

การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา
แห่งชาติ พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา
Analysis of Legal Problems Arising from National Education
Act B.E.2542 in Term of Educational Decentralization

ดิเรก บวรสกุลเจริญ¹

Direk Borvornsakulcharoen

บทคัดย่อ

บทความทางวิจัยนี้เขียนโดยวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาครั้งนี้ แหล่งข้อมูล คือ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระเบียบ หลักเกณฑ์ และบุคคลสำคัญ จำนวน 5 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบบันทึกและแบบสัมภาษณ์ การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการวิเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์บุคคลสำคัญจำนวน 5 คน การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

ผลการศึกษาพบว่า 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 1 กำหนดให้ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ประกอบกับอาศัยอำนาจตามมาตรา 289 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาได้เองอันเป็นวัตถุประสงค์หลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งจะกระจายอำนาจกลับสู่ภาคประชาชนดังนั้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 80(4) กำหนดให้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพด้านการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันมีลักษณะเป็นกฎหมายส่งเสริมจึงต้องมีลักษณะการตีความเป็นไปในทางที่สามารถขยายผลได้กล่าวคือสามารถตีความไปทั้งในด้านที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาเองได้โดยตรงหรือร่วมจัดการศึกษากับหน่วยงานอื่นของรัฐได้ 2) ความเป็นธรรมของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเด็นด้านกฎหมายนั้นย่อมมีความเป็นธรรมเสมอภาคกัน แต่ในการสัมภาษณ์ในการบังคับใช้จริงย่อมเป็นประเด็นปัญหาที่หน่วยงานนั้นๆ จะบังคับใช้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 เป็นการกระจายอำนาจบริหารด้านต่างๆ ให้แก่สถานจัดการศึกษาอันเป็นการเตรียมความพร้อมสถานศึกษาให้พร้อมกับการกระจายอำนาจการศึกษาที่จะเกิดขึ้น

¹ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ในอนาคตซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้นยังไม่เป็นรูปธรรมกล่าวคือหน่วยงานระดับสูงยังรวมอำนาจไว้ไม่กระจายอำนาจมาสู่สถานศึกษาระดับล่างหรือหน่วยงานภาคปฏิบัติ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 นั้น กำหนดเพียงอำนาจหน้าที่จัดทำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดให้มีขึ้นได้ มิได้กำหนดระเบียบแบบแผนขั้นตอนรวมไปถึงองค์กรอันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจึงเกิดปัญหาที่ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาดังกล่าวจะเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือไม่ หรือจะเป็นอำนาจอันกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเองโดยตรงเท่านั้น วิธีการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษามี 2 วิธี คือการจัดตั้งสถานศึกษาเอง และการรับถ่ายโอนอำนาจจากสถานศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่ยังไม่มีความหมายกำหนดไว้เหมือนกับการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษา คือกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ครอบคลุม

คำสำคัญ: ปัญหากฎหมายการศึกษา, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, การกระจายอำนาจทางการศึกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



Abstract

This research paper aims to analyze the legal problem arising from the educational decentralization. Data sources include documents and related researches, statutes, regulations, principles and five important persons. Research tools include a record form and questionnaire, data collection, document analysis and interview with five important persons. The content analysis shows: 1) Section 1 of the Constitution of the Royal Kingdom B.E.2550 provides that Thailand is a single and indivisible kingdom. Moreover, Section 289 of the Constitution of the Royal Kingdom B.E.2550 provides the local administrative agencies with the power of educational administration. The provision is based on the main principle of democracy that emphasizes the decentralization to the civil society. Therefore the educational decentralization is not inconsistent with the constitutional provision. Section 80(4) compels the promotion of local administrative agencies to take part in educational administration so as to ensure educational quality improvement. The educational quality should be equal and in compliance with state fundamental policies. As it is a supportive law, the interpretation should be extended to cover two possibilities: local administrative agencies able to administrate their own education directly or cooperate with other public agencies in administrate their own education. 2) The righteousness of educational decentralization is certainly assured in the legal provision. However, it is otherwise in the data interview, which raises an issue for each agency to enforce it. Section 39 of the National Education B.E.2542 provides the educational institutes with the power of administration in different arenas, which prepare the institute for future decentralization. However, the enforcement of the Act has yet to be concrete. In other words, the high-level agencies are still reserving the power, not decentralizing to low-level or practicing agencies. The National Education B.E.2542 also provides a planning and procedure of decentralization to local administrative agencies in Sections 16, 17 and 18. However the provision states the obligation of local administrative agencies, but fails to mention necessary regulations detailing the exact procedure and other related agencies' role in decentralization. As a result, there might be a question whether the educational decentralization relates to or comply with the National Education Act B.E.2542 or not: it provides the local administrative agencies with full autonomy to establish their own educational institutes. There are two methods of decentralization of local administrative agencies. First, local administrative agencies establish their own educational institutes. Second, local administrative agencies receive the educational institutes from the Ministry of Education. However there is no legal provision to support local administrative agencies' administration of the educational institutes. In conclusion, there are some loopholes in the decentralization to the local administrative agencies.

Keywords: Legal Problems of Education, National Education Act B.E.2542, Educational Decentralization, Constitution of the Royal Kingdom B.E.2550, National Education B.E.2542 also provides a planning and procedure of decentralization to local administrative

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนจะได้รับจากรัฐ ซึ่งประเทศไทยถือว่าการศึกษาคือเป็นเรื่องของการบริการสาธารณะซึ่งส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้จัดทำ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันจำนวนประชากรมีฐานขยายมากยิ่งขึ้น ภารกิจของรัฐในการรับผิดชอบต่อประชาชนก็เพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดแนวคิดการกระจายอำนาจ ซึ่งการกระจายอำนาจเป็นรูปแบบหนึ่งของรัฐไปสู่ประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยนักวิชาการ เช่น ลิขิต วีระวณิช กล่าวโดยสรุปว่า การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของการปกครองระบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบนคือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนพื้นฐานคือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองระบบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจ มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง²

การกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่นเป็นวิธีการแก้ปัญหาการจัดการศึกษาในลักษณะภาพรวมอย่างหนึ่ง ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสและมีส่วนร่วมในการกำหนดบทบาทหน้าที่และภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการพัฒนาให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการให้บริการสาธารณะที่หลากหลายครบรอบด้านมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจการศึกษาอาจส่งผลกระทบเชื่อมโยงปัญหาอื่นๆ ได้เนื่องจากเมื่อรัฐกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น รัฐต้องลดบทบาทของตนเอง งบประมาณเกี่ยวกับการศึกษาก็จะโอนไปยังท้องถิ่น แต่สถานศึกษาที่ยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจก็จะถูกจำกัดในด้านงบประมาณ และกระทบต่อสถานศึกษา และย่อมกระทบต่อนักเรียนโดยตรง ตลอดจนทำให้นักเรียนเริ่มมีความคิดความไม่เท่าเทียมกันในการศึกษา³

การวิเคราะห์ปัญหากฎหมาย การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ศึกษาโดยวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาการกระจายอำนาจทางการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ปัญหาคือการกระจายอำนาจการศึกษาขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปัญหาความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการบริหารการศึกษา ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

² ปทุมมาศ ว่องสกุลชัย, (2546), “ศึกษาการวิเคราะห์ปัญหามานโยบายไปปฏิบัติ ตามการกระจายอำนาจ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา).

³ วิวัฒน์ แนวจันทร์, (2545), “องค์การส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).

1.2 วัตถุประสงค์งานวิจัย

เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับ การกระจายอำนาจการศึกษา

1.3 ขอบเขตงานวิจัย

ขอบเขตของเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษา ปัญหาหลักเกณฑ์ในการกระจายอำนาจการศึกษาแหล่งข้อมูล ประกอบด้วยเอกสาร เช่น จากหนังสือ ตำรา บทความในวารสาร กฎหมายการศึกษา ตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์จำนวน 5 คน โดยแบ่งเป็นรองผู้อำนวยการเขตพื้นที่ศึกษา 1 คน ผู้อำนวยการโรงเรียน จำนวน 2 คน ครูชำนาญการพิเศษจำนวน 1 คน และครูชำนาญการ 1 คน

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงปัญหาการกระจายอำนาจการศึกษา และเป็นสารสนเทศให้ผู้เกี่ยวข้องในการศึกษานำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แล้วนำมาทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการทำการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นด้วยการนำมาจัดเป็นหมวดหมู่ให้เป็นประเด็นตามวัตถุประสงค์ และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความ เป็นการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งได้จากการศึกษาเอกสาร (Document Research) และข้อมูลการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Formal Interview) ที่ได้จัดบันทึกไว้

1.6 เครื่องมือที่เก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในคือ แบบบันทึก ที่เกี่ยวกับปัญหาการกระจายอำนาจการศึกษาและแบบสัมภาษณ์ ความคิดเห็นในการปฏิบัติงานของบุคคลากรที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการศึกษา โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็น 2 ขั้นตอนตามลำดับดังนี้

1.6.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร

โดยการเก็บรวบรวมเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหลักเกณฑ์ในการกระจายอำนาจการศึกษา

1.6.2 การสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 การกระจายอำนาจการศึกษา⁴

2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง หน่วยงานบริหารในส่วนกลางยอมให้หน่วยงานระดับล่าง หรือระดับผู้ปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินใจทางการบริหารและการจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยอยู่ในความรับผิดชอบและการกำกับจากส่วนกลาง

นักวิชาการได้แสดงทัศนะและให้ความหมายของ “อำนาจ” และ “การกระจายอำนาจ” ไว้ดังนี้

โกคิน พลกุล (2528) และอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส (2533) ได้ให้ข้อสังเกตว่า “การกระจายอำนาจ” มีความหมายตามหลักภาษาฝรั่งเศส คือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ปัญหาที่ตามมาคือ “อำนาจ” หมายถึงอะไร

จรัส สุวรรณมาลา (2538) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำ “กระจายอำนาจ” ว่าหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” มักกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ แต่ในความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวมิได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะการกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2553) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) จึงควรหมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจมิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชน และภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกัน

Samuel Humes IV (1991) เสนอว่า ควรให้เป็นเรื่องของ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่เรียกว่าท้องถิ่น (Local Governance) ควรเป็นเรื่องของ “จัดสรร หรือแบ่งปันอำนาจ” (Distribution) มิใช่การ “แบ่งแยกอำนาจ” (Division) คำดังกล่าวมักนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้แนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitutional Division of Power between Nation and State) ขณะที่คำว่า “จัดสรร/แบ่งปันอำนาจ” มีความสอดคล้อง และอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่างๆ ในเรื่องการ กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า เช่น แนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจ(decentralization) การแบ่งปันอำนาจ หรือการลดอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาค (Deconcentration) การโอนอำนาจ (Devolution) และการมอบอำนาจ (Delegation)

⁴ สรรค์ วรอินทร์ และทิพวัลย์ คำคง, (2546), *กระจายอำนาจทางการศึกษา*, (ชุดฝึกอบรมครู: ประมวลสาระ), 2-4.

2.1.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

รูปแบบการกระจายอำนาจ แบ่งออกได้เป็น 6 รูปแบบ ตามระดับของอำนาจหน้าที่และขอบข่ายของหน้าที่ ซึ่งส่วนกลางแบ่งสรรความรับผิดชอบให้กับองค์กรต่างๆ โดยความชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ (ประกอบ คูปรัตน์, 2536, 2-4)

1) **การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)** หมายถึง การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่อำนาจของส่วนกลางให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นตอนของการบังคับบัญชา จากระดับกระทรวงสู่ส่วนท้องถิ่นหรือ การแบ่งอำนาจระดับเบื้องต้นไปสู่ระดับล่างๆ ตามลำดับสายการบริหารในองค์กรนั้นๆ เป็น “การลดความแออัดหรือหนาแน่นลงไป” แทนที่จะให้เกิดการกระจุกตัวของกิจกรรมเฉพาะในส่วนใดส่วนหนึ่งก็ให้มีการกระจายออกไปยังส่วนอื่นๆ สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย

2) **การให้อำนาจอิสระ (Delegation)** หมายถึง การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจให้รับผิดชอบดำเนินโครงการพิเศษ ซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดหน้าที่ขั้นตอนในการบริหารจัดการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น ด้านการรับคนเข้าทำงาน การทำสัญญา การจัดสรรงบประมาณ การจัดหาจัดซื้อและด้านต่างๆ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง ในขณะที่ความรับผิดชอบสูงสุดยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง การให้อำนาจอิสระหรือ “การมอบอำนาจ” นั้นเป็นการปฏิบัติที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขในเชิงกฎหมายหรือการต้องการปรับโครงสร้างขององค์กร สามารถกระทำได้ภายใต้ดุลยพินิจของผู้บริหารในระดับสูง

3) **การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Devolution)** ได้แก่ การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ หรืออำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐในท้องถิ่น จะอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรง (Direct Control) ของส่วนกลางมีความเป็นตัวของตัวเอง มีกฎหมายรองรับในความชอบธรรม ส่วนที่มีความแตกต่างจากส่วนกลางคือ ส่วนกลางจะทำหน้าที่ให้การสนับสนุนให้ข้อเสนอแนะ และควบคุมในทางอ้อม ในทางปฏิบัติทั่วไปหน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น การจัดเก็บภาษีและเงินกองคลังของตนเอง เพื่อจะได้นำมาพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการและความเร่งด่วนของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

4) **การให้เอกชน/องค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization or Non-government institutions)** คือการให้เอกชนในรูปแบบของบุคคล องค์กรผลประโยชน์ บริษัทห้างร้าน หรือบริษัทมหาชนเข้าดำเนินการในกิจการที่รัฐบาลเองไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินกิจการหลายอย่างของรัฐที่เมื่อต้องการมีการรวมศูนย์จนมีขนาดใหญ่โตจนเกินไปและกลายเป็นกิจการผูกขาดก็เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพในการดำเนินการจึงต้องมีการตัดปล่อยกิจการนั้นๆ ให้เอกชนเข้าดำเนินการ โดยให้กลไกตลาดเป็นตัวกำกับและป้องกันไม่ให้เป็นการผูกขาด โดยบริษัทใดบริษัทหนึ่งให้กิจการนั้นครอบคลุมด้วยตลาดเสรีให้มากที่สุด ปรากฏการณ์เหล่านี้มีให้เห็นในกิจการธนาคาร การก่อสร้าง โรงเรียน มหาวิทยาลัย การขนส่งโดยสาร ระบบโทรคมนาคม หอการค้า สหกรณ์ เป็นต้น

5) การปรับโครงสร้างขององค์กร (Restructuring) ใช้กันมากในวงการธุรกิจ ในระยะหลังมีบริษัทขนาดใหญ่ในต่างประเทศและรวมถึงในประเทศไทยได้มีการเติบโตมาก จนเกิดความไม่คล่องตัวในวงธุรกิจได้ จึงต้องมีการจัดโครงสร้างการบริหารกันใหม่ มีการแตกตัว ออกเป็นบริษัทหลายบริษัทที่มีความเป็นนิติบุคคล สามารถตัดสินใจดำเนินการได้อย่างคล่องตัว ในกรอบที่กว้างขวางขึ้นโดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากบริษัทแม่ ซึ่งอาจจะตั้งอยู่ในประเทศอื่น ที่ห่างไกลออกไป และไม่อยู่ใกล้ชิดกับสถานการณ์พอที่จะตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพสภาพ และปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย

6) การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตย (Democratization) เป็นการกระจายอำนาจ ที่มีความแตกต่างจากที่กล่าวมาแล้วนั่นคือ “การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยที่จะทำให้อำนาจ ในการจัดการศึกษาได้อยู่ในความรับผิดชอบของประชาชนด้วย” ทั้งนี้อาจวิเคราะห์ตามแนวคิด ประชาธิปไตยอย่างง่าย ๆ ที่สุด และในเชิงอุดมคตินั่นคือ การทำให้การศึกษาเป็นไปเพื่อประชาชน เป็นของประชาชนและโดยประชาชน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา⁵

หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามแนวทางปฏิรูประบบบริหารและการจัดการ ศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหลักการดำเนินงาน ดังนี้

1) การมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ หมายถึง ความเป็น เอกภาพในการกำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษา มีมาตรฐานและทิศทางในการจัดการศึกษา เหมือนกัน แต่เปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นเลือกวิธีดำเนินการที่หลากหลายได้ด้วยตนเอง ส่วนกลาง จะเพียงแต่กำหนดนโยบายให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบมาตรฐาน ติดตามและประเมินผล การดำเนินงานเท่านั้น

การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นดำเนินการทั้งหลายด้วยตนเองเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนด ให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่น ทั้งยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น เพื่อที่จะพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง สำหรับการจัดการศึกษานั้นถึงแม้ว่าจะให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐยังต้องทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธี

⁵ วัลลภ ลำพวย และพันธ์เทพ วิจิตอนันต์, (2549), ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับ การกระจายอำนาจการศึกษาขึ้นพื้นฐานจากกระทรวงศึกษาธิการ, (รายงานวิจัย คณะกรรมการวิจัยและพัฒนา ของมูลนิธิสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา), 45-47.

การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐาน การศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2) การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาได้กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (มาตรา 39) นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นโดยมีเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

3) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น คือ การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เพื่อที่จะระดมทรัพยากรจากทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามหลักการทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) และเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงการกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาและการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากชุมชนและองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ตลอดจนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ในพื้นที่สามารถเข้ามาเป็นกรรมการ ร่วมให้การสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ประชาชน องค์กรและสถาบันสังคมกับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

4) การประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถตรวจสอบได้ คือ การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการประหยัด คุ่มค่า คำนึงถึงการดำเนินการที่ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการให้ได้ผลประโยชน์คุ่มค่า ลดปัญหาความซ้ำซ้อนและความสูญเปล่าในการจัดการโดยจัดโครงสร้างสายการบริหารที่สั้นลง มีเพียงการบริหารระดับส่วนกลางและการบริหารระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังเปิดโอกาสให้มีอิสระในการใช้ทรัพยากรบนหลักการของความคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดและสามารถตรวจสอบได้ในการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้ปรับลดหน่วยงานให้มีขนาดเล็ก กะทัดรัด เพื่อบริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพ ให้บังเกิดประสิทธิผลและปรับเปลี่ยนภารกิจจนทำให้ลดจำนวนเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานลงได้จำนวนมาก

5) ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการ ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับโอกาสทางการศึกษา เพิ่มมากขึ้นในการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีพื้นที่ พอเหมาะและคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านปริมาณงานที่ใกล้เคียงกัน และสามารถบริหารจัดการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการจัดการศึกษา

3. ผลการวิจัย

3.1 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในการกระจายอำนาจ ซึ่งมีประเด็น ต่างๆ ดังนี้ คือ

3.1.1 ปัญหาการกระจายอำนาจการศึกษากับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

ผลจากการศึกษาเอกสาร และสัมภาษณ์ พบว่า

ประการแรก มาตรา 80 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติ ว่าการจัดส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์การศาสนาและเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประกอบกับมาตรา 80 ซึ่งอยู่หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในด้านต่างๆ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นซึ่งก็ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น นั้นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประการที่สอง ประเทศไทยมีมีระบบการปกครองภายใต้รูปแบบของรัฐเดี่ยวมิใช่สหพันธรัฐ หรือสมาพันธรัฐซึ่งย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล จากส่วนกลางอันหมายถึงการมีระบบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการส่วนกลาง ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 289 ของ รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิในการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมและ ความต้องการนั้นหาได้เป็นการให้สิทธิเด็กขาดปราศจากการตรวจสอบควบคุมใดๆ แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา หากในการจัดการทางการศึกษานั้นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นย่อมตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ของรัฐธรรมนูญกล่าวคือ รัฐยังมีอำนาจในการตรวจสอบ ควบคุมโดยใช้อำนาจรัฐ

ประการที่สาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตราขึ้นเพื่อกำหนด “รายละเอียด” ตามที่ รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจไว้ มาตรา 281 กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่น มาตรา 289 กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึก อาศัยตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 80 **ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ**การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด โดยสภาพเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นเพียง **การวางหลักการที่สำคัญ**ของการจัดโครงสร้างและกลไกของการใช้และการตรวจสอบการใช้ อำนาจอธิปไตย ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการเงื่อนไข เป็นสิ่งที่ต้องบัญญัติเพิ่มเติมใน **“กฎหมายลูก”** ระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติ ตามแต่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งในกรณีนี้รัฐธรรมนูญได้วางหลักการให้กระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยให้กำหนดรายละเอียดในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและได้เปิดช่องแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ (มาตรา 289) ไม่ใช่แต่เพียงรัฐ (ส่วนกลาง) เท่านั้น

ประการที่สี่ การถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง การถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการขัดต่อหลักการของ **“รัฐเดี่ยว”** หรือไม่ ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่าการที่ประเทศไทยแบ่งการปกครองในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคโดยมีจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบในแต่ละท้องที่ดังกล่าวข้างต้นตามลำดับนั้น เป็นเพียงการแบ่งอำนาจบริหาร (Executive Power) ส่วนหนึ่งของระบบราชการส่วนกลาง อันมีกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่นไปให้ภูมิภาคโดยทั่วถึง และสร้างความสะดวกในการใช้ดุลพินิจสั่งการในทางบริหารให้ทันการและเหมาะสมแก่ สภาพท้องถิ่น หากใช่เป็นการแบ่งอำนาจอธิปไตยให้ส่วนต่างๆ ของประเทศไม่ อன்றการที่มีศาลยุติธรรมตั้งอยู่ในทุกจังหวัดก็ทำให้เป็นการกระจายอำนาจ ตุลาการไม่ เพราะศาลที่ตั้งอยู่ตามจังหวัดต่างๆ เป็นเพียงศาลชั้นต้นเท่านั้น หากจะมีการอุทธรณ์ ฎีกา ก็ต้องส่งไปยังศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาต่อไป ส่วนที่มีการกระจายอำนาจปกครองตนเองให้ท้องถิ่นต่างๆ อันมี องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ก็ทำให้เป็นการกระจายอำนาจอธิปไตยไม่ หากแต่เป็นการมอบอำนาจการปกครองตนเองบางประการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนมอบความเป็นอิสระในทางการเงิน และภาษีอากรในท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้นการแบ่งอำนาจบริหาร (Deconcentration) ให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่นหาได้ขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 1 นี้ไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนมากให้ความเห็นว่า การกระจายอำนาจการศึกษาไม่ขัดรัฐธรรมนูญ เพราะ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เกิดตามมาตรา 81 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการกระจายอำนาจการศึกษาเกิดขึ้นตามมาตรา 39

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2550 เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และบริหารทั่วไปให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ไม่ได้จำกัดไว้แต่ระบุในหมวดที่ 5 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดไว้ในส่วนที่ 4 นโยบายด้านศาสนา สังคม สาธารณะสุข การศึกษาและวัฒนธรรม กำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามมาตรา 80(3)-(6) ไม่มีมาตราใดกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ และรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีกฎหมายด้านการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับเอกสารการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครองการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ แม้จะมีผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงส่วนน้อยที่ยังอาจไม่เข้าใจหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 1 กำหนดให้ไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ซึ่งในการกระจายอำนาจการศึกษาเป็นการกระจายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเพียงการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการภายใต้อำนาจกำกับดูแลจากส่วนกลางเท่านั้น จึงมิถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหน่วยงานจากส่วนกลางของภาครัฐก็ยังสามารเข้าไปตรวจสอบกำกับดูแลได้อยู่ ประกอบกับอาศัยอำนาจตามมาตรา 289 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำเรื่องด้านการศึกษาได้เองอันเป็นวัตถุประสงค์หลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งจะกระจายอำนาจกลับสู่ภาคประชาชน ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3.1.2 ปัญหาการกระจายอำนาจกับความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการบริหารการศึกษา

ผลจากการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์ พบว่า

การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้นในการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีพื้นที่พอเหมาะและคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านปริมาณงานที่ใกล้เคียงกัน และสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการจัดการศึกษา เช่น หลักการมีส่วนร่วม หลักความเป็นกลางทางการเมือง หลักความเป็นมืออาชีพ หลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ หลักการประกันคุณภาพทางการศึกษา เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาหลักการความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน ควรต้องพิจารณาหลักการในการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นว่ามีผลกระทบต่อการดำเนินงานของโรงเรียนและชุมชน ครูในฐานะเป็นผู้จัดกิจกรรมการเรียนการสอนในโรงเรียนจึงมีบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ในขณะที่ชุมชนมีบทบาทเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วม

ในการจัดการศึกษามากขึ้น บทบาทของชุมชนคือชุมชนมีบทบาทต่อการจัดการศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษา เช่น กำหนดความต้องการในการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียน โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดการศึกษาและจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา โดยเข้าเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา ส่งเสริม สนับสนุน การจัดกระบวนการเรียนรู้ โดยให้ความร่วมมือในการจัดกระบวนการเรียนรู้กับสถานศึกษา เช่น เป็นวิทยากร เป็นแหล่งฝึกประสบการณ์ ตลอดจนสนับสนุนทางการเงิน กำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ ตรวจสอบผลดำเนินการในการจัดการศึกษา โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลและติดตามผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า การกระจายอำนาจและความเท่าเทียมกันอาจจะไม่สัมพันธ์หรือให้ความเท่าเทียมและเป็นธรรมกันมากนักเพราะ

1) การกระจายอำนาจต้องการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น (รวมถึง การส่งเสริม การสนับสนุน การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ 4 ด้านคือวิชาการ เงินงบประมาณ บุคคล การบริหารทั่วไป

2) ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันจะต้องกำหนดโดยรัฐบาลกลางเป็นการกำหนดโดยรัฐโดยการออกกฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติที่เป็นระเบียบกลางให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศในการจัดการศึกษาแต่ละระดับ เช่น อุดมศึกษา อาชีวศึกษา การศึกษานอกระบบ และการศึกษามัธยมศึกษา ป.1-ม.3 การตรวจสอบมาตรฐานโดยสมศ. การตรวจสอบคุณภาพโดย สทศ. เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกันเอกสาร คือโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 โดยแบ่งส่วนราชการ คือสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งกองหรือส่วนราชการในด้านการศึกษาได้แต่ก็ยังไม่ได้จัดแบ่งงานการจัดการศึกษาออกมาอย่างชัดเจนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม

ผู้วิจัยเห็นว่า ความเท่าเทียมกันและความเป็นธรรมของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเด็นด้านกฎหมาย (ในทางทฤษฎี) นั้นย่อมมีความเป็นธรรมเสมอภาคกัน แต่ในการสัมภาษณ์ในการบังคับใช้จริง (ในทางปฏิบัติ) ย่อมเป็นประเด็นปัญหาที่หน่วยงานนั้นๆ จะบังคับใช้ให้เท่าเทียมและเป็นธรรมได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งต้องพิจารณาประเด็น ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 จะเป็นการกระจายอำนาจบริหารด้านต่างๆ ให้แก่สถานจัดการศึกษาอันเป็นการเตรียมความพร้อมสถานศึกษาให้พร้อมกับการกระจายอำนาจการศึกษาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ ยังไม่เป็นรูปธรรมกล่าวคือหน่วยงานระดับสูงยังรวมอำนาจไว้ไม่กระจายอำนาจมาสู่สถานจัดการศึกษาระดับล่างหรือหน่วยงานภาคปฏิบัติ

2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 นั้นกำหนดเพียงอำนาจหน้าที่จัดทำที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดให้มีขึ้นได้ไม่ได้กำหนดระเบียบแบบแผนขั้นตอนรวมไปถึงองค์กรอันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจึงเกิดปัญหาที่ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาดังกล่าวจะเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือไม่หรือจะเป็นอำนาจอันกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเองโดยตรงเท่านั้น

3. วิธีการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษามี 2 วิธี คือการจัดตั้งสถานศึกษาเอง และการรับถ่ายโอนอำนาจจากสถานศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่ยังไม่มีความหมายกำหนดไว้เหมือนกับการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษา คือยังกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ครอบคลุม

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหากฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พอสรุปและเสนอแนะได้ ดังต่อไปนี้

4.1 สรุป

ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกระจายอำนาจ คือ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 1 กำหนดให้ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ จึงมีประเด็นปัญหากฎหมายว่าการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งโดยหลักเกณฑ์ของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการภายใต้อำนาจการกำกับดูแลจากส่วนกลาง จึงมีถือว่าการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจากเหตุผลดังที่กล่าวมานี้ การกระจายอำนาจทางการศึกษาก็ไม่ถือเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นกันเพราะอย่างไรแม้จะมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปแล้วแต่หน่วยงานจากส่วนกลางของภาครัฐก็ยังสามารถเข้าไปตรวจสอบกำกับดูแลได้อยู่ ประกอบกับอาศัยอำนาจตามมาตรา 289 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำเรื่องด้านการศึกษาได้เองอันเป็นวัตถุประสงค์หลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งจะกระจายอำนาจกลับสู่ภาคประชาชนดังนั้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลที่กล่าวไปข้างต้น

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 80(4) กำหนดให้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพด้านการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงทำให้เกิดประเด็นที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจให้จัดการสถานศึกษาหรือจัดการศึกษาได้เองหรือไม่หรือเพียงแค่เป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเท่านั้นตามที่ได้สัมภาษณ์นั้นเห็นว่าสามารถกระจายอำนาจทางการศึกษาได้เพราะเป็นกฎหมายที่มุ่งสนับสนุนในการใช้สิทธิของประชาชนในที่นี้คือการได้รับ

การศึกษาและการเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกแนวนโยบายบริหารหน่วยงานด้านการศึกษาของประชาชนอันมีลักษณะเป็นกฎหมายส่งเสริมจึงต้องมีลักษณะการตีความเป็นไปในทางที่สามารถขยายผลได้กล่าวคือสามารถตีความไปทั้งในด้านที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาเองได้โดยตรงหรือร่วมจัดการศึกษากับหน่วยงานอื่นของรัฐได้

3) ความเป็นธรรมชาติของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเด็นด้านกฎหมายนั้นย่อมมีความเป็นธรรมเสมอภาคกัน แต่ในการสัมภาษณ์ในการบังคับใช้จริงย่อมเป็นประเด็นปัญหาที่หน่วยงานนั้นๆ จะบังคับใช้

4) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 เป็นการกระจายอำนาจบริหารด้านต่างๆ ให้แก่สถานจัดการศึกษาอันเป็นการเตรียมความพร้อมสถานศึกษาให้พร้อมกับการกระจายอำนาจการศึกษาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้นยังไม่เป็นรูปธรรม กล่าวคือหน่วยงานระดับสูงยังรวมอำนาจไว้ไม่กระจายอำนาจมาสู่สถานจัดการศึกษาระดับล่างหรือหน่วยงานภาคปฏิบัติ

5) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 มาตรา 17 และ มาตรา 18 นั้นกำหนดเพียงอำนาจหน้าที่จัดทำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดให้มีขึ้นได้มิได้กำหนดระเบียบแบบแผนขั้นตอนรวมไปถึงองค์กรอันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจึงเกิดปัญหาที่ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาดังกล่าวจะเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือไม่หรือจะเป็นอำนาจอันกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเองโดยตรงเท่านั้น

6) วิธีการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษามี 2 วิธี คือการจัดตั้งสถานศึกษาเอง และการรับถ่ายโอนอำนาจจากสถานศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่ยังไม่มียกกฎหมายกำหนดไว้เหมือนกับการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษา คือกระจายอำนาจการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ครอบคลุมทุกด้าน

4.2 ข้อเสนอแนะ

1) ควรให้กระทรวงมหาดไทยจัดอบรม ให้ความรู้ ความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการศึกษา และควรต้องมีการติดตามผลเมื่อได้มีกระจายอำนาจแล้ว อันเป็นผลจากการที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญกล่าวคือหน่วยงานใดที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลดังที่กล่าวไป เช่น ให้กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลโรงเรียนที่อยู่ภายใต้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่กำกับดูแลและประเมินผลอันเกี่ยวกับการศึกษาทั้งปวงของโรงเรียนที่อยู่นอกสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ควรมีการสนับสนุนการใช้บังคับต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมีกระบวนการให้ความรู้และอบรมแนวทางการบังคับใช้มาตรา 80(4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจจะมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะโดยอาศัยบุคลากรจากหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทยในการกระจายข้อมูลพร้อมทั้งมีการจัดให้ออก

กฎกระทรวงหรือระเบียบกระทรวงเพื่อขยายความของมาตรา 80(4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นี้ด้วยเพื่อให้เกิดความชัดเจนในขณะมีการบังคับใช้

3) ควรมีหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบ เพื่อความเท่าเทียมกันและความเป็นธรรม เช่นการตรวจสอบจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในการตรวจสอบการปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

4) ควรมีการจัดโครงสร้างตามกฎหมายขององค์กรเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาต้องร่วมมือและประสานงานกันในการเตรียมความพร้อม โดยอาจออกเป็นกฎกระทรวง ระเบียบกระทรวง หรือคำสั่งตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่นออกระเบียบบริหารจัดการอย่างครบถ้วน จำนวนบุคลากรโดยการจัดตั้งฝ่าย ส่วน กอง หรือสำนักการศึกษา ตลอดจนส่วนราชการภายในที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น และประการสำคัญคือต้องร่วมเรียนรู้การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพราะการกระจายอำนาจเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย

5) ควรมีการออกข้อบัญญัติ ระเบียบ หรือคำสั่งกำหนดอำนาจการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติการหรือดำเนินการอื่นใดซึ่งเป็นไปตามอำนาจกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติแทน

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดการด้านการศึกษา ควรต้องกระจายอำนาจในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องการศึกษา เช่น การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาที่ได้รับการกระจายอำนาจการศึกษาเป็นอิสระตามหลักบริหาร ทั้งนี้เพราะผลการจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นผลผลิตหรือผลลัพธ์ก็ตามล้วนแต่เป็นผลที่เกิดจากปฏิบัติของสถานศึกษา ดังนั้นสถานศึกษาจึงควรมีความคล่องตัวในการตัดสินใจอย่างมีอิสระในการจัดการศึกษา

บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2542). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ: พรินทวนกราฟฟิค.
- _____. (2542). **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- _____. (2544). **รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่มที่ 4**. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานกฎหมาย.
- _____. (2544). **รายงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ภาคผนวก 1 ร่างพระราชบัญญัติที่จะต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อตราขึ้นใช้บังคับ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.
- _____. (2544). **รายงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ภาคผนวก 2 ร่างกฎหมายลำดับรองที่จะต้องตราขึ้นใช้บังคับทันทีในระบบการศึกษาใหม่**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.
- _____. (2544). **รายงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ภาคผนวก 3 รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใหม่ในกระทรวงศึกษาธิการ ศาสนา และวัฒนธรรม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.
- ปทุมมาศ ว่องสกุลชัย. (2546). **“ศึกษาการวิเคราะห์ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามการกระจายอำนาจ.”** ปรินญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ประจิม มงคลสุข. (2551). **“ปัญหาทางกฎหมายในการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการครูและบุคลากรการศึกษา.”** ปรินญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- พิณสุตา สิริรังศรี. (2542). **การกระจายอำนาจการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- _____. (2541). **รายงานการวิจัยประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542**. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- ภคธิชา กาญจนนท์. (2546). **“ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล.”** ปรินญานิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- วัลลภ ลำพาย และพันธ์เทพ วิทิตอนันต์. (2549). **ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการศึกษาขั้นพื้นฐานจากกระทรวงศึกษาธิการ.** รายงานวิจัยคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- วิวัฒน์ แนวจันทร์. (2545). **“องค์กรส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ.”** ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- เวลช์, ทอมัส. (2545). **กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร.** กรุงเทพฯ: กรมวิชาการ.
- สรรค์ วรอินทร์ และทิพวัลย์ คำคง. (2546). **กระจายอำนาจทางการศึกษา.** กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2544). **การปฏิรูปการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาสู่การปฏิบัติ** กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2540). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.** กรุงเทพฯ: ฝ่ายพิมพ์กองการพิมพ์.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. (2537). **ปัญหาและแนวโน้มเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการศึกษา: เอกสารสัมมนาปัญหาและแนวโน้มทางการบริหารการศึกษา.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- _____. (2541). **การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา.** ม.ป.ท.: ม.ป.พ..
- _____. (2541). **“การกระจายอำนาจทางการศึกษา.”** วารสารราชบัณฑิตยสถาน. 23, 1: 41-51.
- อุทัย บุญประเสริฐ. (2549). **ข้อเสนอแนะและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษาและการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย.** วารสารวิชาการบัณฑิต 2(1), 83-92.
- Chapman, J.D., et al. (1996). **The Reconstruction of Education.** London: Redwood Books Limited.
- Fry, G. Wisalaporn, S. and Lertpaitoon, S. (1999). **Management of Education. In Thailand: A Review and Recommendations for an Implementation Strategy for Decentralization.** Photocopied.: n.p..
- Lundgren, Ulf P. and Mattsson, K. (1996). **Decentralization by or for School Improvement, in The Reconstruction of Education.** London: Redwood Books Limited.
- Rondinelli, D.A., Nelson, J.R. and Cheema, G.S. (1984). **Decentralization in developing countries: a review of recent experience.** Washington, D.C.: World Bank, Staff Working Paper No. 581.