



คู่มือการมอบอำนาจและการส่งเสริม
การกระจายความรับผิดชอบ

เพื่อการบริหารจัดการ สถานศึกษาขนาดเล็ก



คู่มือ

การมอบอำนาจและการส่งเสริมการกระจายความรับผิดชอบ

เพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็ก

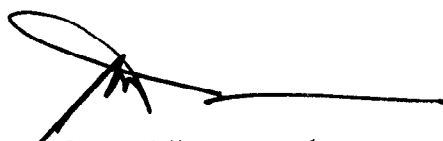
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ

คำนำ

คู่มือการมอบอำนาจ และการส่งเสริมการกระจายความรับผิดชอบเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางการมอบอำนาจที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็ก ในการมอบอำนาจนั้น พบว่า ส่วนกลางมอบอำนาจในลักษณะภาพรวม กล่าวคือ ทุกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา จะรับมอบอำนาจในเรื่องเดียวกันโดยไม่ได้ระบุว่าเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในเมือง หรือนอกเมือง และในทำนองเดียวกับสถานศึกษา หน่วยงานส่วนกลางก็จะมอบอำนาจในลักษณะเช่นเดียวกัน ไม่ได้แยกว่าเป็นสถานศึกษาที่อยู่ในเมือง หรือนอกเมือง หรือเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ ขนาดกลาง หรือขนาดเล็ก ซึ่งก็ทำให้หน่วยงานในพื้นที่ต้องรับมาดำเนินการเหมือนกันตามอำนาจที่มอบให้มาทั้งในเรื่องการบริหารงบประมาณ การบริหารด้านวิชาการ ด้านบริหารบุคคล รวมทั้งด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งต้องกำกับดูแลทุกด้านตามที่สถานศึกษาจำเป็นต้องมี และต้องกำกับดูแลเช่นเดียวกันในทุกสถานศึกษา

จากการดำเนินการที่ผ่านมา สถานศึกษาขนาดเล็กเป็นสถานศึกษาที่ประสบปัญหาในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านบุคลากรซึ่งมีไม่เพียงพอ ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาอยู่ในระดับที่ไม่พึงพอใจ ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องระดมสรรพกำลังทุกด้านเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนส่งเสริมให้สถานศึกษาขนาดเล็กสามารถดำเนินการจัดการเรียนการสอนได้ แต่สภาพการดำเนินการยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ที่สถานศึกษาตั้งอยู่นั้นแตกต่างกัน หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องหาวิธีการแนวทางเพื่อบริหารจัดการให้สถานศึกษาขนาดเล็กสามารถบริหารจัดการในทุกด้านดำเนินไปได้ตามที่เป้าหมายการศึกษากำหนด เพื่อให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กเกิดประสิทธิภาพ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงได้จัดทำคู่มือการมอบอำนาจและการส่งเสริมการกระจายความรับผิดชอบเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็ก เพื่อให้สถานศึกษาขนาดเล็กสามารถพัฒนาและยกระดับตนเองให้ดำรงอยู่ได้ โดยหาแนวทางเพื่อเป็นนโยบายในการพัฒนาสถานศึกษาขนาดเล็กให้มีความยั่งยืน และผู้เรียนได้รับการเรียนที่มีคุณภาพ ผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับประโยชน์ และสร้างคุณภาพการศึกษาที่สูงขึ้นต่อไป



(ดร.ศศิธารา พิชัยชาญณรงค์)

เลขาธิการสภาการศึกษา

การมอบอำนาจ (Delegation of Authority)

การมอบอำนาจ หมายถึงอะไร

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “มอบอำนาจ” หมายความว่า มอบหมายให้มีอำนาจจัดการหรือทำการแทน

การมอบอำนาจของส่วนราชการในการบริหารราชการเป็นเรื่องของการปฏิบัติราชการมิใช่เป็นเรื่องของตัวการและตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยทั่วไปต้องยึด หลัก ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ประกอบกับ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.๒๕๕๐ แต่ในบางหน่วยงานเช่น ศาล หรือ องค์การตามรัฐธรรมนูญ ที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในการมอบอำนาจเป็นการเฉพาะเรื่องก็ย่อมต้องเป็นไปตาม กฎหมายแต่ละฉบับที่บัญญัติไว้เฉพาะของหน่วยงานนั้น ๆ อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ , ศาลยุติธรรม , ศาลปกครอง , คณะกรรมการการเลือกตั้ง,ผู้ตรวจการแผ่นดิน , คณะกรรมการ ป.ป.ช. , องค์การอัยการ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ดังนั้นความหมายของการมอบอำนาจของส่วนราชการจึงหมายถึง การกระจายการปฏิบัติราชการตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเหมาะสมและใกล้ชิดกับเรื่องที่จะต้องปฏิบัติราชการเรื่องนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทน เพื่ออำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของประชาชน ให้เกิดความคุ้มค่า รวดเร็วมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เป็นกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบ โดยไม่เพิ่มขึ้นตอน ระยะเวลา และไม่ผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆเกินความจำเป็น

ส่วนการมอบอำนาจตามความหมายของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งเรียกว่าตัวการ มอบอำนาจให้บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า ตัวแทน มีอำนาจทำการแทน หรือการกระทำนั้นมีผลทางกฎหมายเสมือนว่าตัวการทำด้วยตนเอง การมอบอำนาจเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับบุคคลที่ไม่สามารถไปกระทำการใดๆได้ด้วยตนเอง เช่น การลงนามในการปฏิบัติราชการจะต้องทำหนังสือมอบอำนาจ หรือใบมอบอำนาจเพื่อให้บุคคลอื่นเป็น “ตัวแทน” ไปกระทำการแทนได้โดย หนังสือมอบอำนาจนี้ให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเก็บไว้เก็บหลักฐาน

การมอบอำนาจมีความสำคัญอย่างไร

การมอบอำนาจเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติราชการของภาครัฐ เพราะงานบริหารราชการนั้นจะครอบคลุมทุกกิจการของประเทศ ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ เพื่อเป็นพลังผลักดันให้

การบริหารประเทศสามารถดำเนินการต่อไป หัวหน้าส่วนราชการเพียง คนเดียวไม่อาจปฏิบัติงานให้ครบถ้วนทุกด้านได้ ในระบบราชการจึงมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกระทรวง ทบวง กรม ไว้เป็นจำนวนมาก โดยมีตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบต่างๆ ลดหลั่นกันไป เพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของหัวหน้าส่วนราชการในด้านต่างๆ ตามขอบเขตภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ซึ่งในการที่ภาครัฐได้มีการกำหนดเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ไว้แล้ว เพื่อที่จะรองรับการมอบอำนาจในการบริหารราชการ โดยผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาความเหมาะสมของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละระดับ ว่าควรมอบอำนาจให้กระทำในเรื่องใดเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การมอบอำนาจจึงเป็นเรื่องการมอบหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ผู้รับมอบอำนาจไม่อาจปฏิเสธไม่ยอมรับมอบงานไปปฏิบัติได้ และในการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจมิใช่ดำเนินการโดยมุ่งถึงประโยชน์ของผู้มอบอำนาจ แต่ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติไปตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของทางราชการเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของผู้มอบอำนาจ ผลที่เกิดจากการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจจึงผูกพันรัฐ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐต้องแก้ไขเยียวยาความเสียหายนั้น เพราะการมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องผูกพันตัวบุคคลแต่ผูกพันถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการ

การมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องการปิดภาระความผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ของตน แต่เป็นเรื่องการกระจายการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้งานของทางราชการมีความคล่องตัว สามารถให้บริการแก่ประชาชนโดยรวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทำให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และมีผู้รับผิดชอบในผลของงานที่ชัดเจน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดกลไกใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดินไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดให้มีการบริหารงานโดยเน้นเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานในส่วนราชการ ซึ่งจะมีการกำหนดผู้ รับผิดชอบและขอบเขตความรับผิดชอบในแต่ละระดับให้ชัดเจน ตั้งแต่ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี โดยผู้รับผิดชอบแต่ละระดับต้องสามารถกำหนดกลยุทธ์และตัวชี้วัดในผลของงานได้ การบริหารราชการในรูปแบบนี้หัวหน้าส่วนราชการจะมีบทบาทอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการในรูปแบบใหม่จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมอบอำนาจไปสู่ผู้ปฏิบัติงานให้ได้มากที่สุด เพื่อให้งานในภาคปฏิบัติได้กระทำโดย เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในงานนั้นโดยตรงและหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้ กำกับดูแลการปฏิบัติงานนั้น ซึ่งโดยลักษณะการทำงานเช่นนี้จะทำให้สามารถกระจายการให้บริการถึงประชาชนได้ โดยตรงและหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้วางแผนพัฒนาการปฏิบัติราชการให้เกิด ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้อย่างไร

การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

๑. มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของ

คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มิอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนดในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้ การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ

คำอธิบายมาตรา ๓๘

๑.๑ ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่สร้างอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติ มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑.๒ คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่ง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด แต่เพียงผู้เดียว

๑.๓ การลงนามในหนังสือราชการ เมื่อผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดแล้ว หากผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะใช้อำนาจที่รับมอบในการดำเนินการใดๆ ให้ผู้รับมอบอำนาจนั้นลงนามในฐานะปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจชั้นต้น

๑.๔ กรณีที่กฎหมายได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นแล้วซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของ มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ การมอบอำนาจจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนั้นๆ กำหนดไว้

ผู้รับมอบอำนาจต้องดำเนินการอย่างไรเมื่อได้รับมอบอำนาจ

๒. มาตรา ๓๙ บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้”

คำอธิบายมาตรา ๓๙

๒.๑ คำว่า “ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น” หมายความว่า เมื่อผู้มอบอำนาจได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้ว คำสั่งนั้นย่อมมีผลผูกพันให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่

ได้รับมอบอำนาจนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้ ผู้รับมอบอำนาจจะปฏิเสธไม่ยอมรับมอบอำนาจมิได้ แต่หากผู้รับมอบอำนาจปฏิเสธไม่ยอมรับปฏิบัติราชการแทนตามที่ได้รับมอบอำนาจแล้วย่อมถือว่าผู้รับมอบอำนาจไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนด

๒.๒ การมอบอำนาจต่อ เมื่อผู้มอบอำนาจได้มีหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้ว หากผู้มอบอำนาจมีความประสงค์ที่จะให้ผู้รับมอบอำนาจจากตนสามารถมอบอำนาจต่อไปอีกได้ ผู้มอบอำนาจจะต้องกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจมอบอำนาจนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปในหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจด้วย รวมทั้งจะต้องกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่จะให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนไว้ด้วย หากไม่ได้กำหนดให้มอบอำนาจต่อไปให้ผู้รับมอบอำนาจก็ไม่อาจมอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้

ผู้มอบอำนาจต้องกำกับดูแลและติดตามผลการมอบอำนาจ

๓. มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้”

คำอธิบายมาตรา ๔๐

หมายความว่า เมื่อผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้ว ผู้มอบอำนาจก็มีได้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการตามที่ได้มอบอำนาจไปแล้วแต่อย่างไร ผู้มอบอำนาจยังคงต้องมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการ กำหนด แต่หากผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบอำนาจมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นทั้งต่อทางราชการหรือประชาชนแล้ว ผู้มอบอำนาจมีอำนาจที่จะแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้มอบอำนาจต้องมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์และดูความเหมาะสมของผู้รับมอบอำนาจ

๑. มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การปฏิบัติราชการของผู้มอบอำนาจ เพื่อให้ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตามมาตรา ๕ และคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เว้นแต่เป็นเรื่องใดตามกรณีดังต่อไปนี้ ผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวก็ได้

(๑) เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้

(๒) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ

(๓) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(๔) เป็นเรื่องที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้ การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงการมอบอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญาฟ้องคดีและดำเนินคดีด้วย

ในกรณีที่มีการดำเนินการในเรื่องใดที่พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้ต้องมีการมอบอำนาจให้ดำเนินการมอบอำนาจตามนั้น โดยจะยกความในมาตรานี้ขึ้นอ้างเพื่อไม่มอบอำนาจไม่ได้”

คำอธิบายมาตรา ๖

มาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาบับดังกล่าว มีความหมายดังนี้

(๑) เรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้ หมายความว่า เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นเอง โดยเฉพาะและผู้อื่นจะปฏิบัติราชการนั้นแทนไม่ได้

(๒) เรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หมายความว่า การปฏิบัติงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายระดับสูง ไม่ว่าจะป็นนโยบายของประเทศหรือนโยบายของส่วนราชการ และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะต้องอาศัยการตัดสินใจหรือการดำเนินการในระดับสูง

(๓) เรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันหมายความว่า การปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีมาตรฐานเดียวกันทุกส่วนราชการหรือทุกจังหวัด

(๔) เรื่องที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้หมายความว่า การปฏิบัติงานในเรื่องที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนและไม่มีวิธีแก้ไขเยียวยาเป็นอย่างอื่น

ผู้มอบอำนาจต้องดำเนินการมอบอำนาจอย่างไร

๒. มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(๒) จัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(๓) กำกับดูแล และแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(๔) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา

เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่มอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้”

คำอธิบายมาตรา ๗

ความในมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาบับดังกล่าว หมายความว่า เมื่อผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นทั้งต่อทางราชการหรือประชาชน ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งใดๆ เพื่อแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ หรือมีคำสั่งให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการตามที่ยอมอำนาจนั้นไว้ก่อนแล้วผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจอันเป็นอำนาจเดิมของผู้มอบอำนาจนั้นเองโดยตรงก็ได้

ปลัดกระทรวงมีอำนาจในการกำหนดแนวทางการมอบอำนาจในกระทรวงได้

๓. มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการในกระทรวง ให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการในสังกัด ทั้งในกรณีการมอบอำนาจในส่วนราชการเดียวกันหรือการมอบอำนาจให้กับส่วนราชการอื่นที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงเดียวกันได้

ในกรณีให้เห็นสมควร ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจของกระทรวง เพื่อให้ทุกกระทรวงปฏิบัติก็ได้”

คำอธิบายมาตรา ๑๒

มาตรา ๑๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาบับดังกล่าว กำหนดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ให้ปลัดกระทรวงแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจในการวางแผนทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการภายในกระทรวงเท่านั้น

๔. มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการและผู้มอบอำนาจเห็นว่าไม่สมควรมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นก็ได้ โดยต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่เป็นส่วนราชการในกรมเดียวกัน ให้ทำความตกลงระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแล้วแจ้งการมอบอำนาจนั้น ให้อธิบดีทราบพร้อมด้วยเหตุผล

(๒) กรณีที่เป็นส่วนราชการที่มีได้สังกัดกรมเดียวกัน ให้ทำความตกลงระหว่างอธิบดีของกรมที่ผู้มอบอำนาจสังกัดและอธิบดีที่ผู้รับมอบอำนาจสังกัด แล้วแจ้งให้ปลัดกระทรวงทราบพร้อมด้วยเหตุผล”

คำอธิบายมาตรา ๑๕

มาตรา ๑๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาบับดังกล่าว หมายความว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการและผู้มอบอำนาจเห็นว่าไม่สมควรมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง...๘ เรื่องหนึ่งให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจ ผู้มอบอำนาจนั้นอาจมอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นในกรมเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นที่มีได้สังกัดกรมเดียวกันแต่สังกัดกระทรวงเดียวกันก็ได้ โดยการมอบอำนาจดังกล่าวหากปลัดกระทรวงได้วางแผนทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจภายในกระทรวงตามมาตรา ๑๒ ไว้แล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นก็ต้องดำเนินการมอบอำนาจตามแนวทางที่ปลัดกระทรวงกำหนด แต่หากปลัดกระทรวงมิได้วางแผนทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจภายในกระทรวงไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นก็สามารถใช้ดุลพินิจของตนในการมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการอื่นตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕ ได้

หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้

๕. มาตรา ๒๒ บัญญัติว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ส่วนราชการใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดในเขตพื้นที่จังหวัด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด”

๖. มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น

(๒) นอกจากกรณีตาม (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อผู้มอบอำนาจเพื่อทราบด้วย

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย”

คำอธิบายมาตรา ๒๓

๖.๑ มาตรา ๒๓ วรรคแรก แห่งพระราชกฤษฎีกาบับดังกล่าวเป็นบทบังคับว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจมาแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องมอบอำนาจต่อไปตามที่มาตรา ๒๓ (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณีกำหนด ดังนี้

(๑) เป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการที่มีส่วนราชการตามกฎหมายของส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีหน้าที่ต้องมอบอำนาจนั้นต่อไปยังหัวหน้าส่วนราชการของส่วนราชการดังกล่าวให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน

(๒) กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการที่ไม่มีส่วนราชการตามกฎหมายของส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ดุลยพินิจในการที่จะมอบอำนาจนั้นต่อไปให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ตามที่เห็นสมควร

๖.๒ มาตรา ๒๓ วรรคท้าย แห่งพระราชกฤษฎีกาบับดังกล่าวเป็นบทบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจตามที่กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบปฏิบัติกำหนดมีหน้าที่ต้องมอบอำนาจดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ตามมาตรา ๒๓ (๑) หรือ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้วแต่กรณี

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแลตามวัตถุประสงค์การมอบอำนาจ

๗. มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๒๓ แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น และในกรณีที่เห็นว่าผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจปฏิบัติราชการแทนโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการดังกล่าวไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องนั้นโดยตรงก็ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้เนื่องจากเป็นกรณีตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่มอบอำนาจนั้นก็ได้ แต่ต้องแจ้งการไม่มอบอำนาจพร้อมทั้งเหตุผลให้ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจทราบ ทั้งนี้ ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ให้นำข้อขัดแย้งนั้นเสนอ ก.พ.ร. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับกับการมอบอำนาจตามมาตรา ๒๔ ด้วยโดยอนุโลม”

คำอธิบายมาตรา ๒๖

ความในมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาบับดังกล่าว หมายความว่า กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้เนื่องจากเป็นกรณีตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้ดุลยพินิจไม่มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่มาตรา ๒๓ กำหนดก็ได้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นเองเท่านั้น จะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนหาได้ไม่ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแจ้งการไม่มอบอำนาจพร้อมทั้งเหตุผลให้ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจทราบด้วย หากส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่นให้นำข้อขัดแย้งนั้นเสนอ ก.พ.ร. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

การมอบอำนาจให้ข้าราชการกรณีปฏิบัติราชการแทน ตาม พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ร.ฎ.ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

การปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นการแต่งตั้งหรือมอบหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้แก่

๑. รักษาราชการแทน (ตามความในมาตรา ๔๑-๔๗ แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔) เป็นกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน
๒. รักษาการในตำแหน่ง(ตามความในมาตรา ๖๘ แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)เป็นกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน
๓. ปฏิบัติราชการแทน (ตามความในมาตรา ๓๘-๔๐/๑ แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ร.ฎ.ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐) เป็นกรณีผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน โดยที่ผู้อื่น(ผู้มอบอำนาจ)ยังคงดำรงตำแหน่งและยังปฏิบัติหน้าที่อยู่

๑. การปฏิบัติราชการแทน

(ก) หลักในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน

จากบทบัญญัติมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ในตอนต้น ซึ่งกำหนดว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้” สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ แต่ได้มอบอำนาจของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน
- การที่มอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามบทบัญญัติมาตรานี้ต้องเป็นกรณีที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้
- ผู้มอบอำนาจต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ (๑) ถึง (๑๒) เพราะถ้าผู้มอบอำนาจมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้แล้ว ย่อมไม่สามารถดำเนินการได้

- ผู้รับมอบอำนาจต้องเป็นตำแหน่งที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ (๑) ถึง (๑๒) เพราะถ้าผู้รับมอบอำนาจมิได้เป็นตำแหน่งตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้แล้วย่อมไม่สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

- การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ ให้ทำเป็นหนังสือ

- เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น ทั้งนี้ ตามที่บทบัญญัติมาตรา ๓๙¹ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการมอบอำนาจแล้วก็ตาม แต่ผู้มอบอำนาจก็ยังมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และมีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐² วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อนึ่ง โดยที่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้ใช้ถ้อยคำ “ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า” ไว้สองลักษณะกล่าวคือ กรณีแรก ใช้ “หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า” ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๓๘ (๒) และ (๓) และกรณีที่สอง ใช้ “หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า” ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๓๘ (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘)

(ข) ข้อยกเว้นในการมอบอำนาจ

- เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ อันเป็นหลักทั่วไปที่ “การมอบอำนาจต่อ (sub delegation)” จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา ๓๘ (๙) ได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแจ้งให้ผู้มอบอำนาจชั้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่น นอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นแล้ว

¹มาตรา ๓๙ เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ โดยชอบแล้วผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา ๓๘ (๙) ก็ได้ ฯลฯ

²มาตรา ๔๐ ในการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๔) ถึง (๑๑) ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

- เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผลของการมอบอำนาจนั้นยังคงอยู่จนกว่าจะมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการมอบอำนาจนั้น และการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการมอบอำนาจก็จะต้องกระทำตามแบบ เช่นเดียวกับการมอบอำนาจเช่นกัน

นอกจากนั้นข้อ ๑๓³ ยังกำหนดให้อธิบดีดำเนินการวางระเบียบการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบนี้ กล่าวคือ กำหนดให้อธิบดีวางระเบียบเกี่ยวกับการมอบอำนาจของผู้อำนวยการกองให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองหรือส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ปฏิบัติราชการแทนได้

๒. การรักษาราชการแทน

๒.๑ หลักในการรักษาราชการแทน

ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติในหมวด ๖ การรักษาราชการแทน มาตรา ๔๑ ถึงมาตรา ๔๗ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลักในการรักษาราชการแทน ดังนี้

- เป็นกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้
- ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงมาเป็นผู้รักษาราชการแทนโดยการมีคำสั่งแต่งตั้งให้รักษาราชการแทน

๒.๑.๑ การรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

- ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา ๔๒)⁴

๒.๑.๒ การรักษาราชการแทนปลัดกระทรวง

- ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคน ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนัก

³ ข้อ ๑๓ ให้อธิบดีดำเนินการวางระเบียบการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบนี้

⁴ มาตรา ๔๒ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงด้วยโดยอนุโลม

นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา ๔๕)⁵ ซึ่งการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงเป็นไปตาม มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง โดยจะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงได้แต่เฉพาะจากผู้ดำรงตำแหน่งรอง ปลัดกระทรวงเท่านั้น ไม่อาจแต่งตั้งอธิบดีให้มารักษาราชการแทนปลัดกระทรวงได้ เว้นแต่จะไม่มีผู้ดำรง ตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ส่วนการที่จะให้รอง ปลัดกระทรวงคนใดเป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงในลำดับโดยอ้อมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้ แต่งตั้ง

๒.๑.๓ การรักษาราชการแทนอธิบดี

- ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิบดีหลายคนให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้ง ข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า ขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่ถ้านายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควร เพื่อความเหมาะสมแก่การรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรม นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารอง อธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้ (มาตรา ๔๖)⁶ ในกรณีนี้กรรมการร่างกฎหมายได้ให้

⁵ มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดกระทรวง เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคน ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมี แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการใน กระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้ง ข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

⁶ มาตรา ๔๖ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิบดีหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่ง เทียบเท่ารองอธิบดี หรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่

ความเห็นไว้ว่า การที่ผู้รักษาราชการแทนอธิบดีได้รายงานต่อปลัดกระทรวงว่าตนต้องเดินทางไปราชการต่างจังหวัดในช่วงระหว่างวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๕ และได้เสนอให้แต่งตั้งรองอธิบดีคนอื่นเป็นผู้รักษาราชการแทนในระหว่างเวลาดังกล่าว ปลัดกระทรวงจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีคนอื่นรักษาราชการแทนอธิบดีจนกว่าผู้รักษาราชการแทนอธิบดีคนเดิมจะกลับมาปฏิบัติราชการได้ตามคำสั่งเดิมนั้น การที่ผู้รักษาราชการแทนอธิบดีคนเดิมได้กลับมาปฏิบัติราชการที่กรมก่อนกำหนดเวลาจึงมีหน้าที่ต้องรายงานการกลับมาปฏิบัติราชการก่อนกำหนดให้ปลัดกระทรวงทราบด้วย⁷

๒.๑.๔ การรักษาราชการแทนเลขานุการกรมหรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๑ วรรคสอง (มาตรา ๔๗)⁸

- ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา ๔๗) และการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนนั้นหากอธิบดีเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง จะออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนไว้ล่วงหน้าย่อมกระทำได้ ส่วนการแต่งตั้งไว้หลายคนในคำสั่งเดียวกันนั้น ถ้าเป็นการแต่งตั้งโดยไม่มีเงื่อนไขว่าเมื่อหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๒) และผู้ได้รับแต่งตั้งในลำดับแรกไม่อยู่ ผู้ได้รับแต่งตั้งในลำดับรองลงไปจึงเป็นผู้รักษาราชการแทนย่อมกระทำได้เช่นเดียวกันเพราะเป็นคำสั่งที่มีผลอย่างเดียวกันกับ

ถ้านายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควรเพื่อความเหมาะสมแก่การรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรมนั้น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้อธิบดีจะแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ในส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมด้วยโดยอนุโลม

⁷บันทึก เรื่อง การรักษาราชการแทนของข้าราชการพลเรือนสามัญ (กรณีรักษาราชการแทนอธิบดีกรมป่าไม้) (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๘)

⁸มาตรา ๔๗ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมด้วยโดยอนุโลม

การออกคำสั่งคราวละ ๑ คนนั่นเอง⁹ และปลัดกระทรวงในฐานะอธิบดีของสำนักงานปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดก็ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า ทั้งนี้จะแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดกรมอื่นนอกจากสำนักงานปลัดกระทรวงหาได้ไม่¹⁰

๒.๒ ผู้รักษาราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้จะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน (มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง)¹¹

๒.๓ ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดให้ผู้รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย (มาตรา ๔๘ วรรคสาม)¹²

การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๓

กระทรวงศึกษาธิการมีกฎหมายที่กำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ การใดที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๓ ได้กำหนดไว้แล้ว ผู้มอบอำนาจต้องดำเนินการให้เป็นไปตามการนั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดเรื่องมอบอำนาจไว้ ๒ เรื่อง คือ การปฏิบัติราชการแทน (หมวด ๔ มาตรา ๔๔-๔๗) และการรักษาราชการแทน (หมวด ๕ มาตรา ๔๘-๕๖)

การปฏิบัติราชการแทน

มาตรา ๔๔ ให้ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา

⁹บันทึก เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้เป็นการล่วงหน้าและแต่งตั้งไว้หลายคน (เรื่องเสร็จที่ ๒๙/๒๕๓๗)

¹⁰บันทึก เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัด (เรื่องเสร็จที่ ๔๙๒/๒๕๓๗)

¹¹มาตรา ๔๘ ให้ผู้รักษาราชการแทนตามความในพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

¹²โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๕, ข้างต้น

ขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเป็นอิสระและการบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาภายใต้หลักการบริหารงานการศึกษา ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับงบประมาณและการดำเนินการทางงบประมาณของผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมตลอดถึงหลักการให้สถานศึกษาหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจทำนิติกรรมสัญญาในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้ว

(๒) หลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนา และดำเนินการทางวินัยกับครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยสัมพันธ์กับแนวทางที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การกระจายอำนาจและการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา อาจกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ตนรับผิดชอบไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งในการบังคับบัญชาส่วนราชการดังกล่าวเป็นผู้กำหนด

ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง และผู้อำนวยการสำนักบริหารงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการต่างๆ อาจมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ตนรับผิดชอบ หรือที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบข้อบังคับต่างๆ จากสำนักงานคณะกรรมการต่างๆ ไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าผู้อำนวยการสถานศึกษาโดยตรงได้ ทั้งนี้ โดยจะต้องไม่ขัดต่อนโยบายหรือการสั่งการของกระทรวง หรือคณะกรรมการต้นสังกัด

มาตรา ๔๕ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดในพระราชบัญญัตินี้จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ การบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่บัญญัติในมาตรา ๔๔ (๑) และ (๒) ดังต่อไปนี้

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง เลขาธิการ หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิการบดีในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาในสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๒) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวงหรือเลขาธิการ อธิการบดีในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาในสังกัด หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๓) เลขาธิการอาจมอบอำนาจให้รองเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการ อธิการบดีสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาในสังกัด ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๔) ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสำนักบริหารงาน หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า

(๕) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษาที่ตนรับผิดชอบได้ตามระเบียบที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนด

(๖) ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในสถานศึกษาหรือในหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นได้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กำหนด

(๗) ผู้ดำรงตำแหน่ง (๑) ถึง (๖) อาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นได้ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การมอบอำนาจตามมาตรานี้ให้ทำเป็นหนังสือ

คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรม ฟ้องคดี หรือดำเนินคดีแทนกระทรวงหรือส่วนราชการตามมาตรา ๑๐ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติก็ได้

มาตรา ๔๖ เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๔๕ โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๔๕ (๑) (๒) หรือ (๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ได้

ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจขั้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขั้นต้นแล้ว

มาตรา ๔๗ ในการมอบอำนาจตามมาตรา ๔๕ (๑) ถึง (๖) ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

มาตรา ๕๓ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหลายคน ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแต่งตั้งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาคนใดคนหนึ่งรักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแต่งตั้งข้าราชการในเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

มาตรา ๕๔ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้อำนวยการสถานศึกษารักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้อำนวยการสถานศึกษาหลายคน ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาคนใดคนหนึ่งรักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งข้าราชการในสถานศึกษาคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่าสถานศึกษาด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๕๕ ให้ผู้รักษาราชการแทนตามความในพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมาย หรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างไร ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

มาตรา ๕๖ การเป็นผู้รักษาราชการแทนตามพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนอำนาจของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงเลขาธิการหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าเลขาธิการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่จะแต่งตั้งข้าราชการอื่นเป็นผู้รักษาราชการแทนตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยพ้นจากความเป็นผู้รักษาราชการแทนนับแต่เวลาที่ผู้ได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งเข้ารับหน้าที่

แนวทางการมอบอำนาจและการส่งเสริมการกระจายความรับผิดชอบเพื่อการบริหาร จัดการสถานศึกษาขนาดเล็ก

๑. ความหมายการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจในความหมายของการปฏิบัติราชการ หมายถึง การแบ่งงาน แบ่งหน้าที่ แบ่งอำนาจที่มีอยู่ ให้ผู้อื่นทำให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมายในระดับสูง หรือ การเปลี่ยนแปลงของอำนาจและการควบคุมจากศูนย์กลางไปยังส่วนปลาย เป็นการปรับเปลี่ยนอำนาจและความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปยังกลุ่มวิชาชีพใน ชุมชน หรือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลาง ให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจ ให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการ หรือ เป็นการถ่ายโอนโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อยในการดำเนินการ

๒. เป้าหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นการกระจายความรับผิดชอบให้กับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ให้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อให้บริการต่างๆ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการมากขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีการถ่ายโอนภารกิจ เป็นเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดบริการสาธารณะ จึงไม่ควรจำกัดอยู่ที่การโอนภารกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรให้ความสำคัญกับรูปแบบที่สามารถตอบสนอง ต่อวัตถุประสงค์เป็นหลัก

๓. ความหมาย การกระจายความรับผิดชอบเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็ก

สถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาระดับประถมศึกษา หรือสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ ๑๒๐ คนลงมา

การกระจายความรับผิดชอบเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง การกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดของการกำหนดโครงสร้างบุคลากรในการดำเนินงาน การกำหนดบทบาทหน้าที่ภารกิจของคณะกรรมการ การบริหารจัดการงานวิชาการ การบริหารจัดการบุคลากร การบริหารจัดการงบประมาณ และการบริหารจัดการทั่วไป กระบวนการบริหารจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วมที่กำหนดด้วยรูปแบบและวิธีการที่เป็นระบบ ชัดเจน เหมาะสม และดำเนินงานได้สมประโยชน์ทางการศึกษา

๔. หลักการ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามกฎหมาย

ความจำเป็นพื้นฐานที่ต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาเนื่องจากการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางในทุกเรื่อง ทั้งในด้านการบริหารวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป หน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจะต้องรับคำสั่งหรือรับสิ่งที่หน่วยงานส่วนกลางจะมอบหมายให้ดำเนินการ หน่วยงานปฏิบัติอาทิสถานศึกษาต้องขึ้นตรงต่อกรมหรือหน่วยงานส่วนกลางในทุกเรื่อง มีสายบังคับบัญชาหลายชั้นตอน ผู้บริหารสถานศึกษาไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแต่ทำหน้าที่เป็นเพียงตัวแทนส่วนกลาง ชุมชนและผู้ปกครองไม่มีบทบาทในการจัดการศึกษา การเรียนการสอนไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน ดังนั้นแนวทางการปฏิรูปการศึกษาจึงต้องกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมรับผิดชอบด้านการศึกษาร่วมกัน โดยอาศัยกรอบของกฎหมายเพื่อให้หลักประกันในการดำเนินงานที่ถูกต้องและเป็นแนวทางเดียวกันและจึงดำเนินการตรากฎหมายการศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

แม้จะมีการตรากฎหมายการศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานในพื้นที่แล้วก็ตาม แต่ภารกิจตามกฎหมายศึกษานั้น ก็ยังไม่เกิดอำนาจอย่างแท้จริง หน่วยงานในระดับส่วนกลางที่มีอำนาจบังคับบัญชาจึงจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจในสิ่งที่กระจายไปแล้วให้หน่วยปฏิบัติได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และเป็นการรองรับกรอบการกระจายอำนาจให้สามารถปฏิบัติได้ และหน่วยงานในส่วนกลางจึงต้องมีคำสั่งมอบอำนาจหรือมอบหมายงานในแต่ละเรื่องแต่ละด้านให้กับหน่วยปฏิบัติดำเนินการตามกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง

การกระจายอำนาจตามกฎหมายการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕ และ(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๓๙ ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๓๔ (๒) และมาตรา ๓๕ กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารและจัดการศึกษาในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ตามหลักการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ด้านวิชาการ จำนวน ๑๗ เรื่อง ได้แก่

(ก) การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตร

ท้องถิ่น

(ข) การวางแผนงานด้านวิชาการ

(ค) การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา

(ง) การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา

(จ) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้

(ฉ) การวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน

- (ข) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา
- (ค) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้
- (ณ) การนิเทศการศึกษา
- (ญ) การแนะแนว
- (ฎ) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา
- (ฏ) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ
- (ฐ) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น
- (ฑ) การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุวชน องค์กร หน่วยงาน สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา
- (ฒ) การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา
- (ณ) การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา
- (ด) การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

(๒) ด้านงบประมาณ จำนวน ๒๒ เรื่อง ได้แก่

- (ก) การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี
- (ข) การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง
- (ค) การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร
- (ง) การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ
- (จ) การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ
- (ฉ) การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ
- (ช) การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ
- (ซ) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
- (ฌ) การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา
- (ญ) การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- (ฎ) การวางแผนพัสดุ
- (ฏ) การกำหนดรูปแบบรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี
- (ฐ) การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ
- (ฑ) การจัดหาพัสดุ
- (ฒ) การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ
- (ณ) การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน
- (ด) การเบิกเงินจากคลัง
- (ด) การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน
- (ถ) การนำเงินส่งคลัง
- (ท) การจัดทำบัญชีการเงิน

- (อ) การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
- (น) การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

(๓) ด้านการบริหารงานบุคคล จำนวน ๒๐ เรื่อง ได้แก่

- (ก) การวางแผนอัตรากำลัง
- (ข) การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (ค) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- (ง) การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (จ) การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน
- (ฉ) การลาทุกประเภท
- (ช) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (ซ) การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- (ฌ) การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
- (ญ) การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- (ฎ) การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- (ฏ) การออกจากราชการ
- (ฐ) การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ
- (ฑ) การจัดทำ บัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทาน

เครื่องราชอิสริยาภรณ์

- (ต) การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (ถ) การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
- (ด) การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- (ต) การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (ถ) การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาต
- (ท) การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาการดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารงาน

บุคคล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(๔) ด้านการบริหารทั่วไป จำนวน ๒๒ เรื่อง ได้แก่

- (ก) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
- (ข) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
- (ค) การวางแผนการบริหารงานการศึกษา
- (ง) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน
- (จ) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
- (ฉ) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
- (ช) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- (ซ) การดำเนินงานธุรการ
- (ฌ) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
- (ญ) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
- (ฎ) การรับนักเรียน

- (ฎ) การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา
- (ฉ) การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัย
- (ค) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- (ฅ) การทัศนศึกษา
- (ณ) งานกิจการนักเรียน
- (ด) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
- (ต) การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร

หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

- (ถ) งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
- (ท) การรายงานผลการปฏิบัติงาน
- (ธ) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
- (ณ) แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการศึกษาทั้ง ๔ ด้านดังกล่าว ในทางปฏิบัติตามกฎหมายส่วนกลางที่หน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดจึงต้องทำหน้าที่เสมือนมอบอำนาจในแต่ละเรื่องให้หน่วยงานในส่วนพื้นที่และสถานศึกษาต้องดำเนินการ เพื่อให้เรื่องที่จะกระจายอำนาจไปแล้วนั้น ได้รับการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและตรวจสอบได้จึงทำให้มีการออกกฎหมายรองรับสถานศึกษาให้เป็นนิติบุคคล

อย่างไรก็ตามแม้โรงเรียนจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแล้วก็ตาม สถานศึกษาที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันพบว่า ความเป็นนิติบุคคล ถึงจะจัดการบริหารแนวใหม่ก็ยังคงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการหรือต้องผ่านความเห็นชอบหรือการอนุมัติของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาตามเงื่อนไขที่มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่และสถานศึกษา จึงเป็นเหตุให้สถานศึกษาไม่มีอำนาจในการตัดสินใจได้ด้วยตนเองอย่างเป็นอิสระ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาปัจจัยอย่างอื่นเช่นความหลากหลายของสถานศึกษาที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความแตกต่างกันมาก รวมทั้งขนาด ที่ตั้ง จำนวนบุคลากรของสถานศึกษา และสิ่งอำนวยความสะดวกก็มีความแตกต่างกัน แม้กระทั่งสภาพเศรษฐกิจของสถานศึกษาในแต่ละชุมชน แต่ละภูมิภาค รวมทั้งวัฒนธรรมของท้องถิ่นก็มีความแตกต่างกันมาก จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสถานศึกษา ทำให้ศักยภาพของแต่ละสถานศึกษามีความแตกต่างกัน แม้กรอบการบริหารจัดการจะมีการกระจายอำนาจในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปก็ยังไม่เกิดผลตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ฉะนั้น ในการพิจารณารูปแบบการมอบอำนาจให้กับสถานศึกษานั้น จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมากสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งขาดความพร้อมในเกือบทุกเรื่องที่มีการกระจายในการปฏิบัติก็จะมีกรอบภารกิจที่เหมือนกัน ดังนั้น การที่จะผลักดันและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่มีลักษณะที่จะให้ผลเหมือนกันจึงเป็นยากในการที่จะเห็นผลเช่นนั้น เมื่อพิจารณากรอบแนวคิดแล้ว จึงควรจะต้องมีการทบทวนภารกิจ และการมอบอำนาจบางประการให้กับสถานศึกษาขนาดเล็กใหม่ เพื่อให้สถานศึกษาขนาดเล็กสามารถรองรับการ

ดำเนินการที่เหมาะสมและเป็นไปตามบริบทของโรงเรียนนั้นได้อย่างสอดคล้องและเป็นประโยชน์กับผู้เรียนมากที่สุด

๕. สภาพปัญหาการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษาในปัจจุบัน

ปัจจุบันสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามผู้บังคับบัญชาขอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนหากจะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แล้วจะเห็นได้ว่าผู้อำนวยการสถานศึกษา จะมีฐานะเป็นผู้แทนของนิติบุคคลแต่ก็ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานศึกษาอย่างกว้างขวาง เช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้เพราะในระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของไทยนั้น ให้ความไว้วางใจแก่หัวหน้าส่วนราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรมที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างกว้างขวาง เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายอื่น ๆ ให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ เช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนราชการในระดับ กระทรวง ทบวง และกรมด้วย จึงเป็นผลให้ผู้บริหารสถานศึกษายังไม่อาจบริหารจัดการสถานศึกษาให้มีความอิสระคล่องตัวและมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริงเพราะอำนาจหน้าที่ในการบริหาร จัดการในหลายเรื่องยังเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการในระดับกระทรวง ทบวง และกรมอยู่ หากจะให้สถานศึกษาบริหาร จัดการได้เองอย่างอิสระและคล่องตัวในเรื่องใด ก็จำเป็นต้องจัดให้มีการกระจายและมอบอำนาจในเรื่องนั้น ๆ ให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา

การมอบอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในแต่ละเรื่องจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาในปัจจุบัน พบว่า บางเรื่องหน่วยงานส่วนกลางได้มีการมอบอำนาจไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง บางเรื่องหน่วยงานส่วนกลางได้มีการมอบอำนาจไปยังทั้งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษา และบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาโดยตรงหน่วยงานส่วนกลางจะมอบอำนาจให้กับสถานศึกษาโดยตรง

ในการมอบอำนาจนั้น เมื่อพิจารณาจากเรื่องที่มีมอบอำนาจพบว่า ส่วนกลางมอบอำนาจในลักษณะภาพรวมกล่าวคือ ทุกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา จะรับมอบอำนาจในเรื่องเดียวกัน ไม่ได้ระบุว่า เป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในเมือง หรือนอกเมือง และทำนองเดียวกับสถานศึกษา หน่วยงานส่วนกลางก็จะมอบในลักษณะเช่นเดียวกัน ไม่ได้แยกว่าเป็นสถานศึกษาที่อยู่ในเมือง หรือนอกเมือง และ เป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ หรือ ขนาดกลาง หรือขนาดเล็ก ซึ่งก็ทำให้หน่วยงานในพื้นที่ต้องรับมาดำเนินการเหมือนกันตามอำนาจที่มอบให้มา

จากการเก็บข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่า ในการมอบอำนาจในลักษณะเช่นนี้ ทำให้บางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ยังไม่มีความพร้อม หรือมีสภาพปัญหาในด้านต่างๆ อยู่ก่อนแล้ว เกิดปัญหาในแง่ของการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ บริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณ และการบริหาร

ทั่วไป แม้สถานศึกษาก็มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่และมีความพร้อมเมื่อได้รับมอบอำนาจแล้วจะมีปัญหาน้อยมาก ส่วนโรงเรียนขนาดกลาง หรือขนาดเล็กที่ขาดความพร้อมและมีสภาพปัญหาพื้นฐานอยู่แล้ว จะมีปัญหามาก เพราะไม่สามารถจะดำเนินการตามที่มอบอำนาจให้ดำเนินการในเรื่องๆ นั้นได้ตามที่หน่วยงานส่วนกลางมอบอำนาจมาให้ดำเนินการ เช่น การจ้างบุคลากรด้านการสอนที่โรงเรียนขนาดเล็กขาดอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการจ้างได้ เป็นต้น

ดังนั้น ปัญหาของการมอบอำนาจแบบเสมอภาคกันนั้น จึงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการศึกษาและทบทวนความจำเป็นที่จะต้องมีการมอบอำนาจใหม่ ซึ่งตามกฎหมายสามารถทบทวนหรือยกเลิก หรือดึงอำนาจที่มอบไปแล้วมาดำเนินการเองก็สามารถทำได้

๖. สภาพปัญหาสถานศึกษาขนาดเล็ก

สภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กที่ผ่านมามีพบว่า โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ประสบปัญหาคล้ายคลึงกันใน ๔ ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการจัดการเรียนการสอน ด้านความพร้อมทางปัจจัยของโรงเรียนและด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนซึ่งในแต่ละด้าน มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

๑. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

การจัดการศึกษาในอดีต รัฐบาลมุ่งเน้นการจัดตั้งโรงเรียนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เพื่อการขยายโอกาสทางการศึกษาให้นักเรียนทุกคนได้เข้าเรียน แต่ในปัจจุบันความจำเป็นดังกล่าวได้ลดลง ประกอบกับประชากรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องดังที่ได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ตอนต้น ดังนั้นจึงทำให้มีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก ซึ่งโรงเรียนดังกล่าวมีอัตราส่วนครูต่อนักเรียน นักเรียนต่อห้องเรียนต่ำกว่ามาตรฐาน ค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน ๑ คน สูงกว่าโรงเรียนขนาดอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังมีโรงเรียนขนาดเล็กอีกจำนวนหนึ่งที่อยู่ในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เช่น พื้นที่ห่างไกล ความเจริญ พื้นที่บนภูเขาสูง บนเกาะ ชายขอบของประเทศ เป็นต้น ซึ่งนักเรียนในโรงเรียนลักษณะดังกล่าวมีปัญหาในการเดินทางไปเรียน ทั้งโรงเรียนยังขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ ผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ยังขาดทักษะในการบริหารจัดการโรงเรียนซึ่งมีบริบทที่ต่างไปจากโรงเรียนขนาดอื่น ๆ ส่งผลให้คุณภาพการจัดการศึกษาอย่างไม่เป็นที่น่าพอใจ

๒. ปัญหาด้านการเรียนการสอน

ในด้านการเรียนการสอนนั้น พบว่า ครูส่วนใหญ่ขาดทักษะในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนในสภาพที่ครูไม่ครบชั้นและนักเรียนมีจำนวนน้อยในแต่ละชั้น ครูสอนไม่เต็มเวลา และเต็มความสามารถ เพราะมีการกิจอื่นที่นอกเหนือจากการเรียนการสอนที่ครูจำนวนหนึ่งต้องปฏิบัติ ทั้งในสังกัดเดียวกันและจากต่างสังกัด หลักสูตรและแผนการจัดการเรียนรู้ไม่สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียน สื่อการเรียนการสอนและแหล่งการเรียนรู้มีจำนวนจำกัด ซึ่งมีสาเหตุ มาจากโรงเรียนได้รับงบประมาณน้อย ซึ่งในท้ายที่สุดก็ส่งผลให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำไปด้วย

๓. ปัญหาด้านความพร้อมเกี่ยวกับปัจจัยสนับสนุน

ในการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนที่ผ่านมามีได้ใช้เกณฑ์การจัดสรรหลาย ๆ เกณฑ์ ซึ่งขนาดโรงเรียนก็เป็นเกณฑ์หนึ่งในการจัดสรรเนื่องจากมีการคำนึงถึงประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนั้นจึงทำให้โรงเรียนขนาดเล็กได้รับจัดสรรบุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง เป็นจำนวนน้อย สภาพอาคารเก่า ชำรุดทรุดโทรม เนื่องจากก่อสร้างมาเป็นเวลานาน คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์ยังมีไม่เพียงพอ โรงเรียนไม่สามารถระดมทรัพยากรจากผู้ปกครอง ชุมชนได้มากนัก เนื่องจากผู้ปกครองและชุมชนดังกล่าวมีความยากจน สำหรับตัวป้อนด้านนักเรียนนั้น พบว่า นักเรียน ในโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่ยากจน

๔. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ที่ผ่านมา นั้น ถึงแม้ว่าจะมีตัวแทนของชุมชนและองค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานก็ตาม แต่บทบาทของคณะกรรมการดังกล่าวยังมีไม่มากนัก และหากกล่าวถึงการประสานงานกับหน่วยงาน องค์กรอื่น ทั้งภาครัฐและเอกชนด้วยแล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่ามีน้อยมาก หรือไม่มีเลย ในบางพื้นที่ ชุมชน ผู้ปกครอง มีฐานะยากจนไม่สามารถส่งเสริม สนับสนุน การดำเนินงานของโรงเรียนและการเรียนของบุตรหลานได้เท่าที่ควร

๗. แนวทางการมอบอำนาจให้กับสถานศึกษาขนาดเล็ก

เพื่อให้สถานศึกษาขนาดเล็กมีความเข้มแข็งและบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และการบริหารทั่วไป จึงควรดำเนินการมอบอำนาจในแต่ละด้านโดยพิจารณาจากภาระหน้าที่ที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดและเป็นภารกิจที่ต้องพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้น ดังต่อไปนี้

ด้านการบริหารงานวิชาการ

สถานศึกษาขนาดเล็กต้องได้รับการมอบอำนาจในการบริหารงานวิชาการอย่างเต็มที่ มอบอำนาจให้บริหารจัดการเรื่องการเรียนการสอนเต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ ซึ่งถือเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถและเต็มเวลา

สำหรับแนวทางการมอบอำนาจในด้านวิชาการนั้น ต้องสอดคล้องกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดขอบเขตของงานวิชาการไว้ ๑๗ ข้อ และการกำหนดหลักการและแนวคิดในการบริหารงานวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ จะทำให้โรงเรียนมีคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ **คัมภีร์ สุดแท้** นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชาการบริหารการจัดการศึกษา คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม **สมชาย วงศ์เกษม** รองศาสตราจารย์ คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม และ **สุวิมล โพธิ์กลิ่น** กศ.ด. (การบริหารการศึกษา) อาจารย์คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ได้ทำวิจัยเรื่อง **พัฒนารูปแบบการบริหารงานวิชาการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก** พบว่า ๑. รูปแบบการบริหารงานวิชาการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก มี ๒ องค์ประกอบหลัก และ ๑๗ องค์ประกอบย่อย ดังต่อไปนี้

องค์ประกอบหลักที่ ๑ ขอบข่ายการบริหารงานวิชาการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก มี ๑๑ องค์ประกอบย่อย คือ การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาและสาระการเรียนรู้ท้องถิ่น การวางแผนด้านวิชาการ การเรียนการสอนและการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การพัฒนาหนังสือ สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และแหล่งเรียนรู้ การวัดผล ประเมินผล และการดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การนิเทศการศึกษา การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา การแนะแนวการศึกษา การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา และการส่งเสริม สนับสนุนและประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาบุคคล ครอบครัว ชุมชนและองค์กรอื่นที่จัดการศึกษา

องค์ประกอบหลักที่ ๒ กระบวนการพัฒนาการบริหารงานวิชาการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก มี ๖ องค์ประกอบย่อย คือ การระบุเป้าหมาย การจัดทำแผนกลยุทธ์ การปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์ การส่งเสริม

ควบคุม กำกับ ติดตาม นิเทศการตรวจสอบและประเมินผล และการสะท้อนผล รายงานผลการดำเนินงาน และการนำผลการประเมินไปใช้

จากการทดลองใช้รูปแบบการบริหารงานวิชาการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก พบว่า โรงเรียนดำเนินการตามขั้นตอนในรูปแบบอย่างครอบคลุม ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม และนำผลการประเมินไปใช้ ทำให้การบริหารงาน วิชาการโรงเรียนขนาดเล็กเป็นไปอย่างเป็นระบบ ช่วยแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กให้มีคุณภาพมากขึ้น และ จากการประเมินผลการใช้รูปแบบการบริหารงานวิชาการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก พบว่า ทั้งโดยรวมและ องค์กรประกอบหลักทั้ง 2 องค์กรประกอบ มีผลการประเมินอยู่ในระดับคุณภาพดีมาก

ผลการประเมินความเป็นไปได้ ความเหมาะสม และความมีประโยชน์ของรูปแบบ การบริหารงาน วิชาการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับมากที่สุด

สำหรับปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการนำรูปแบบการบริหารงานวิชาการสำหรับโรงเรียน ขนาดเล็กไปใช้ พบว่า มีปัญหาคือครูไม่สามารถจัดทำแผนการจัดการเรียนรู้ได้ครอบคลุมสาระการเรียนรู้ที่ รับผิดชอบ การทุ่มเทพื้นที่งานวิชาการอย่างเดียวไม่ทำให้โรงเรียนประสบผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์ได้ ครูไม่ สามารถพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลให้ได้มาตรฐานครบทุกสาระการเรียนรู้ได้ และมีการเสนอแนะใน การแก้ปัญหา คือ โรงเรียนควรจัดทำแผนการจัดการเรียนรู้สำเร็จรูปที่มีคุณภาพดีให้ครู ควรนำกระบวนการ บริหารงานวิชาการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กไปประยุกต์ใช้ทั้งระบบ ควรส่งเสริมให้ครูพัฒนาเครื่องมือวัดและ ประเมินผลให้ได้มาตรฐานการปฏิบัติงาน

ส่วนอำนาจอีก ๓ ด้านคือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านบริหารงบประมาณ และด้านการ บริหารงานทั่วไปนั้น ให้มอบอำนาจลดเหลือเพียงเล็กน้อยเท่าที่จำเป็น เนื่องจากเป็นปัจจัยภายนอกที่ต้อง ได้รับความสนับสนุนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของด้านการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจนี้ควรมอบอำนาจให้ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการสนับสนุนส่งเสริม และประสานการดำเนินการ จัดตั้งอำนวยการความสะดวกต่างๆ รวมทั้งการสั่งการโดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อมิให้สถานศึกษาต้องมีปัญหาเรื่องการจัดการเรียนการสอนทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียน

แนวทางการดำเนินการและข้อเสนอแนะ

หลักการมอบอำนาจเป็นเรื่องที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติหรือดำเนินการตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของ คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

ในการมอบอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ความคุ้มค่า ความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การกระจายอำนาจการตัดสินใจและความ

รับผิดชอบที่เหมาะสม รวมทั้งต้องไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจ และไม่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น และต้องคำนึงถึงผู้รับมอบอำนาจในเรื่องต่างเช่น ขีดความสามารถและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ รวมตลอดทั้งการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ความรวดเร็ว และการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ ประสิทธิภาพ และความประหยัด การสร้างความมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่

ในการมอบอำนาจนั้น ผู้มอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ โดยวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ ต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ ต้องกำกับดูแล และแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ รวมทั้งต้องจัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา และเมื่อมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่า ผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่มอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ หรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้

ผลของการมอบอำนาจที่ได้กระทำลงโดยชอบด้วยกฎหมาย มีดังต่อไปนี้คือ

(๑) เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบ ผู้รับมอบอำนาจย่อมมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในกิจการที่มอบมานั้นได้ในนามของตนเอง กล่าวคือ ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองได้อย่างอิสระ และผู้มอบอำนาจย่อมไม่มีอำนาจนั้นต่อไปโดยจะมาก้าวกายแทรกแซงการใช้อำนาจ ดังกล่าวหาได้ไม่

(๒) โดยที่การมอบอำนาจนั้นเป็นเรื่องตำแหน่งต่อตำแหน่ง ไม่ใช่เรื่องของบุคคลต่อบุคคลดังนั้นแม้ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งจะพ้นจากตำแหน่งไปไม่ว่าด้วยประการใดๆ การมอบอำนาจก็ยังมีผลสมบูรณ์อยู่ตลอดไป

(๓) การมอบอำนาจช่วง โดยหลักทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจที่ตนได้รับมาให้แก่ ฝ่ายปกครององค์กรที่สามหาไม่ได้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยแจ้งชัด

(๔) การมอบอำนาจที่สมบูรณ์นั้นจะดำรงอยู่นกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ หรือเมื่อมีการยกเลิกการมอบอำนาจดังกล่าว

ดังนั้น การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งการดำเนินการใช้อำนาจนั้นเจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นดำเนินการแทน แต่หากเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองนั้นได้คำนึงถึงหลักการมอบอำนาจทางปกครองดังกล่าว ย่อมทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองเป็นไปตามหลักการดังกล่าวและเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเสนอแนะการมอบอำนาจให้สถานศึกษาขนาดเล็กที่จำเป็น

สถานศึกษาขนาดเล็กต้องได้รับการมอบอำนาจในการบริหารงานวิชาการอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะเรื่องการบริหารจัดการเรื่องการเรียนการสอน ซึ่งถือเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถและเต็มเวลา

ส่วนอีก ๓ ด้านคือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารงานทั่วไป นั้น ให้ลดเหลือเพียงเล็กน้อยเท่าที่จำเป็น ซึ่งภารกิจนี้ควรมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่

การศึกษาเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริม และประสานการดำเนินการ เพื่อมิให้สถานศึกษาต้องมีปัญหาเรื่องการจัดการเรียนการสอนทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียน

อย่างไรก็ตามในแต่ละด้านนั้น หน่วยงานส่วนกลางควรพิจารณามอบอำนาจให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการสั่งการด้านต่างๆ เพิ่มเติม เช่น **ด้านวิชาการ** เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างเกี่ยวกับสื่อ วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์การเรียนการสอนที่ทันสมัยให้เพียงพอกับความต้องการและความจำเป็นและเหมาะสม **ด้านบุคลากร** มอบอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรครูให้ตรงกับสาขาวิชาเอกหรือวิชาที่ถนัด รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรครู และสร้างขวัญกำลังใจ ตลอดจนแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน จัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ เช่น ที่พักอาศัย พาหนะ สาธารณูปโภค **ด้านงบประมาณ** มอบอำนาจให้สถานศึกษาสามารถของบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนด้วยตนเอง และจัดสรรให้ตามความจำเป็นและต้องการของสถานศึกษา **และด้านการบริหารจัดการ** มอบอำนาจให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการภายในของสถานศึกษาได้ เช่น การขยายห้องเรียน การรับนักเรียน ด้านการปรับปรุงคณะกรรมการสถานศึกษา การปรับภูมิทัศน์ของโรงเรียน การออกแบบอาคารสถานที่ของโรงเรียน การประสานติดต่อกับชุมชน ผู้ปกครอง หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องหรือที่อื่น เพื่อให้ระดมทุนในการเข้ามาช่วยสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สถานศึกษาขนาดเล็กมีความไม่พร้อมเกือบทุกด้าน แม้ส่วนกลางจะมอบอำนาจให้ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็กไปดำเนินการแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถจะบรรลุเป้าหมายที่หมายได้ ซึ่งการมอบอำนาจในการบริหารจัดการด้านการศึกษาในสถานศึกษานั้น มีจำนวนมากทำให้สถานศึกษาขนาดเล็กไม่มีศักยภาพที่ต้องดำเนินการตามที่มีการมอบอำนาจไปแล้ว ดังนั้น ส่วนกลางจึงควรจะต้องทบทวนสิ่งที่มอบอำนาจไปแล้ว เพื่อจะได้พิจารณาถึงความเหมาะสมโดยต้องมอบอำนาจใหม่ในส่วนที่จำเป็นและสอดคล้องกับศักยภาพของผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาขนาดเล็ก เพื่อให้สถานศึกษาขนาดเล็กมีความคล่องตัวและดำเนินการตามเป้าหมายของสถานศึกษาได้คือ การจัดการเรียนการสอน และพัฒนาผู้เรียนไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ ส่วนภารกิจอื่นที่ไม่จำเป็นและเป็นปัญหาของสถานศึกษาขนาดเล็ก เช่น งานธุรการที่มีมากเกินไปจนจำเป็นส่วนกลางหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรจะต้องนำกลับมาดำเนินการเอง และพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ สถานศึกษาขนาดเล็กจะสามารถพัฒนาและดำเนินการจัดการเรียนการสอนได้ตรงตามที่เจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดไว้

ดังนั้นการมอบอำนาจและการส่งเสริมการกระจายความรับผิดชอบเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กนั้น มีแนวทางในการดำเนินการหลายรูปแบบเพื่อการพัฒนาส่งเสริมให้สถานศึกษาขนาดเล็กมีการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้น โดยดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น **กรณีตัวอย่าง แก่งจันทร์โมเดล** ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลอย เขต ๑ โดยนำโรงเรียนขนาดเล็กจำนวน ๔ โรงเรียนมารวมจัดการเรียนการสอน มีนักเรียนทั้งหมด ๒๕๐ คน ครู ๑๖ คน โดยแยกเป็น โรงเรียนหาดคัมภีร์ มีนักเรียน ๖๘ คน ครู ๓ คน และ ผู้อำนวยการ ๑ คน รับผิดชอบสอน ๒ ชั้นเรียน คือ ในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ ๕-๖ โรงเรียนบ้านปากมั่งห้วยทับช้าง มีนักเรียน ๖๕ คน ครู ๓ คน และผู้อำนวยการ ๑ คน รับผิดชอบสอนในระดับชั้น อนุบาล ๒ และประถมศึกษาปีที่ ๒ โรงเรียนบ้านนาไม้ มีนักเรียน ๘๓ คน ครู ๓ คน และผู้อำนวยการ ๑ คน รับผิดชอบสอนในระดับชั้น อนุบาล ๑ และชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ และโรงเรียนบ้านคกแก้ว มีนักเรียน ๓๔ คน ครู ๓ คน และผู้อำนวยการ ๑ คน รับผิดชอบสอนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ ๓ -๔ โดยแต่ละโรงเรียนมีระยะทางห่างกันประมาณ ๓-๕ กิโลเมตร โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะเป็นผู้อำนวยการความสะดวกในด้านต่าง ๆ ให้ ซึ่งจากการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน

พบว่า การบริหารจัดการในแต่ละด้านนั้นเป็นที่น่าพอใจ และผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ของนักเรียนสูงขึ้น และพบอีกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน สังคมให้การสนับสนุนและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี

กรณีตัวอย่างของแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ของ ดร.สุทิศ ทองสนิทกาญจน์ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๑ ซึ่งได้ทำแผนบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก โดยมีกลยุทธ์ดำเนินการ ๔ กลยุทธ์ คือ กลยุทธ์ที่ ๑ ยุบ รวม ล้มเลิก กลยุทธ์ที่ ๒ เรียนรวม ร่วมพัฒนาคุณภาพ กลยุทธ์ที่ ๓ พันธะสัญญาท้าทายคุณภาพ และกลยุทธ์ที่ ๔ ไม่มีโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่

- กลยุทธ์ที่ ๑ ยุบ รวม ล้มเลิก มีเป้าหมาย คือ โรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 40 ลงมาและไม่มีผู้บริหาร จำนวน 5 โรงเรียน โดยมีแนวทางและมาตรการดำเนินการคือ
- จัดทำข้อมูลโรงเรียนที่นักเรียนต่ำกว่า 40 ลงมาและจำนวนนักเรียนที่มีแนวโน้มลดลง
- ไม่แต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 40 ลงมา
- จัดประชุมทีมงานควรวรรหาแนวทาง/วิธีการ ทำความเข้าใจกับครู คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและชุมชน
- ประชุมชี้แจงครูทุกคนในโรงเรียนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะดำเนินการเลิกสถานศึกษา
- มอบหมายให้ครูและคณะทำงานทีมควรวรรหา ประชุมกรรมการสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องสร้างความเข้าใจในการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก
- นำเข้าประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เห็นชอบ นำเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อพิจารณา
- กลยุทธ์ที่ ๒ เรียนรวม ร่วมพัฒนาคุณภาพ มีเป้าหมายคือ โรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 40 ลงมา และมีผู้บริหาร จำนวน 5 โรงเรียน โดยมีแนวทางและมาตรการดำเนินการคือ
- จัดเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนต่ำกว่า 40 คน ลงมาที่มีผู้บริหาร และจำนวนนักเรียนแนวโน้มลดลง
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จัดประชุมคณะทำงานทีมควรวรรหาให้นักเรียนไปเรียนรวมกับโรงเรียนหลัก
- ประชุมชี้แจงครูทุกคนในโรงเรียนกลุ่มเป้าหมายที่จะดำเนินการควรวรรหาให้นักเรียนไปเรียนรวมโรงเรียนขนาดเล็ก
- ให้โรงเรียนกลุ่มเป้าหมายเลือกโรงเรียนหลักที่จะต้องไปเรียนรวม
- มอบหมายให้ทีมควรวรรหาไปประชุมชี้แจง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครอง และชุมชนสร้างความเข้าใจในการบริหารจัดการ
- มอบหมายให้โรงเรียนหลักและโรงเรียนไปเรียนรวม จัดทำแผนการสอนและตารางสอนร่วมกัน
- นำเสนอคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อพิจารณาเห็นชอบ
- จัดทำประกาศเรียนรวมของสถานศึกษา
- สนับสนุนงบประมาณ/ทรัพยากรในการดำเนินการบริหารจัดการ อาทิเช่น ค่าพาหนะเรียนรวม ปรับปรุงพัฒนาอาคารเรียน สิ่งก่อสร้าง พัฒนาสภาพแวดล้อมของโรงเรียน พัฒนาวិชาการ
- นิเทศ กำกับ ติดตามการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก

กลยุทธ์ที่ ๓ พันธสัญญาท้าทายคุณภาพ มีเป้าหมาย คือโรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 40 คน ลงมาและไม่ไปเรียนรวมที่ทำข้อตกลงกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 7 โรงเรียนโดยมีแนวทางและมาตรการดำเนินการคือ

- โรงเรียนที่มีนักเรียน 40 คน ลงมาไม่ไปเรียนรวม/สาขา ดำเนินการดังนี้
 1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประชุมผู้บริหารเพื่อรับทราบแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา
 2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มอบหมายทีมงานพัฒนาคุณภาพ ไปตรวจสอบการดำเนินงานจัดการเรียนการสอนเพื่อให้ความช่วยเหลือ
 3. ผู้บริหารโรงเรียนทำข้อตกลงกับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ดังนี้

“ การบริหารจัดการศึกษาและพัฒนาคุณภาพการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก ให้เกิดประสิทธิภาพและมีคุณภาพในการรับรองการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2 ของโรงเรียน.....ปีการศึกษา.....ดังนี้

 - 1) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน O-Net, NT และ LAS ในปีการศึกษา.....สูงขึ้นทุกชั้นเรียน
 - 2) นักเรียนทุกคนผ่านการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐาน ICT ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา
 - 3) ผ่านการประเมินกลยุทธ์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ในระดับดีขึ้น
 - 4) นักเรียนในปีการศึกษา.....ลดลงไม่เกินร้อยละ 20
 - 5) โรงเรียนจะต้องจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา 1 ปี เสนอคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการยกเว้นไม่ต้องไปเรียนรวมกับโรงเรียนอื่น ”

4. กำกับ ติดตาม การดำเนินงานของโรงเรียน

5. สรุปและรายงานผลการดำเนินงาน

- **กลยุทธ์ที่ ๔ ไม่มีโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่** เป้าหมายคือ โรงเรียนขนาดเล็ก 120 คน ลงมารวมกลุ่มพัฒนาคุณภาพ จำนวน 25 กลุ่ม (จำนวน 92 โรงเรียน) โดยมีแนวทางและมาตรการดำเนินการคือ

กลุ่มพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก โดยกำหนดให้โรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่ถึง 120 คน จับกันให้ได้ 120 คน

1. โรงเรียนขนาดกลางหรือโรงเรียนขนาดใหญ่เป็นโรงเรียนหลักและมีโรงเรียนขนาดเล็กมาร่วมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ซึ่งนักเรียนรวมกันไม่ต่ำกว่า 120 คน
2. โรงเรียนจัดกิจกรรมการเรียนการสอนใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนขนาดกลางหรือโรงเรียนขนาดใหญ่
3. กลุ่มพัฒนาคุณภาพเสนอแผนการจัดกิจกรรม/นวัตกรรมพัฒนาคุณภาพนักเรียนเพื่อของบประมาณต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา
4. ทีมพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเข้าไปนิเทศ กำกับ ติดตาม ให้ความช่วยเหลือ
5. คณะทำงานบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ติดตาม ประเมินผล การดำเนินการ และปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรค

แผนบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ดังกล่าว ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการดำเนินงานรวมทั้งมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนเพื่อสามารถวัดผลการดำเนินการได้ แผนดังกล่าวได้นำไปดำเนินการตามบริบทของพื้นที่และความเหมาะสมกับการบริหารจัดการ โดยจะเลือกใช้กลยุทธ์ใดก็ได้ตามความเหมาะสมหรือจะเลือกใช้ทุกกลยุทธ์ก็ได้ ซึ่งสามารถแก้ปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กได้เป็นอย่างดี

ในการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็ก หน่วยงานส่วนกลางโดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้พยายามดำเนินการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กในหลาย ๆ รูปแบบสถานศึกษาใดที่สามารถยุบรวมและเลิกได้ ก็ได้ดำเนินการไปตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งการดำเนินการยุบรวมและเลิกสถานศึกษานั้น เป็นไปตามความสมัครใจในระดับพื้นที่ ส่วนสถานศึกษาขนาดเล็กที่ไม่สามารถยุบรวมได้ก็นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการจัดการศึกษาหลากหลายรูปแบบ เช่น ห้องเรียนเคลื่อนที่ ครูหลังม้า หมุนเวียนครู อาจารย์ช่วยสอน ใช้รูปแบบที่สอนน้อง ใช้วิทยากรท้องถิ่น การเรียนทางไกลผ่านดาวเทียม จัดสื่อการเรียนการสอน/ซื้อหนังสือเข้าห้องสมุด เป็นต้น ซึ่งสามารถแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กได้ระดับหนึ่ง

ส่วนหน่วยงานที่อยู่ในระดับพื้นที่การศึกษา ได้มีรูปแบบการบริหารจัดการในหลายรูปแบบ เพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษาขนาดเล็กสามารถพัฒนาและดำรงความเป็นเอกลักษณ์และสถาบันหนึ่งในสังคมได้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และสภาพแวดล้อมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป การปรับตัวเพื่อให้สถานศึกษาขนาดเล็กอยู่ได้ หรือปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมก็สมควรจะได้รับการพัฒนาหรือดำเนินการให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมด้วย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในด้านงบประมาณ และการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เหมาะสมที่สุดต่อไป

บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๕ และ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๓
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๓
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐
- พระราชกฤษฎีกากว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖
- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐
- วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม; ว.มร.ม. ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 : พฤษภาคม - สิงหาคม 2553
- เว็บไซต์ www.motc.go.th/law
- เว็บไซต์ www.moe.go.th/websm/2012/html
- เว็บไซต์ http://www.moe.go.th/small_sch/information.htm
- เว็บไซต์ <http://www.dsi.go.th/>
- เว็บไซต์ <http://www.oknation.net/>