท้องถิ่น

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรในการวิจัย คือ ประธานกรรมการบริหารและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดนราธิวาส ยะลา และปัตตานี จำนวน 458 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย มี 2 กลุ่ม คือ

2.2.1 กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามในการวิจัยครั้งนี้มีจำนวน 214 คน องค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 1-4 ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 22 คน ประธานกรรมการบริหารและปลัดองค์การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้นที่ 5 ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 192 คน คือประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลจำนวน 96 คนและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 96 คน

2.2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ ใช้การเลือกโดยวิธีเจาะจง (Purposive Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 15 คน คือ ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นจำนวน 2 คน ปลัดอำเภอเมืองจำนวน 2 คน และรองประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 11 คน

3. ตัวแปร

3.1 ตัวแปรอิสระได้แก่

ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกเป็น 5 ระดับ ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือองค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 1-4 และองค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 5

3.2 ตัวแปรตามได้แก่

ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อรับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการ 3 ด้าน คือ ด้านความพร้อม ด้านความเหมาะสมและด้านความต้องการภายในท้องถิ่นตามความคิดเห็นของประธานกรรมการบริหารและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

นิยามศัพท์

1. ความพร้อมในการจัดการศึกษา หมายถึง ความสามารถในการจัดการศึกษาตามความคิดเห็นของประธานกรรมการบริหารและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะรับโอนการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งพิจารณาจากองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ ด้านความพร้อม ด้านความเหมาะสมและด้านความต้องการภายในท้องถิ่น
2. ด้านความพร้อม หมายถึง ศักยภาพของการจัดหารายได้ และการบริหารงบประมาณและแผนการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. ด้านความเหมาะสม หมายถึง สัดส่วนจำนวนสถานศึกษาทุกสังกัดกับจำนวนประชากรในวัยเรียน สภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของหน่วยงานอื่น ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาและความเหมาะสมด้านอื่นๆที่มีความสำคัญกับพื้นที่นั้นๆ
4. ด้านความต้องการภายในท้องถิ่น หมายถึง การสนับสนุนของประชาชน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและคณะครูในสถานศึกษาในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการเลือกตั้งจากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายแล้ว
6. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
7. การถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การมอบอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความพร้อมที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดขึ้น
8. การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการจัดการศึกษาจากองค์กรส่วนกลางไปยังหน่วยงานระดับล่างหรือส่วนท้องถิ่น
9. สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง จังหวัดนราธิวาส ยะลาและปัตตานี
10. องค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 1 หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป
11. องค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 2 หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ 12-20 ล้านบาท

12. องค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 3 หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มี
รายได้ 6-12 ล้านบาท

13. องค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 4 หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มี
รายได้ 3-6 ล้านบาท

14. องค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 5 หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มี
รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท