

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ



บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

ชื่อเรื่อง : การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ผู้ศึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์วนิดา แสงสารพันธ์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ปีที่พิมพ์ : ๒๕๕๙

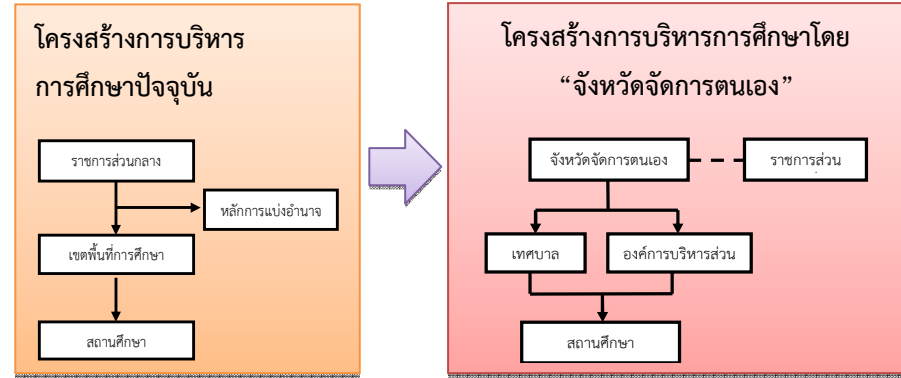
แหล่งทุน : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยที่เกิดขึ้นในขณะที่ยุทธศาสตร์แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับ ซึ่งได้กำหนดรองรับความต่อเนื่องของการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ให้คงมีอยู่ต่อไปในมาตรา ๔ ความว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” นั้น อีกทั้งประเทศไทยปัจจุบัน (มิถุนายน ๒๕๕๘) อยู่ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับใหม่ ดังนั้น หลักเกณฑ์และกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่นำมาศึกษาวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้ จึงเป็นหลักเกณฑ์และกลไกที่มีผลใช้บังคับอยู่ในกฎหมายปัจจุบันเท่านั้น โดยผู้วิจัยได้นำมาศึกษาวิเคราะห์ประกอบกับแนวความคิดและข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบความเหมาะสม ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ของสถานศึกษานิติบุคคล

ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการศึกษาของชาติทั้งระบบได้กำหนดให้การบริหารจัดการการศึกษาอยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์กรบุคคลหลักสี่องค์กร อันได้แก่ สภาการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทั้งกำหนดให้สำนักงานของคณะกรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และให้การจัดการศึกษานั้นเป็นบริการสาธารณะที่ “รัฐ” โดย “กระทรวงศึกษาธิการ” เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้คุณภาพการศึกษาของชาติ และประกอบกับภายใต้ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ได้กำหนดให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องเร่งดำเนินการ ซึ่งในเวลาต่อมา “คณะอนุกรรมการการกระจายอำนาจ” ใน “คณะกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ” จึงได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจเพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันไปสู่การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลที่มีระบบการบริหารจัดการที่แยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมข้อเสนอต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและกำหนดรูปแบบที่ศึกษาวิจัยออกเป็นสามรูปแบบ ได้แก่ การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดของจังหวัดจัดการตนเอง การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในรูปแบบองค์กรมหาชน และการบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากผลการศึกษา พบว่า ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ได้เสนอให้การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของจังหวัดจัดการตนเองนั้น โดยที่ “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ....” ได้ออกแบบให้จังหวัดที่จะเป็นจังหวัดจัดการตนเองเป็นการบริหารจัดการที่เป็นท้องถิ่นที่มีพื้นที่เต็มพื้นที่ของจังหวัดและมีการบริหารจัดการที่เบ็ดเสร็จโดยตั้งเอาเอาอำนาจจากส่วนกลางมาส่วนหนึ่งและจากส่วนภูมิภาคมาอีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้การบริหารจัดการจังหวัดดีขึ้นและสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่และโดยผลของการยกฐานะให้

เป็นจังหวัดจัดการตนเอง ร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ “ราชการส่วนภูมิภาค” คือจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งเขตพื้นที่การศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจะถูกยุบไปด้วย เหลือแต่เพียงจังหวัดที่เป็น “ราชการส่วนท้องถิ่น” เพิ่มพื้นที่และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจาก “นายกรัฐมนตรี” แทนซึ่งย่อมความหมายว่ากรณีการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนั้น สถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เดิมตั้งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดจัดการตนเอง จะถูกโอนไปเป็นสถานศึกษาที่สังกัดจังหวัดจัดการตนเองที่มีสถานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นแทน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว “รัฐบาล” จำต้องมี “นโยบายที่ชัดเจนโดยมีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้น” เพื่อโอนทั้งสถานศึกษา บุคลากรในสถานศึกษาและงบประมาณของสถานศึกษาดังกล่าวให้เป็นของจังหวัดจัดการตนเองทั้งหมด ส่วนกรณีของสถานศึกษานั้น “สถานศึกษาแต่ละแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้นก็ย่อมอยู่ในสังกัดของท้องถิ่นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่” โดยอาจเป็นสถานศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ “บุคลากรของสถานศึกษาที่เดิมเคยเป็นบุคลากรในสังกัดของของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งอยู่ภายใต้ระบบบริหารงานบุคคลของ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ก็ย่อมจะถูกโอนไปสังกัดราชการส่วนท้องถิ่นและอยู่ภายใต้องค์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนั้น ๆ อีกด้วย” ส่วนด้านงบประมาณนั้นภายหลังจากการโอนสถานศึกษาแล้ว “การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาดังกล่าวก็จะอยู่ภายใต้ระบบงบประมาณและใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่นที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่” อีกด้วย ซึ่งการจัดการศึกษาภายใต้จังหวัดจัดการตนเองตามโครงสร้างของร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ไม่เหมาะสม ประกอบกับภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลประกอบกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีประโยชน์อยู่มาก จึงควรคงราชการส่วนท้องถิ่นเอาไว้เพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบนั่นเอง โดยมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่แม้จะได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้ “การกำกับดูแล” จากราชการบริหารส่วนกลาง โดยกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง “ทำเท่าที่จำเป็น” ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ



แผนภาพที่ ๑ แสดงเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารการศึกษาปัจจุบันกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาโดย “จังหวัดจัดการตนเอง”

สำหรับข้อเสนอในการปรับระบบการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลไปเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็เป็นการจัดการศึกษานิติบุคคลให้มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ผู้วิจัยพบว่าการจัดการศึกษาในสองรูปแบบดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินดังข้อเสนอเกี่ยวกับจังหวัดจัดการตนเองก็ตาม ในทางตรงกันข้ามการจัดการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลในสองรูปแบบดังกล่าวกลับยังเป็นการจัดการศึกษาภายใต้โครงสร้างหลักของกระทรวงศึกษาธิการดั้งเดิม หากแต่ระดับความสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างสถานศึกษากับกระทรวงศึกษาธิการในลักษณะ “การบังคับบัญชา” อีกต่อไป หากแต่กฎหมายกำหนดให้สถานศึกษาอยู่ภายใต้ “การกำกับดูแล” จากรัฐซึ่งในที่นี้คือ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ” ดั้งเดิมซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าภายใต้อำนาจในการกำกับดูแลนั้น มิได้หมายความว่าสถานศึกษาจะมีความคล่องตัวและเป็นอิสระจนปราศจากการตรวจสอบแต่อย่างใด ตรงกันข้ามสถานศึกษากลับยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้ “เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพการศึกษาของชาติ” อย่างไรก็ตามการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของสถานศึกษานิติบุคคลจำเป็นต้องมีการ “กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน “ความพร้อม”

ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วยซึ่งหลักเกณฑ์ความพร้อมดังกล่าวนี้ **ต้องหมายความถึง “จังหวัดที่มีขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองในทางการคลังได้สูง หรือจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคต่าง ๆ ประกอบกับความตื่นตัวและความพร้อมของภาคประชาชนประกอบด้วย”**อันจะนำมาสู่การที่สถานศึกษาสามารถที่จะจัดระบบบริหารจัดการการศึกษาทั้งด้านวิชาการ การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการบริหารงานทั่วไปของตนเองอย่างเหมาะสมกับสถานศึกษานั้น ๆ ได้มากขึ้นไปด้วย สำหรับ **“ความพร้อมด้านวิชาการ”** ย่อมหมายถึงความพร้อมทั้งด้านวิชาการซึ่งมิได้หมายความถึงเฉพาะกรณีที่สถานศึกษานั้นเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาที่โดดเด่นด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน แต่เพียงประการเดียวไม่ หากแต่ความพร้อมด้านวิชาการนี้ยังหมายความรวมถึงความพร้อมด้านสถานศึกษา รวมทั้งด้านสิ่งสนับสนุนทางการศึกษาอื่น ๆ ประกอบกันด้วย ซึ่งความพร้อมด้านวิชาการนี้จัดได้ว่าเป็นพื้นฐานหลักของความพร้อมของสถานศึกษาที่มีส่วนอย่างสำคัญในการที่จะส่งเสริมให้สถานศึกษานั้น ๆ สามารถปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารจัดการการศึกษาในลักษณะอิสระและคล่องตัวด้วย ส่วน **“ความพร้อมด้านงบประมาณ”** ก็ย่อมหมายความว่าสถานศึกษาแห่งนั้นมีรายได้มากเพียงพอที่จะสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณรายหัวที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ประกอบกับจะต้องมีทรัพย์สินที่เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์และจัดหารายได้หรือประโยชน์จากทรัพย์สินของตนเองตามความเหมาะสม และสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินและแสวงประโยชน์จากทรัพย์สินของตนตลอดจนสามารถที่จะระดมทรัพยากรอื่นเพื่อนำมาใช้ในการส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างเพียงพอต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ สำหรับ **“ความพร้อมด้านบุคลากร”** นั้นเมื่อพิจารณาจากข้อเสนอทั้งสามรูปแบบของสภาพัฒนาการศึกษาระดับชาติแล้ว พบว่าการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในทั้งสามรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่แตกต่างจากการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบของส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งการปรับเปลี่ยนสถานศึกษาชนิดบุคคลไปสู่รูปแบบใด ๆ ทั้งสามรูปแบบนั้นจะเป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลทั้งระบบของสถานศึกษาจากระบบราชการไปเป็นระบบอื่นแล้วแต่กรณี

เพราะฉะนั้น ความพร้อมของบุคลากรของสถานศึกษาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือบุคลากรกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจระบบการบริหารจัดการการศึกษาระบบใหม่ ส่วนบุคลากรในระดับครู ศึกษานิเทศก์และบุคลากรทางการศึกษาอื่นก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนสถานะจาก “ข้าราชการ” เป็น “พนักงานของรัฐ” หรือเป็น “พนักงานของท้องถิ่น” ที่อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานแตกต่างไปจากระบบราชการโดยสิ้นเชิง และสำหรับ **“ความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไป”** นั้นย่อมหมายความว่าสถานศึกษาจะต้องมีความพร้อมในการวางแผนการบริหารงานการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน การดำเนินงานธุรการต่าง ๆ หรือการบริหารงานทั่วไปด้านอื่น ๆ อันจะส่งผลให้สถานศึกษาสามารถที่จะการระดมทรัพยากรเพื่อการสนับสนุนการจัดการศึกษา การประชาสัมพันธ์งาน การศึกษา การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาและสามารถประสานงานการจัดการศึกษากับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการสนับสนุนงบประมาณการระดมทุนในการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาอีกด้วย เพราะฉะนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจของสภาพัฒนาการศึกษาระดับชาติที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ว่าจะดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๑๕,๐๐๐ แห่ง จากจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น ๓๕,๐๐๐ แห่งทั่วประเทศนั้น **ผู้วิจัยเห็นว่าไม่อาจเป็นไปได้เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขความพร้อมของสถานศึกษา พบว่าสถานศึกษาที่มีความพร้อมดังกล่าวมีแต่เพียงสถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีผู้เรียนตั้งแต่ ๑,๕๐๐-๒,๔๙๙ คนหรือขนาดใหญ่พิเศษที่มีผู้เรียนตั้งแต่ ๒,๕๐๐ คนขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อมูล ณ ปัจจุบัน พบว่า สถานศึกษาในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการในลักษณะเช่นนี้มีอยู่รวมกันเพียง ๖๙๒ แห่งหรือคิดเป็นร้อยละ ๒.๒๕ เท่านั้นซึ่งการพิจารณาที่ยังไม่รวมไปถึง **“ความสมัครใจของบุคลากร”** ที่เป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งของการประเมินความพร้อมสำหรับการถ่ายโอนอีกด้วย**

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการพบว่าภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษานั้น “มิได้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง” (Decentralization) ที่เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร และไม่ขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมาย โดยหน่วยรับการกระจายอำนาจจะต้องมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” แยกออกจากส่วนราชการส่วนกลางเท่านั้น” ในขณะที่แท้จริงแล้วการบริหารจัดการการศึกษาโดยเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการบริหารจัดการศึกษาโดยราชการส่วนกลางในลักษณะของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) บางส่วนของราชการบริหารส่วนกลางคือกระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังหน่วยงานในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางคือเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนสถานศึกษานั้นแม้จะเป็นนิติบุคคลโดยผลของกฎหมาย หากแต่กลับ “มิได้มีสถานะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรกึ่งอิสระ” (Semi-Autonomous Body) อันจะไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางที่จะสามารถเป็นหน่วยรับการกระจายอำนาจในลักษณะตัวแทนรับมอบอำนาจ (Delegation) ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ตลอดจนอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีต่อสถานศึกษาแล้ว พบว่า “อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายไปยังสถานศึกษานั้นมิได้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะการโอนอำนาจ (Devolution) ทั้งหมดไปยังสถานศึกษาแต่อย่างใด ตรงกันข้ามอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่ปรากฏในกฎหมายจึงมีลักษณะเป็นอำนาจอย่างเดียวกันกับอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการที่ส่งมอบผ่านมายังสถานศึกษาในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่แทนราชการส่วนกลาง” อีกทั้งการดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาในส่วนของสถานศึกษายังถูกกำหนดให้ต้องเป็นไปตาม “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่

ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖” ที่เป็นกรอบในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาอีกด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เห็นชัดเจนว่า แม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างคล่องตัวและเป็นอิสระโดยการกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาก็ตาม “หากแต่สถานศึกษากลับไม่อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระคล่องตัว เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดกลไกที่จะรองรับความเป็นอิสระของสถานศึกษาแต่ประการใด อันส่งผลให้การดำเนินการใด ๆ ของสถานศึกษายังคงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด” ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้แม้สถานศึกษาจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยผลของกฎหมายที่ย่อมมีสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สามารถทำนิติกรรมเพื่อให้มีผลผูกพันตามกฎหมายในลักษณะเดียวกับบุคคลธรรมดาได้ก็ตาม หากแต่สถานศึกษานั้นกลับมิได้มีสถานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแต่ประการใด ซึ่งย่อมหมายความว่าสถานศึกษาจะไม่อาจสามารถจัดทำคำของบประมาณและเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณได้เอง หากแต่ต้องดำเนินการโดยยื่นคำขอผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการแทน เพราะฉะนั้น การบริหารจัดการการศึกษาโดย “สถานศึกษา” จึงเป็นการบริหารจัดการศึกษาโดยราชการส่วนกลางในลักษณะของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) บางส่วนของราชการบริหารส่วนกลางคือกระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังหน่วยงานในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่คือสถานศึกษา เท่านั้น

เพราะฉะนั้น การพยายามแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนให้สถานศึกษามีความคล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้นโดยใช้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองโดยกลับไปตั้งฐานที่จังหวัดอาจไม่เหมาะสมและไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหาที่ตรงประเด็นนอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเชิงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่าได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้มีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาอย่างโดยมีเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเสมือนพี่เลี้ยงให้แก่สถานศึกษา เพราะฉะนั้นเมื่อการกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการอาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไข ระเบียบการ วิธีการ หรือเงื่อนไขของการกระจายอำนาจที่ปัจจุบันอยู่ภายใต้ “ กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ” และ “ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ” ซึ่งต่างกำหนดเงื่อนไข วิธีการ กระจายอำนาจโดยคำนึงถึง “ ความพร้อม ” ของหน่วยรับการกระจายอำนาจคือสถานศึกษา เช่นเดียวกันให้เหมาะสม นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการควรเร่งดำเนินการ ตรากฎหมาย ซึ่งเป็นเสมือน “ เครื่องมือ ” ของสถานศึกษาเพื่อรองรับความเป็นนิติบุคคล ของสถานศึกษาให้สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์โดยไม่จำต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด ซึ่งภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการแบบจังหวัดจัดการ ตนเองที่ดำเนินการจัดการศึกษาและราชการส่วนภูมิภาคถูกยุบเลิกไปโดยผลของกฎหมาย นั้น “ ธรรมนูญ ” ของผู้บริหารเป็นสิ่งสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกระจายอำนาจ ให้แก่จังหวัดตามข้อเสนอก็ตาม สำหรับด้านมาตรฐานวิชาการยังคงควรเป็นหน้าที่ของ “ กระทรวงศึกษาเป็นผู้กำหนดมาตรฐานกลางและนโยบายด้านการศึกษาของชาติ ” ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการศึกษานั้นมีความหลากหลายหากแต่เป็นเอกภาพด้านวิชาการเพื่อ พัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาของชาติให้ดีขึ้นต่อไป ซึ่งรัฐจำเป็นต้องพัฒนา “ ระบบ และกลไกการตรวจสอบ ” การจัดการศึกษาโดยจังหวัดจัดการตนเองขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ ประชาชนได้รับหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการจัดการศึกษาภายใต้ มาตรฐานของชาตินั้นเอง

อย่างไรก็ตามจากผลของการศึกษาวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้รวบรวมผลการศึกษาเพื่อ กำหนดเป็นข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอเพื่อประกอบการพิจารณา ของผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้นำไปใช้ประกอบการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาต่อไป โดยเมื่อ พิจารณาจากการวิเคราะห์ทางกฎหมายทั้งด้านโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านความพร้อม และหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรดำเนินการ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระนั้น กระทรวงศึกษาธิการอาจเลือกดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ หากแต่การเลือกที่จะ ดำเนินการรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดย่อมจำต้องขึ้นอยู่กับ “ นโยบายของรัฐ ” เป็นสำคัญ ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอต่อกรณีการจัดการศึกษา โดยท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือการจัดการศึกษาโดยจังหวัดในรูปแบบ “ จังหวัดจัดการ ตนเอง ”

โดยที่การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือการจัดการศึกษาโดยจังหวัดใน รูปแบบของจังหวัดจัดการตนเองนั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่เพียงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการ บริหารจัดการการศึกษาที่เป็นดำเนินการภายในกระทรวงศึกษาธิการ หากแต่เป็นการ เปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น อันได้แก่ กระทรวงมหาดไทยและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งล้วนแล้วแต่มีกฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่ของตนเองไว้อย่างชัดเจนทั้งสิ้น และโดยที่การจัดการศึกษานั้นเป็นบริการ สาธารณะที่ “ รัฐ ” ซึ่งย่อมาหมายความว่า “ กระทรวงศึกษาธิการ ” เป็นหน่วยงานหลักที่มี อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา เพราะฉะนั้น หากประเทศไทยรับแนวความคิดเกี่ยวกับจังหวัด จัดการตนเองตามร่างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมาใช้ ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องมี การดำเนินการที่สำคัญดังแผนภาพที่ ๒



แผนภาพที่ ๒ แนวทางการดำเนินการในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองตามข้อเสนอของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)

๑. การดำเนินการระยะเร่งด่วน

โดยที่แนวทางการดำเนินการดังกล่าวนี้ไม่ได้มีผลเพียงเฉพาะภายใน กระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น หากแต่มีผลต่อหน่วยงานอื่นที่ล้วนแล้วแต่มีกฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นการดำเนินการนี้จึงจำเป็นต้องมีความชัดเจน และดำเนินการสองประการต่อไปนี้ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การดำเนินการภายใต้ข้อเสนอดังกล่าวยังจำเป็นที่จะต้อง อาศัยนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการยอมรับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการใน ลักษณะของจังหวัดจัดการตนเอง มาใช้ในประเทศไทยโดยการตราเป็น **“พระราชบัญญัติ”** ขึ้นใช้บังคับโดยกำหนดเนื้อหาให้จังหวัดที่มีความพร้อมสามารถยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัด จัดการตนเอง พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดจัดการตนเองดังกล่าวเป็นหน่วย จัดการศึกษาตามกฎหมายเอาไว้และ

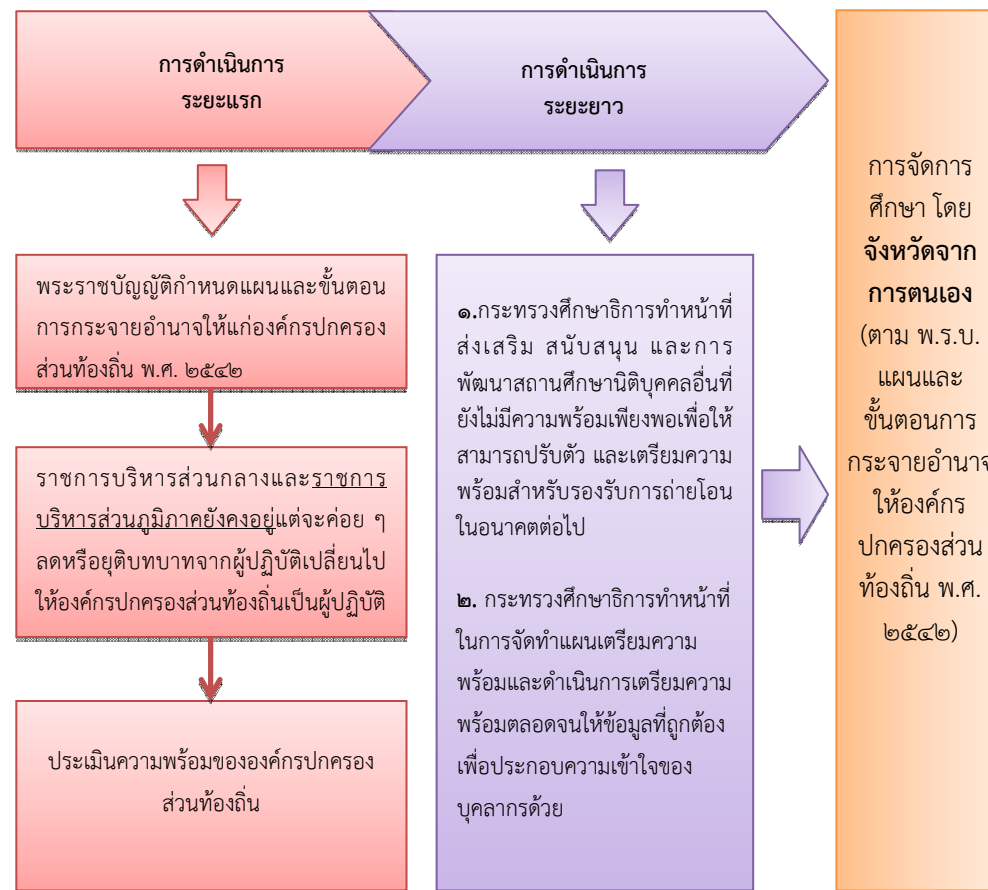
ประการที่สอง เพื่อให้การดำเนินการตามข้อเสนอเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการนี้จำเป็นต้องมีการตรา **“พระราชบัญญัติ”** ที่กำหนดเนื้อหาอัน ส่งผลให้มียกเลิกกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขการบริหารจัดการการศึกษาในระบบเดิมในปัจจุบัน และกำหนดอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ ซึ่งในกรณีนี้ย่อมหมายความว่าอำนาจหน้าที่ในการจัด การศึกษาให้แก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นกฎหมายที่มีสถานะ เป็น **“กฎหมายกลาง”** เกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษา โดยกำหนดหน่วยงานที่มี อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการศึกษาไว้ทั้งระบบ

๒. การดำเนินการในระยะยาว

โดยที่กรณีของการยกฐานะจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขความพร้อมของจังหวัดนั้น ๆ เอาไว้แล้ว และหาก จังหวัดใดที่มีเงื่อนไขครบตามที่กฎหมายกำหนด จังหวัดดังกล่าวย่อมสามารถบริหาร จัดการในลักษณะจังหวัดจัดการตนเองตามกฎหมายได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่สำคัญของ การพิจารณาดังกล่าวจึงมุ่งเน้นไปที่ **“ความพร้อมของจังหวัด”** เป็นเกณฑ์ซึ่งจากข้อมูลและ สถิติทางการศึกษา พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมที่จะยก ฐานะเป็นจังหวัดจัดการตนเองได้พร้อมกัน ดังนั้น หากมีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองขึ้น จริง จะมีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ไม่กี่แห่งเท่านั้นที่จะมีความพร้อมและ สามารถยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองได้ และส่งผลให้จังหวัดนั้น ๆ กลายเป็นราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่และไม่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกต่อไป สภาพเช่นนี้ย่อม แสดงให้เห็นว่า **“การจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดจัดการตนเองซึ่งเดิม เป็นอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมดย่อมจะถูกโอนไปเป็นของจังหวัดจัดการ ตนเองโดยผลของกฎหมายทันทีโดยกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องมีการประเมินความพร้อมของ**

สถานศึกษาแต่ประการใด” ซึ่งย่อมาหมายความว่า จะมีสถานศึกษาอยู่สังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนอันได้แก่จังหวัดจัดการตนเอง และระดับล่าง อันได้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเกณฑ์ ซึ่งกรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการถ่ายโอนสถานศึกษา งบประมาณในการจัดการศึกษา ตลอดจนบุคลากรของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ ไปอยู่ในสังกัดของจังหวัดโดยเร็วเพื่อให้การบริหารจัดการการศึกษาเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนตรากฎหมายเพื่อรองรับการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ภายใต้จังหวัดขึ้นเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระและคล่องตัวตามเจตนารมณ์ของการปรับปรุง อย่างไรก็ตามจังหวัดอื่นที่ยังไม่มีความพร้อมก็จะมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการจัดการศึกษาจึงยังเป็นอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการโดยผ่านการบริหารจัดการศึกษาตามโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการตามกฎหมายดั้งเดิม อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวเป็นข้อเสนอที่กำหนดขึ้นภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลกรณีการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือการจัดการศึกษาโดยจังหวัดในรูปแบบ “จังหวัดจัดการตนเอง” ตามเงื่อนไขของ “ร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.” ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งเป็นข้อเสนอต่อการปฏิรูปการศึกษาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การจัดการศึกษาภายใต้จังหวัดจัดการตนเองตามโครงสร้างของร่างกฎหมายดังกล่าวไม่เหมาะสม ประกอบกับภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ประกอบกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีประโยชน์อยู่มาก จึงควรคงราชการส่วนท้องถิ่นเอาไว้เพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบนั่นเอง

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษานั้น “ยังสามารถดำเนินการได้” หากแต่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ทั้งยังได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นมาเป็นระยะอย่างต่อเนื่องโดยต้องดำเนินการในเรื่องที่สำคัญดังนี้



แผนภาพที่ ๓ แนวทางการดำเนินการตามรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองตาม พ.ร.บ.แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒

๑. การดำเนินการในระยะแรก

โดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ทั้งยังได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นมาเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับเป็นกระบวนการถ่ายโอนที่ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ หากแต่จะค่อย ๆ ลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทนซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนสถานศึกษาไปเป็นของท้องถิ่นพร้อมกันทั้งหมด หากแต่รัฐสามารถพิจารณาการถ่ายโอนได้ตามความพร้อมและความเหมาะสมของสถานศึกษาแต่ละแห่งนั่นเอง ทั้งนี้ รายละเอียด ขั้นตอน และหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการประเมินความพร้อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนจำเป็นต้องผ่านเงื่อนไขการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาก่อนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดของการจัดการศึกษา กฎหมายจึงได้กำหนดให้ “สถานศึกษาพิเศษ” ซึ่งหมายความถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษบางประการ ดังต่อไปนี้เป็นสถานศึกษา “ที่ไม่ต้องถ่ายโอน” ให้แก่ท้องถิ่น ได้แก่

- (๑) สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านและมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง
- (๒) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา
- (๓) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส
- (๔) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัดหรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา
- (๕) สถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๓๐๐ คนขึ้นไปหรือสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนขึ้นไป
- (๖) สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือที่ยังขาดความพร้อมด้านบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งต้องพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน

(๗) สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๘) สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริ หรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือจัดตั้งขึ้นเพื่อเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ

(๙) สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคาร ระบุวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากกระบวนการถ่ายโอนดังกล่าว พบว่าจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร หากแต่จะส่งผลให้ท้องถิ่นสามารถที่จะเป็นผู้จัดการศึกษาได้ “คู่ขนาน” ไปด้วยกับการจัดการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจะบรรลุผลได้นั้น รัฐจำเป็นต้องถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ ตลอดจนการจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและเพียงพออีกด้วย ซึ่งกรณีนี้รัฐจำเป็นต้องเร่งดำเนินการกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลให้ไม่สามารถถ่ายโอนงบประมาณไปยังท้องถิ่นได้ตามแผนกระจายอำนาจ ๆ เสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้การถ่ายโอนบรรลุผลตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้

๒. การดำเนินการในระยะยาว

โดยที่การดำเนินการถ่ายโอนดังกล่าวนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนสถานศึกษาไปเป็นของท้องถิ่นพร้อมกันทั้งหมด หากแต่รัฐสามารถพิจารณาการถ่ายโอนได้ตามความพร้อมและความเหมาะสมของสถานศึกษาแต่ละแห่งเพราะฉะนั้น จึงย่อมหมายความว่าในระหว่างดำเนินการดังกล่าวจะมีสถานศึกษาที่ถูกถ่ายโอนไปอยู่ภายใต้สังกัดท้องถิ่น และขณะเดียวกันสถานศึกษาอันยังคงเป็นสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการดั้งเดิมซึ่งกระทรวงศึกษาธิการย่อมต้อง “มีหน้าที่” สำคัญสองประการ ดังนี้

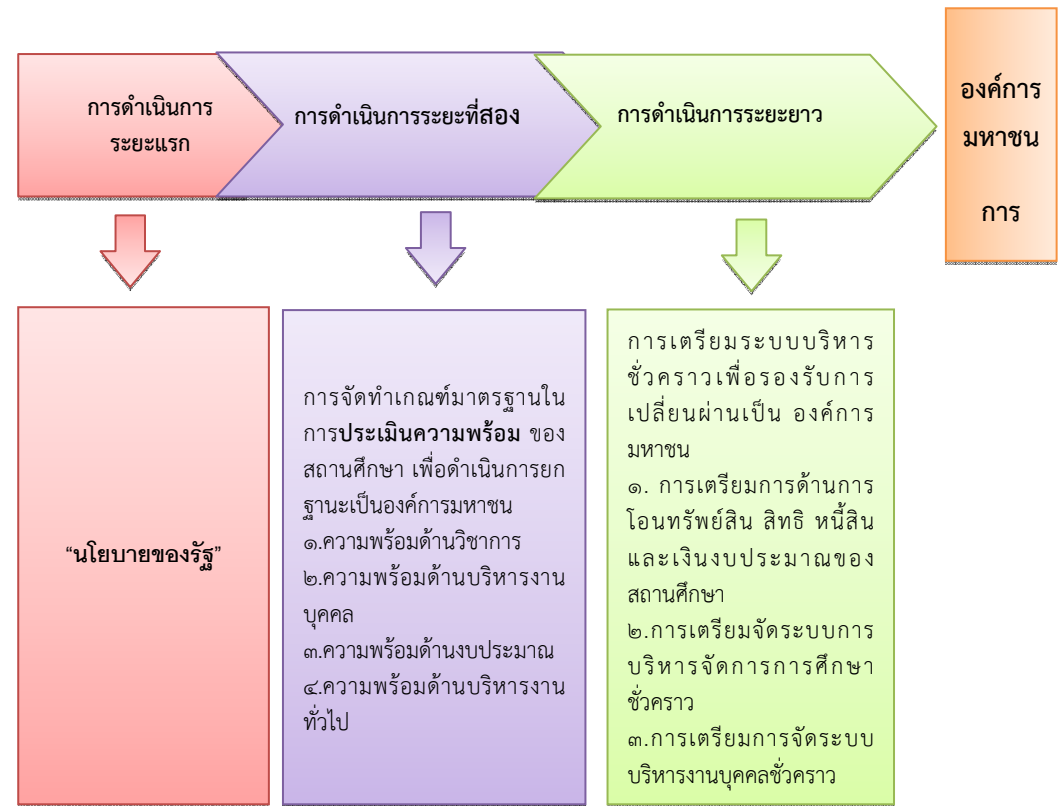
ประการที่หนึ่ง หน้าที่ในส่งเสริม สนับสนุน และการพัฒนาสถานศึกษานิตินุคคลอื่นที่ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอเพื่อให้สามารถปรับตัว และเตรียมความพร้อมสำหรับรองรับการถ่ายโอนในอนาคตต่อไป

ประการที่สอง โดยที่การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังสังกัดจังหวัดจะส่งผลกระทบต่อบุคลากรที่อยู่ในสังกัดของสถานศึกษา เพราะฉะนั้น ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรของสถานศึกษาที่มีต่อการถ่ายโอนจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ

จำเป็นต้องมีหน้าที่ในการจัดทำแผนเตรียมความพร้อมและดำเนินการเตรียมความพร้อม ตลอดจนให้ข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อประกอบความเข้าใจของบุคลากรด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่มีกฎหมายกำหนดให้การถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องได้ให้บุคลากรในสถานศึกษาสมัครใจประกอบด้วย

๒. ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอต่อกรณีการจัดการศึกษา โดยโรงเรียนนิติบุคคลที่มีความคล่องตัวและไม่เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

โดยที่ข้อเสนอต่อการปฏิรูปการศึกษาตามแผนการปฏิรูปประเทศของรัฐบาลนั้น นอกเหนือจากได้มีการเสนอให้ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษา นิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเดิมไปเป็นการจัดการศึกษาของจังหวัดภายใต้จังหวัด จัดการตนเองแล้ว ยังมีข้อเสนอที่เป็นทางเลือกอื่นอีกสองประการ อันได้แก่ การเสนอให้ยกฐานะของสถานศึกษาให้เป็น “องค์กรมหาชน” โดยการตราพระราชกฤษฎีกาตาม พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กับข้อเสนอให้ยกฐานะของสถานศึกษาให้มีความเป็นอิสระในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งโดยผลทางกฎหมายแล้ว สถานศึกษาในลักษณะนี้ก็จะย่อมจะมีสถานะเป็นองค์กรมหาชนเช่นกัน หากแต่เป็น “องค์กรมหาชนที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ” ซึ่งไม่ได้มีความแตกต่างกันเท่าใดนัก ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอข้อเสนอและการดำเนินการตามข้อเสนอไปพร้อมกัน ดังแผนภาพที่ ๔



แผนภาพที่ ๓ การดำเนินการในรูปแบบขององค์กรมหาชน

๑. การดำเนินการในระยะแรก

โดยที่การยกฐานะสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการเป็น องค์กรมหาชนนั้น เป็นการดำเนินการภายในโดยไม่ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหาร ราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลโดยตรงต่อระบบการจัดสรร งบประมาณของรัฐ เพราะฉะนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบ จากรัฐบาลโดยจะต้องมี “นโยบายของรัฐที่ชัดเจน” ที่จะยกฐานะสถานศึกษาดังกล่าวใน

ลักษณะเดียวกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ หรือการตราเป็นพระราชบัญญัติในลักษณะเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒. การดำเนินการในระยะที่สอง

โดยที่การยกฐานะสถานศึกษานิติบุคคลให้เป็นองค์การมหาชนนั้น เป็นการปรับเปลี่ยนที่มีผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลนั้น ๆ ซึ่งสถานศึกษานิติบุคคลดังกล่าวย่อมหยาความถึงสถานศึกษานิติบุคคลที่มี “**ความพร้อม**” เพียงพอที่จะบริหารจัดการการศึกษาในลักษณะคล่องตัวและเป็นอิสระ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาที่พัฒนาสถานศึกษานิติบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นองค์การมหาชนนั้น ไม่อาจเกิดขึ้นได้กับสถานศึกษานิติบุคคลทุกแห่งพร้อมกันทั้งประเทศ ในทางตรงกันข้ามจะมีสถานศึกษาเพียงบางแห่งเท่านั้นที่มีความพร้อมสูงมากพอทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ที่จะแยกระบบการบริหารออกมาต่างหากให้สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การมหาชนได้ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงยอมต้องมีหน้าที่ในการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานสำหรับ “**การประเมินความพร้อม**” ของสถานศึกษาต่าง ๆ เพื่อดำเนินการยกฐานะเป็นองค์การมหาชน ซึ่งความพร้อมในที่นี้ย่อมหยาความถึงความพร้อมด้านวิชาการ ความพร้อมด้านการบริหารงานบุคคล ความพร้อมด้านงบประมาณ และความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไปอย่างไรก็ตาม เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการแยกสถานศึกษาใดแล้วพัฒนาให้เป็นการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบขององค์การมหาชนแล้ว กระทรวงศึกษาธิการย่อมสามารถที่จะพิจารณาคัดเลือกสถานศึกษาอื่นที่มีความพร้อมสูงพัฒนาให้มีรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาที่มีความคล่องตัวในลักษณะขององค์การมหาชนเพิ่มเติมได้อีกในภายหลังได้เช่นกัน

๓. การดำเนินการในระยะยาว

โดยที่การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลไปสู่องค์การมหาชนโดยไม่เกิดผลกระทบทั้งต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ไม่กระทบต่อบุคลากรในสถานศึกษา ตลอดจนไม่กระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษา สถานศึกษานิติบุคคลที่ผ่านการประเมินความพร้อมจึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการเพื่อเตรียมการปรับระบบการบริหารจัดการการศึกษาทั้งระบบเข้าสู่การบริหารจัดการการศึกษาในลักษณะองค์การ

มหาชน โดยการดำเนินการเตรียมการดังกล่าวมีประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่จำต้องพิจารณาเตรียมการล่วงหน้า ดังนี้

๓.๑ การเตรียมการด้านการโอนทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณของสถานศึกษา

โดยที่การปรับเปลี่ยนสถานศึกษานิติบุคคลจากระบบของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปสู่การบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวสูงในลักษณะขององค์การมหาชนนั้น การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการประกาศยุบเลิกสถานศึกษานิติบุคคลที่จะปรับเปลี่ยนสถานะก่อน แล้วจึงดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานะเป็นองค์การมหาชน ซึ่งการประกาศยุบเลิกสถานศึกษาดังกล่าวหากไม่มีการเตรียมการใด ๆ รองรับย่อมส่งผลกระทบต่อสถานศึกษาแห่งนั้นได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดช่องว่างในการดำเนินการบริหารจัดการการศึกษาในช่วงรอยต่อของการปรับเปลี่ยนสถานะอันจะกระทบต่ออำนาจหน้าที่และการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้หมายความรวมถึงสิทธิในการใช้หรือสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สถานศึกษานิติบุคคลมีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับนั้นเอง ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้การโอนนั้นมีผลสมบูรณ์ในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับนั้นเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาที่เป็นบริการสาธารณะดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงักนั้นเอง อย่างไรก็ตาม การโอนอำนาจหน้าที่ กิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณดังกล่าวนี้ ไม่ได้หมายความรวมไปถึงเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำเป็นส่วนราชการเดิมที่ยังคงมีผู้ครองตำแหน่งอยู่ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ยังคงเป็นส่วนราชการนั้นต่อไปจนกว่าจะมีการยุบเลิกตำแหน่งนั้น ๆ

๓.๒ การเตรียมจัดระบบการบริหารจัดการการศึกษาชั่วคราว

นอกเหนือจากการเตรียมการรองรับการเปลี่ยนผ่านไปสู่องค์การมหาชนด้านการเงินงบประมาณและทรัพย์สินของสถานศึกษาแล้ว การเตรียมการจัดระบบโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาชั่วคราวโดยเฉพาะ “คณะกรรมการบริหาร” ของสถานศึกษาที่จะปรับเปลี่ยนไปสู่องค์การมหาชนเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างมาก และโดยที่ระบบการบริหารจัดการศึกษาภายใต้รูปแบบขององค์การมหาชนเป็นระบบที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ส่งผลให้ “คณะกรรมการบริหาร” นี้จึงจำเป็นต้องเป็นองค์กรหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการสถานศึกษา

ที่จำเป็นอันถือเป็นการวางรากฐานของสถานศึกษานิติบุคคลนั้น ๆ ด้วย ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติและที่มาของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนพบว่า การจะได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารตามกฎหมายไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทันทีในวันที่กฎหมายจัดตั้งมีผลใช้บังคับ อีกทั้งการได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาตามกฎหมายจำเป็นต้องดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้ในวันที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับสถานศึกษาจำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาชั่วคราวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนเพื่อให้การบริหารจัดการการศึกษามีความต่อเนื่องนอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้องค์การมหาชนจะต้องมี “ผู้อำนวยการ” หนึ่งคนเพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการของโรงเรียนให้เป็นไปตามกฎหมายวัตถุประสงค์ของโรงเรียน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งอำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เพราะฉะนั้น ในระยะแรกของการปรับเปลี่ยนสถานะสถานศึกษาจึงควรกำหนดให้มี “ผู้ทำหน้าที่ผู้อำนวยการ” ขึ้นเป็นการชั่วคราวขึ้นเพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจมอบหมายให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถานศึกษาในขณะนั้นทำหน้าที่ผู้อำนวยการไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามกฎหมายจัดตั้งก็ได้

๓.๓ การเตรียมการจัดระบบบริหารงานบุคคลชั่วคราว

โดยที่ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนนั้นเป็นระบบที่ถูกออกแบบเพื่อให้องค์การมหาชนสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระและมีความคล่องตัว ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลภายใต้ “คณะกรรมการบริหาร” ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ตลอดจนอำนาจในการส่งระเบียบกฎเกณฑ์อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งหลายของสถานศึกษา นอกจากนี้ บุคลากรในระดับครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอื่นก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนสถานะจาก “ข้าราชการ” เป็น “พนักงานของรัฐ” ที่อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อตัดสินใจจ้างงานต่อเมื่อครบกำหนดสัญญาจ้าง และสิทธิประโยชน์อื่น ที่เคยได้รับในระบบราชการก็จะเปลี่ยนแปลงไปโดยขึ้นอยู่กับแนวทางที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะได้กำหนดขึ้นต่อไป ประกอบกับการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นจำเป็นต้องมีการประกาศยุบเลิกสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น ในระยะเปลี่ยนผ่านจึงควรกำหนดให้ข้าราชการและลูกจ้างของ

สถานศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับ ยังคงเป็นข้าราชการและลูกจ้างของกระทรวงศึกษาธิการ และปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาตามกฎหมายจัดตั้งโดยให้ถือว่า การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะลูกจ้างของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาขาดความต่อเนื่องอันอาจกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาได้ และเมื่อพ้นช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านแล้วข้าราชการหรือลูกจ้างของสถานศึกษาจะสามารถที่จะแสดงความจำนงที่จะเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการไปเป็นพนักงานขององค์การมหาชนได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะได้กำหนดขึ้นต่อไปได้

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการวิจัยเรื่อง

การกระจายอำนาจ
การบริหารจัดการศึกษา
ในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนาคุณภาพ
การจัดการศึกษาของสถานศึกษา

คณะกรรมการอำนวยการจัดการศึกษาในระดัจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัด
เพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา”

เสนอต่อ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

จัดทำโดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วนิดา แสงสารพันธ์

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

คำนำ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา มีบทบาทภารกิจในการศึกษา วิเคราะห์และวิจัยพัฒนา กฎหมายการศึกษา รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นหรือคำแนะนำในเรื่องกฎหมายและ กฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการศึกษา ตลอดจนเสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดให้มีกฎหมาย ปรับปรุง หรือยกเลิก กฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จึงได้ดำเนินโครงการวิจัยการกระจาย อำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา โดยมี เป้าหมาย ๑) เพื่อศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาตามที่กำหนด ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ๒) เพื่อวิเคราะห์และศึกษารูปแบบและ ความเหมาะสมเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิตินบุคคลรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพภายใต้โครงสร้างการกระจายอำนาจการศึกษาสู่จังหวัด (เฉพาะกรณี การศึกษาภาคบังคับ) ๓) เพื่อเสนอแนะและจัดทำความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบ ความเหมาะสม ตลอดจน ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบต่างๆ ของสถานศึกษานิตินบุคคล ทั้งนี้ ภายใต้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และศึกษาหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ปรากฏในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันของไทย รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ และนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการศึกษา เพื่อหาแนวทางในการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดให้เกิดประสิทธิภาพและสามารถยกระดับ การศึกษาให้สูงขึ้นจัดทำเป็นข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายการศึกษาไทยและข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป อันจะส่งผลต่อการพัฒนาการศึกษาของชาติ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ขอขอบคุณ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ช่วยศาสตราจารย์วันิดา แสงสารพันธ์ และคณะ ที่ได้รับดำเนินการศึกษาวิจัยตามโครงการดังกล่าว และได้ผลการวิจัยที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนา การศึกษาของชาติในครั้งนี้

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา หวังเป็นอย่างยิ่งว่าหน่วยงานภาครัฐ บุคลากรที่ เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจทั่วไป จะได้นำสาระจากรายงานการวิจัยฉบับนี้ไปใช้ประโยชน์ ส่งผลต่อการพัฒนา การศึกษาของชาติในโอกาสต่อไป



(นายกมล รอดคล้าย)
เลขาธิการสภาการศึกษา

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
ส่วนที่ ๑ กรอบแนวคิดในการบริหารราชการแผ่นดินกับการบริหารจัดการการศึกษา กับการกระจายอำนาจทางการศึกษาภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย	
บทที่ ๑ แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินกับการบริหารจัดการ การศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการ	๕
๑.๑ แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน	๕
๑.๒ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	๖
๑.๒.๑ การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน	๖
๑.๒.๒ การบริหารราชการแผ่นดินกับการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๙
๑.๓ การบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการภายใต้กฎหมาย	๑๐
๑.๓.๑ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษา	๑๐
๑.๓.๒ การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ	๑๔
บทที่ ๒ “หลักการกระจายอำนาจ” กับ “การกระจายอำนาจทางการศึกษา” ภายใต้กฎหมายว่า ด้วยการศึกษาแห่งชาติ	๒๑
๒.๑ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	๒๑
๒.๑.๑ การกระจายอำนาจในลักษณะการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)	๒๒
๒.๑.๒ การกระจายอำนาจในลักษณะตัวแทนรับมอบอำนาจ (Delegation)	๒๒
๒.๑.๓ การกระจายอำนาจในลักษณะการโอนอำนาจ (Devolution)	๒๓
๒.๒ หลักเกณฑ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับ “การกระจายอำนาจ”	๒๓
๒.๒.๑ การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่	๒๓
๒.๒.๒ การกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	๒๕
๒.๒.๓ “แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ” กับ “การจัดการศึกษา”	๒๖
๒.๓ “การกระจายอำนาจทางการศึกษา” ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ	๓๒
๒.๓.๑ การบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการกับ “การกระจายอำนาจทางการศึกษา”	๓๔
๒.๓.๒ สถานะทางกฎหมายของ “สถานศึกษา” ในฐานะหน่วยรับ การกระจายอำนาจทางการศึกษา	๓๖
๒.๓.๓ การกระจายอำนาจทางการศึกษาตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐	๔๐

ส่วนที่ ๒ ข้อเสนอในการปฏิรูประบบบริหารจัดการศึกษาสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้กรอบการปฏิรูปประเทศ

บทที่ ๓ การปฏิรูประบบบริหารจัดการศึกษาสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้กรอบ “การปฏิรูปประเทศ”	๔๗
๓.๑ ที่มาและแนวความคิดหลักในการกำหนดแนวทางในการปฏิรูปประเทศกรณีการปฏิรูปการศึกษา	๔๘
๓.๒ ข้อเสนอในการปฏิรูประบบบริหารจัดการศึกษาสถานศึกษานิติบุคคล	๔๙
๓.๒.๑ ข้อเสนอหลัก : การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือการจัดการศึกษา โดยจังหวัดในรูปแบบ “จังหวัดจัดการตนเอง”	๕๑
๓.๒.๑.๑ ความหมาย รูปแบบ สถานะ และโครงสร้างการบริหารจัดการในจังหวัด ภายใต้รูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง	๕๓
(๑) การจัดตั้งและสถานะทางกฎหมายของจังหวัดจัดการตนเอง	๕๔
(๒) โครงสร้างการบริหารจัดการภายในของจังหวัดจัดการตนเอง	๕๕
(๒.๑) โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ของจังหวัดจัดการตนเอง	๕๕
(๒.๒) โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ของจังหวัดจัดการตนเอง	๕๖
(๓) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดจัดการตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล	๕๗
(๔) ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดจัดการตนเองกับรัฐ และท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด	๕๙
๓.๒.๑.๒ การจัดการศึกษาโดยจังหวัดจัดการตนเองกับกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษา	๖๐
๓.๒.๒ ข้อเสนออื่น : การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลที่มีความคล่องตัว และไม่เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ	๖๓
๓.๒.๒.๑ การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลที่มีระบบบริหารจัดการการศึกษา ที่เป็นอิสระคล่องตัวในรูปแบบ “องค์การมหาชน”	๖๓
(๑) การจัดตั้งองค์การมหาชนและสถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน	๖๔
(๒) โครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชน	๖๖
๓.๒.๒.๒ การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลที่มีสถานะเป็น องค์การมหาชนตามกฎหมายกับกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษา	๖๙
๓.๒.๓ การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลที่มีระบบบริหารจัดการการศึกษา ที่เป็นอิสระคล่องตัวในรูปแบบ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ”	๗๗
๓.๒.๓.๑ โครงสร้างการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและคล่องตัวของมหาวิทยาลัยในกำกับ ศึกษาเฉพาะกรณีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	๗๗
๓.๒.๓.๒ การพัฒนาโรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปสู่ การเป็นโรงเรียนนิติบุคคลที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ ในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	๘๔

	(๑) การจัดตั้งสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ	๘๔
	(๒) โครงสร้างการบริหารงานภายในของสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับของรัฐ	๘๖
	(๓) การกำกับดูแลและการตรวจสอบการดำเนินการของสถานศึกษานิติบุคคล	๘๗
บทที่ ๔	การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลในปัจจุบัน และบทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้ข้อเสนอตามกรอบการปฏิรูปประเทศ	๙๐
๔.๑	ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลที่จัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน	๙๐
๔.๑.๑	ข้อมูลของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ	๙๐
	(๑) ข้อมูลจำนวนสถานศึกษา	๙๑
	(๒) ข้อมูลจำนวนนักเรียนและจำนวนครู	๙๓
๔.๑.๒	ข้อมูลของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๐๖
๔.๑.๓	ข้อมูลของสถานศึกษานิติบุคคลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ (กรณีศึกษา)	๑๐๘
๔.๒	บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการพัฒนาให้โรงเรียนนิติบุคคลมีระบบบริหารจัดการที่เป็นอิสระและคล่องตัวตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ	๑๑๑
๔.๒.๑	การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเขตพื้นที่การศึกษา	๑๑๑
๔.๒.๒	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับอำนาจในการจัดการศึกษา	๑๑๓
๔.๓	ความเป็นไปได้ในการกำหนดให้โรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นสถานศึกษาที่มีความคล่องตัวภายใต้กรอบการปฏิรูปประเทศ	๑๒๐
๔.๓.๑	ความเป็นไปได้ในการกำหนดให้โรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นสถานศึกษาที่มีความคล่องตัวภายใต้การจัดการของจังหวัดจัดการตนเอง	๑๒๐
๔.๓.๒	ความเป็นไปได้ในการกำหนดให้โรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นสถานศึกษาที่มีความคล่องตัวภายใต้รูปแบบองค์กรมหาชน	๑๒๗
๔.๓.๓	ความเป็นไปได้ในการกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นสถานศึกษาที่มีความคล่องตัวที่มีความเป็นอิสระในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับ	๑๒๘
บทที่ ๕	บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลต่อกรณี การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการการศึกษาตามกรอบการปฏิรูปประเทศ	๑๓๐
๕.๑	บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง	๑๓๐
๕.๑.๑	รูปแบบการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง	๑๓๐
	(๑) การบริหารวิชาการ	๑๓๑
	(๒) การบริหารงบประมาณ	๑๓๒
	(๓) การบริหารงานบุคคล	๑๓๓
	(๔) การบริหารงานทั่วไป	๑๓๕

๕.๑.๒	ข้อเสนอแนะทางกฎหมายต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคล ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการแบบจังหวัดจัดการตนเอง	๑๓๖
๕.๑.๓	แนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอ	๑๓๖
๕.๒	บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคล ในรูปแบบองค์กรมหาชน	๑๓๗
๕.๒.๑	รูปแบบการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์กรมหาชน	๑๔๐
	(๑) การบริหารวิชาการ	๑๔๐
	(๒) การบริหารงบประมาณ	๑๔๑
	(๓) การบริหารงานบุคคล	๑๔๒
	(๔) การบริหารงานทั่วไป	๑๔๓
๕.๒.๒	ข้อเสนอแนะทางกฎหมายต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้ โครงสร้างการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระในรูปแบบองค์กรมหาชน	๑๔๓
๕.๒.๓	แนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอ	๑๔๔
๕.๓	บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคล ที่มีความคล่องตัวในลักษณะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	๑๔๔
๕.๓.๑	บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคล ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระในลักษณะ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	๑๔๖
๕.๓.๒	แนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอ	๑๔๖
บทที่ ๖	บทวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษา ของสถานศึกษานิติบุคคลตามกรอบการปฏิรูปประเทศ	๑๕๐
๖.๑	บทวิเคราะห์ด้านโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน	๑๕๑
๖.๒	บทวิเคราะห์ด้าน “ความพร้อม” ของสถานศึกษา	๑๕๔
๖.๓	บทวิเคราะห์เกี่ยวกับ “หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา”	๑๕๗
๖.๔	ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอ	๑๕๙
	๖.๔.๑ ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอต่อกรณีการจัดการศึกษา โดยท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือการจัดการศึกษาโดยจังหวัดในรูปแบบ “จังหวัดจัดการตนเอง”	๑๖๐
	๖.๔.๒ ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอต่อกรณีการจัดการศึกษา โดยโรงเรียนนิติบุคคลที่มีความคล่องตัวและไม่เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ	๑๖๔
บทที่ ๗	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๑๖๘
	บรรณานุกรม	๑๗๑

ภาคผนวก

๑๗๓

- (ก) โครงการรับฟังความคิดเห็นเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ๑๗๔
- (ข) กำหนดการรับฟังความคิดเห็นเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ๑๗๖
- (ค) รายชื่อผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น ๑๗๘
- (ง) ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็น ๑๘๒
- (จ) บทสัมภาษณ์นักวิชาการ ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ๑๘๘
๑. บทสัมภาษณ์ ดร.วัฒนาพร ระงับทุกข์ ๑๘๙
- รองเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
๒. ศาสตราจารย์สุรพล นิติไกรพจน์ ๑๙๖
- นายกสภามหาวิทยาลัยนวมินทราชินราชมงคล
(อดีตคณะกรรมการบริหาร สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.))
๓. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ ๒๐๕
- ประธานคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ
๔. รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิตา รักษ์พลเมือง ๒๑๒
- อดีตคณบดีคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๕. นายเอกศักดิ์ คงตระกูล ๒๑๘
- รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครู
และบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.)
๖. นายกิตติรัตน์ มิ่งคละศิรี ๒๒๗
- ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ
(อดีตเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

บทนำ

ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางออกเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรมหรือส่วนราชการอย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม โดยกำหนดให้ราชการส่วนกลางมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการกำหนดให้ส่วนราชการทั้งสามระดับเป็นนิติบุคคลนั้น ส่งผลให้ส่วนราชการเหล่านี้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการ สามารถครอบครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นของตนเอง ตลอดจนสามารถทำนิติกรรมได้ในนามของตนเองในลักษณะเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไปเพราะฉะนั้น ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการศึกษาของชาติทั้งระบบ จึงได้กำหนดให้การบริหารจัดการการศึกษาอยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์คณะบุคคลหลักสี่องค์กร อันได้แก่ สภาการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทั้งกำหนดให้สำนักงานของคณะกรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสามารถบริหารจัดการการศึกษาภายใต้ขอบอำนาจของตนเองได้อย่างคล่องตัวและเป็นอิสระนั่นเอง และเพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างเป็นอิสระและคล่องตัวภายใต้หลักการดังกล่าวข้างต้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการอันเป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการภายในของกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถบริหารจัดการการศึกษาในสถานศึกษาได้อย่างคล่องตัวภายใต้ความหลากหลายของสถานศึกษาแต่ละแห่ง โดยกำหนดในมาตรา ๓๕ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และต่อมาเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการได้ตรา “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖” ขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาอีกด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เห็นชัดเจนว่า แม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างคล่องตัวและเป็นอิสระโดยการกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายนั้น ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาโดยผลของบทบัญญัติมาตรา ๓๕ ดังกล่าวข้างต้นมิได้ส่งผลให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระคล่องตัว เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดกลไกที่จะรองรับความเป็นอิสระของสถานศึกษาแต่ประการใด อันส่งผลให้การดำเนินการใดๆ ของสถานศึกษายังคงต้องเป็นไปภายใต้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัดประกอบกับภายใต้แนวคิดเรื่องการปฏิรูปประเทศไทยที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนี้ (พ.ศ. ๒๕๕๘) คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีมติเสนอให้บรรจุ

หลักการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษา ในประเด็นดังต่อไปนี้

“๑. การศึกษาคือการพัฒนาคนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์เป็นกำลังของการพัฒนาประเทศ จึงต้องกำหนดให้เป็นนโยบายระดับชาติที่มีความสำคัญสูงสุด โดยต้องมีความเชื่อมโยงกับนโยบายการพัฒนาทุกด้าน และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของประเทศ เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีความสามารถในการแข่งขัน และการธำรงรักษาเอกลักษณ์ของสังคมไทย

๒. รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนของสังคมที่มีศักยภาพเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดและสนับสนุนการศึกษาทุกระดับตั้งแต่ครอบครัว ชุมชน องค์กรอื่น ๆ และรัฐต้องปรับเปลี่ยนและลดบทบาทจากการเป็นผู้จัดการศึกษามาเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุน รวมถึงการกำกับนโยบาย แผน มาตรฐาน และติดตามประเมินผล

๓. รัฐต้องส่งเสริมความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาให้สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นอิสระและรับผิดชอบต่อคุณภาพของผลการจัดการศึกษา

.....”

โดยกรณีของความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษานั้นเป็นไปภายใต้เหตุผลเพื่อให้รัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริมความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาให้สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการทั้งด้านการบริหารทั่วไป การบริหารจัดการบุคลากร งบประมาณ และวิชาการ รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อคุณภาพของผลการจัดการศึกษาด้วย อย่างไรก็ตาม โดยที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ประกอบกับมาตรา ๔๑ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น เป็นผลให้การบริหารจัดการศึกษาในระดับภูมิภาคขาดความเชื่อมโยงกับจังหวัดทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัตินั้น โดยที่จังหวัดเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอันจัดเป็นการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เป็นการรวมกันของท้องถิ่นหลายๆ อำเภอเข้าด้วยกันประกอบกับมีอำนาจหน้าที่ในการนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ จัดให้มีการบริการภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอภาค รวดเร็วและมีคุณภาพ จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง รวมทั้งจัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม เพราะฉะนั้น เพื่อให้ได้ข้อค้นพบเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีการเสนอสู่สภาปฏิรูปจากหลายภาคส่วนในขณะนี้ ประกอบกับการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับ “จังหวัดจัดการตนเอง” มาประยุกต์ใช้กับการจัดการศึกษาเพื่อให้รัฐเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้จัดการศึกษา” มาเป็น “ผู้สนับสนุนและส่งเสริม” ให้เกิดการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพภายใต้แนวความคิดของสภาปฏิรูปข้างต้น จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์รูปแบบ แนวทาง ความเป็นไปได้ของหลักการดังกล่าวประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อเสนอแนะและกำหนดรูปแบบ

ที่เหมาะสมของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษานิตบุคคลเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาต่อไป

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

๑) เพื่อศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒) เพื่อวิเคราะห์และศึกษารูปแบบความเหมาะสมเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิตบุคคลรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพภายใต้โครงสร้างการกระจายอำนาจการศึกษาสู่จังหวัด (เฉพาะกรณีการศึกษาภาคบังคับ)

๓) เพื่อเสนอแนะและจัดทำความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบ ความเหมาะสม ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบต่างๆ ของสถานศึกษานิตบุคคลจัดทำเป็นข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายการศึกษาไทยจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร โดยศึกษาวิเคราะห์จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ตลอดจนศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ปรากฏในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการศึกษาที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันของไทยเท่านั้น

๔. ข้อยกเว้นของการศึกษาวิจัย

โดยที่โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิตบุคคล เป็นการศึกษาค้นคว้าที่เกิดขึ้นในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับ ซึ่งได้กำหนดรองรับความต่อเนื่องของการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ให้คงมีอยู่ต่อไปในมาตรา ๔ ความว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” นั้น อีกทั้งประเทศไทยปัจจุบัน (มิถุนายน ๒๕๕๘) อยู่ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับใหม่ ดังนั้น หลักเกณฑ์และกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่นำมาศึกษาวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้ จึงเป็น หลักเกณฑ์และกลไกที่มีผลใช้บังคับอยู่ในกฎหมายปัจจุบันเท่านั้น โดยผู้วิจัยจะได้นำมาศึกษาวิเคราะห์ประกอบกับแนวความคิดและข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบ ความเหมาะสม ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ของสถานศึกษานิตบุคคลต่อไป

๕. ระเบียบวิธีวิจัย

- ๑) การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)
- ๒) ดำเนินการการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)
- ๓) ดำเนินการการจัดสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) จากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการศึกษา
- ๔) กำหนดกรอบการศึกษาวเคราะห์ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายการศึกษาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของประเทศไทยที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๘) เท่านั้นโดยดำเนินการวิเคราะห์และศึกษารูปแบบความเหมาะสมเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาชนิดบุคคลรูปแบบต่างๆ ตลอดจนผลกระทบจากการกระจายอำนาจโดยวิธีการมอบอำนาจการจัดการศึกษาจากหน่วยงานการศึกษาในส่วนกลางไปสู่จังหวัด เพื่อเป็นหน่วยส่งเสริมสนับสนุนและประสานการดำเนินงานด้านการศึกษาให้ทุกภาคส่วน
- ๕) จัดทำรายงานที่มีข้อเสนอแนะการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา
- ๖) การดำเนินการตามขั้นตอนที่ ๑-๕ จะเปิดโอกาสให้ผู้รับผิดชอบโครงการของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเข้ามีส่วนร่วมเพื่อเรียนรู้และเพิ่มพูนประสบการณ์ในการวิจัย โดยมีรายละเอียดขั้นตอนแผนการดำเนินการศึกษาวิจัย ดังนี้

แผนการดำเนินการศึกษาวิจัย	เดือนที่ ๑	เดือนที่ ๒	เดือนที่ ๓	เดือนที่ ๔	เดือนที่ ๕	เดือนที่ ๖
๑. กำหนดกรอบการศึกษาวจัย	*					
๒. การเก็บรวบรวมข้อมูล	*	*				
๓. การสัมภาษณ์เชิงลึก		*	*			
๔. การวิเคราะห์ข้อมูล			*	*		
๕. การจัดสัมมนากลุ่มย่อย				*	*	
๖. การจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์					*	*

๖. ระยะเวลาการดำเนินงาน

ระยะเวลาดำเนินโครงการรวมทั้งสิ้น ๖ เดือนนับจากลงนามในสัญญา

๗. รายชื่อผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ นักวิชาการที่ให้ความอนุเคราะห์สัมภาษณ์

- | | |
|---------------------------------------|--|
| ๑. ดร.วัฒนาพร ระบุว่าทุกซ์ | รองเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ |
| ๒. ศ.ดร.สุรพล นิตไกรพจน์ | นายกสภามหาวิทยาลัยนวมินทราชินราษ
(อดีตนคณะกรรมการบริหาร สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.)) |
| ๓. ศ.กิตติคุณ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ | ประธานคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษา
แห่งชาติ |
| ๔. รศ.ดร.ชนิตา รักษ์พลเมือง | อดีตนคณบดีคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| ๕. นายกิตติรัตน์ มังคละคีรี | ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ |
| ๖. นายเอกศักดิ์ คงตระกูล | รองเลขาธิการคณะกรรมการ รองเลขาธิการสำนักงาน
คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากร
ทางการศึกษา (สกสค.) |

บทที่ ๑

แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน กับการบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการ

โดยที่การจัดการศึกษานั้นจัดเป็นภารกิจ “บริการสาธารณะ”^๑ ที่ “รัฐ” โดยกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้คุณภาพ การศึกษาของชาติ อย่างไรก็ตาม แม้การจัดการศึกษามีกฎหมายกำหนดให้เป็นภารกิจหลักของ กระทรวงศึกษาธิการที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายก็ตาม หากแต่การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการยังคงต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างหลักด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังเดิม เนื้อหาของบทนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอภาพรวมของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบของ กฎหมายและอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างหลักของการบริหารราชการแผ่นดินประกอบกับ โครงสร้างการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมาย ตลอดจนแนวคิด และทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ใน การกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาภายใต้ข้อเสนอต่างๆ ตามกรอบการปฏิรูปประเทศ โดยกำหนด เนื้อหารายละเอียดดังต่อไปนี้

๑.๑ แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหลัก สองฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับจะเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของโครงสร้างการบริหารราชการ แผ่นดิน กำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐอย่างชัดเจน ซึ่งล้วนแล้วแต่อยู่ ภายใต้หลักการพื้นฐานทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการจัดรูปของรัฐทั้งสิ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐาน ดังกล่าวพบว่า ปัจจุบันการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินจะอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ^๒ ดังนี้

๑. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) เป็นหลักการที่รวมอำนาจในการปกครอง ทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลางและการบริหารราชการจะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้นและ อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาจากราชการบริหารส่วนกลางอย่างเคร่งครัด

๒. หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (Deconcentration) เป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลาง มอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งส่งไปประจำ ปฏิบัติราชการตามเขตปกครองต่างๆ โดยการแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลางและอยู่ในสายการบังคับ บัญชาจากราชการบริหารส่วนกลาง

๓. หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครอง บางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระ ตามสมควร และไม่ขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

^๑ภารกิจลำดับรอง หรือ Secondary Function of State

^๒ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ. ๒๕๓๘. หน้า ๑๗๔-๑๗๕

ตามกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือรัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างซึ่งรัฐเป็นผู้ดำเนินการให้กับท้องถิ่นหรือองค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง โดยการกระจายอำนาจนี้หน่วยรับการกระจายอำนาจจะต้องมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” แยกออกจากส่วนราชการส่วนกลางเท่านั้น

๑.๒ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน พบว่าอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายสำคัญสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเอาไว้ดังนี้

๑.๒.๑ การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีวัตถุประสงค์ให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ มีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งกำหนดให้การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการข้างต้นเป็นเกณฑ์ นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ^๓ และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายพบว่าได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นสามส่วน^๔ ดังนี้

(๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งแบ่งเป็นสี่ระดับ ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยกำหนดให้ส่วนราชการเหล่านี้มีฐานะเป็น “นิติบุคคล”^๕ การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการดังกล่าวต้องตราเป็น “พระราชบัญญัติ” เว้นแต่กรณีการยุบส่วนราชการดังกล่าวที่ต้องตราเป็น “พระราชกฤษฎีกา”^๖ โดยหน่วยงานระดับกระทรวงนั้นกฎหมายกำหนดให้มี “รัฐมนตรีว่าการกระทรวง” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตลอดจนรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงและอำนาจหน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหนึ่งๆ นั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กำหนด ซึ่งปัจจุบันมีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงจำนวนทั้งสิ้น ๒๐ กระทรวง^๗ โดยในส่วนของ

^๓พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ๒๕๓๔: มาตรา ๓/๑

^๔พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔: มาตรา ๔

^๕พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ๒๕๓๔: มาตรา ๗

^๖พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ๒๕๓๔: มาตรา ๘ จัตวา

^๗พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕: มาตรา ๕

“กระทรวงศึกษาธิการ” นั้น กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ” ทั้งนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น^๙ ซึ่งปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการขึ้นเป็นการเฉพาะแล้ว คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

(๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค กฎหมายกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ออกเป็นสองระดับ ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ โดยกำหนดให้รวมท้องที่หลายๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดและให้จังหวัดมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ทั้งนี้ การจัดตั้ง การยุบ หรือการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด “ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ” นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^{๑๐} ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของจังหวัดที่กฎหมายกำหนด^{๑๑} ซึ่งการบริหารราชการในจังหวัดนั้น กฎหมายกำหนดให้ในแต่ละจังหวัด ให้มี “ผู้ว่าราชการจังหวัด” คนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอโดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ^{๑๒} ดังนี้

๑. การบริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด

๒. การบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

๓. การบริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งแห่งของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

^๙พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕: มาตรา ๔๐

^{๑๐}พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ : มาตรา ๔๑

^{๑๑}พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕: มาตรา ๕๒

^{๑๒}มาตรา ๕๒/๑ ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

(๒) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม

(๓) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

(๔) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ

(๕) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดตามมาตรา ๕๓/๑

^{๑๒}พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕: มาตรา ๕๗

๔. การกำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรืออัยการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้ว รายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

๕. การประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

๖. การเสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

๗. การกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

๘. การกำกับปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

๙. การบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

ทั้งนี้ การยกเว้น จำกัด หรือตัดทอน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้โดยตราเป็น “พระราชบัญญัติ” เท่านั้น^{๑๓}

ส่วนอำนาจนั้นเป็นหน่วยบริหารราชการรองจากจังหวัด ซึ่งการจัดตั้ง การยุบและเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้แต่ละอำเภอมิ “นายอำเภอ” เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบบริหารราชการในอำเภอและอำนาจอื่นๆ ได้แก่ อำนาจในการบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย อำนาจในการบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล อำนาจในการบริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ตลอดจนอำนาจในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น^{๑๔} โดยกฎหมายกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นสี่รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ท้องถิ่นใดจะจัดระเบียบบริหารราชการ

^{๑๓} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕: มาตรา ๕๘

^{๑๔} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕: มาตรา ๖๙

อย่างไรให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ อย่างไรก็ตาม โดยที่ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขภาพีมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาจึงได้มีการตรากฎหมายเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขภาพีที่มีอยู่เดิมเป็นเทศบาลตำบลและยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขภาพีดังกล่าวปรากฏใน พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขภาพีเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นเอง

๑.๒.๒ การบริหารราชการแผ่นดินกับการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏชัดเจนที่สุดโดยผลของการปฏิรูประบบราชการไทยในปี ๒๕๔๐^{๑๕} โดยผลของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยเป็นไปตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔ ที่ได้กำหนดหลักการที่สำคัญสองหลักการ คือ การปรับบทบาท ภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐ กับการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ สำหรับหลักการปรับปรุงบทบาท ภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นหลักการที่ได้กำหนดวิธีการเพื่อนำไปสู่หลักการดังกล่าวไว้หลายวิธีการ ซึ่งหนึ่งในวิธีการที่สำคัญคือ การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ ที่กำหนดจัดกลุ่มภารกิจออกเป็นสามกลุ่ม คือ ภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการเอง ภารกิจที่รัฐอาจกระจายหรือร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่รัฐอาจมอบให้หรือร่วมดำเนินการกับภาคเอกชน^{๑๖} โดยมีเป้าหมายเพื่อ “การปรับลดขนาดของราชการบริหารส่วนกลางให้เล็กลงโดยการถ่ายโอนภารกิจบางอย่างไปให้ท้องถิ่นและเอกชนดำเนินการ” ซึ่งหลักการดังกล่าวปรากฏชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หลายประการ โดยกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาได้กำหนดไว้ในมาตรา ๔๓ ใจความสำคัญว่า “การกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ยังกำหนดให้การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้กำหนดรองรับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการ โดยกรณีของการจัดการศึกษานั้น ได้กำหนดให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกวิชาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐได้”^{๑๗} อีกด้วย อีกทั้งยังได้มีการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอาไว้ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคลการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ส่วนการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายจะได้บัญญัติขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึง “การกระจายอำนาจ” เพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ^{๑๘} ซึ่งจากบทบัญญัตินี้เองนำไปสู่การกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น โดยเป็นไปภายใต้หลักการสำคัญ คือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครอง

^{๑๕} แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔

^{๑๖} ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน. สำนักพิมพ์นิติธรรม ๒๕๔๒. หน้า ๘๘-๘๙

^{๑๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐: มาตรา ๒๘๙ วรรคสอง

^{๑๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐: มาตรา ๒๘๔

ส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นสำคัญ ทั้งนี้ จะต้องมีการทบทวนการกระจายอำนาจดังกล่าวทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และแม้ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สิ้นผลบังคับไปโดยผลของการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลักการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอรายละเอียดในเนื้อหาบทที่สองของรายงานการวิจัยนี้ต่อไป

๑.๓ การบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการภายใต้กฎหมาย

การบริหารจัดการการศึกษาของไทยปัจจุบันจะเป็นการบริหารจัดการการศึกษาภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาที่กฎหมายกำหนดโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับ ซึ่งในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอเนื้อหาที่เป็นภาพรวมของการบริหารจัดการการศึกษาของไทยภายใต้กรอบของกฎหมายหลักที่สำคัญเพื่อเป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการในฐานะที่เป็นส่วนราชการตามโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

๑.๓.๑ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษา

โดยที่การจัดการศึกษาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยมีกฎหมายให้อำนาจเพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาพบว่า หลักการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปรากฏในกฎหมายหลักสี่ฉบับ ดังนี้

๑.๓.๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๑๙}

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาแล้วจะพบว่า ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมและรับรองสิทธิเสรีภาพในการศึกษาของประชาชนเอาไว้ โดยได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในการที่จะได้รับการศึกษาของประชาชน ที่จะได้รับการศึกษาที่รัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน (Equal Accessibility to Education) ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ารัฐจะต้องจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างน้อย ๑๒ ปี

^{๑๙} ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้สิ้นผลใช้บังคับไปแล้วโดยผลของการรัฐประหารและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๕๘ ขึ้นใช้บังคับแทน อย่างไรก็ตาม โดยที่โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยที่เกิดขึ้นในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับ ซึ่งได้กำหนดรองรับความต่อเนื่องของการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ให้คงมีอยู่ต่อไปในมาตรา ๔ ความว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” นั้น อีกทั้งประเทศไทยปัจจุบัน (ตุลาคม ๒๕๕๘) อยู่ในระหว่างกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับใหม่ ดังนั้น หลักเกณฑ์และกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่นำมาศึกษาวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้ จึงเป็นหลักเกณฑ์และกลไกที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๕๘ รับรองความต่อเนื่องเอาไว้ประกอบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น

และจะต้องจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ตลอดจนยังมีบทบาทปฏิบัติที่ได้รับรองสิทธิให้แก่บุคคลที่ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ อันได้แก่ บุคคลผู้ยากไร้ บุคคลผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือบุคคลผู้ตกอยู่ในสภาวะยากลำบากที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิในการได้รับการศึกษาเป็นพิเศษ ซึ่งรัฐจะต้องให้การสนับสนุนให้บุคคลดังกล่าวสามารถมีโอกาสได้รับการศึกษาในลักษณะเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองและส่งเสริมการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างเหมาะสมจากรัฐอีกด้วย ทั้งรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้เป็น “หน้าที่ของรัฐ” ในการที่จะต้องพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และจะต้องจัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการปรับปรุงหรือจัดทำกฎหมายที่มีผลเป็นการพัฒนาการศึกษาของชาติ ตลอดจนจัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนี้ รัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน สามารถที่จะจัดและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอีกด้วย และเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการของตนเอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประการซึ่งรวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติอีกด้วย

๑.๓.๑.๒ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการการศึกษาของไทย ได้กำหนดให้การบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันอยู่ภายใต้หลักการที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่กำหนดให้การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาจะต้องยึดหลักความมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยได้กำหนดให้การจัดการศึกษาสามารถจัดได้สามรูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการจัดการศึกษาที่จะต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ซึ่งภายหลังจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเข้าสู่โครงสร้างตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ อันเป็นแม่บททางการศึกษาแล้ว ส่งผลให้ได้มีการตรากฎหมายหลักอันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ของกระทรวงศึกษาธิการและจัดระบบบริหารราชการในระดับต่างๆ ของกระทรวงศึกษาธิการเอาไว้ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการอยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรหลักสี่องค์กร ดังนี้

(๑) สภาการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและกีฬากับการศึกษาทุกระดับ พิจารณาเสนอนโยบาย แผน มาตรฐานการศึกษา พิจารณาเสนอแนะนโยบายและแผนในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา

(๒) คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(๓) คณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแนะนโยบายแผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรการอาชีวศึกษาทุกระดับที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การส่งเสริมประสานงานการจัดการอาชีวศึกษาของรัฐและเอกชน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผลการจัดการอาชีวศึกษา โดยคำนึงถึงคุณภาพและความเป็นเลิศทางวิชาชีพ

(๔) คณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแนะนโยบายแผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ภายใต้การบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรหลักทั้งสี่องค์กรดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้การจัดการศึกษาสามารถจัดได้สามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยการศึกษาในระบบจะแบ่งออกเป็นสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งหมายถึงการศึกษาที่รัฐต้องจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษาและอยู่ภายใต้การบริหารจัดการการศึกษาโดยคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งออกเป็นสองระดับคือ การศึกษาอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาและการศึกษาอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมาย โดยกรณีของการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น กฎหมายกำหนดให้ยึด “**เขตพื้นที่การศึกษา**” เป็นหลัก โดยจะต้องคำนึงถึงระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นประกอบด้วย ทั้งยังกำหนดให้ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษามี “**คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา**” และ “**สำนักงานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา**” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา โดยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาจะประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคม

ผู้ประกอบการวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการและครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสตร์ ศิลปะและวัฒนธรรมร่วมเป็นกรรมการ

อย่างไรก็ตาม ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ กระทรวงศึกษาธิการจะต้อง “กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา” ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป “ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของการจัดการศึกษาที่จะต้องยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในกฎหมายนั่นเอง

๑.๓.๑.๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๓

ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาดังกล่าวที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าวข้างต้น พบว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการออกเป็นสามระดับ ดังนี้

- (๑) การจัดระเบียบราชการในส่วนกลาง
- (๒) การจัดระเบียบราชการเขตพื้นที่การศึกษา และ
- (๓) การจัดระเบียบราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล

ซึ่งในกรณีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางนั้นกฎหมายกำหนดให้ราชการส่วนกลางมีฐานะ “เป็นนิติบุคคลและเป็นกรม” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีหัวหน้าส่วนราชการ ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อันได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ทั้งนี้ กรณีของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น กฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้ความดูแลของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการ ปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการใน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอีกด้วย โดยการ บริหารจัดการการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานนั้น กฎหมายกำหนดให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลักโดยจะต้องคำนึงถึง ระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสม ด้านอื่นด้วย

๑.๓.๑.๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายหลัก ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในรูปของคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาหลายประการ อาทิ อำนาจ หน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการผลิตและการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อำนาจหน้าที่ในการออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตั้ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและอนุกรรมการอื่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้ “สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของ ก.ค.ศ.

ส่วนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา กฎหมายกำหนดให้มี “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา” โดยออกนามเขตพื้นที่การศึกษานั้นๆ ประกอบด้วย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานบุคคล ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด พิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา และส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ การปกป้องคุ้มครองระบบคุณธรรม การจัดสวัสดิการ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น ส่วนในระดับสถานศึกษานั้น กฎหมายกำหนดให้ “คณะกรรมการสถานศึกษา” มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จะมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง แต่เนื่องจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกลไกสำคัญและเป็นกลุ่มบุคลากรหลักในการขับเคลื่อนระบบการบริหารจัดการการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงจำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาอธิบายไว้ในเนื้อหาส่วนนี้เพิ่มเติมเพื่อประกอบการทำความเข้าใจอีกด้วย

๑.๓.๒ การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางออกเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรมหรือส่วนราชการอย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม โดยกำหนดให้ราชการส่วนกลางมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการกำหนดให้ส่วนราชการทั้งสามระดับเป็นนิติบุคคลนั้นส่งผลให้ส่วนราชการเหล่านี้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการ สามารถครอบครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นของตนเอง ตลอดจนสามารถทำนิติกรรมได้ในนามของตนเองในลักษณะเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไป ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พบว่ากฎหมายได้กำหนดให้ส่วนราชการที่สามารถเสนอหรือทำคำขอจัดตั้งงบประมาณได้นั้นหมายความถึง “กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” เพราะฉะนั้น ภายใต้

เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการศึกษาของชาติทั้งระบบ จึงได้กำหนดให้การบริหารจัดการการศึกษาอยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์คณะบุคคลหลักสี่องค์กร อันได้แก่ สภาการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทั้งกำหนดให้สำนักงานของคณะกรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสามารถบริหารจัดการการศึกษาภายใต้ขอบอำนาจของตนเองได้อย่างคล่องตัวและเป็นอิสระนั่นเอง

๑.๓.๒.๑ สถานะและโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ภายใต้หลักการการจัดการศึกษาที่เป็นอิสระและคล่องตัวดังกล่าวข้างต้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการอันเป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการภายในของกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถบริหารจัดการการศึกษาในสถานศึกษาได้อย่างคล่องตัวภายใต้ความหลากหลายของสถานศึกษาแต่ละแห่ง โดยกำหนดให้ “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษา ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง”^{๒๐}

จากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานซึ่งแม้จะเป็นส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรม และถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอันส่งผลให้สถานศึกษาที่เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเพียง “เทียบเท่ากอง” หรือต่ำกว่ากลายเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยผลของกฎหมายทันที การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นบุคคลตามกฎหมายซึ่งย่อมมีสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สามารถทำนิติกรรมเพื่อให้มีผลผูกพันตามกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม แม้สถานศึกษาจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ตาม สถานศึกษาดังกล่าวกลับมิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแต่ประการใด ซึ่งย่อมหมายความว่าสถานศึกษาย่อมไม่อาจสามารถจัดทำคำขอของงบประมาณและเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณได้เอง หากแต่ต้องดำเนินการโดยยื่นคำขอผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการแทน นอกจากนี้ การดำเนินการใดๆ อันเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาในส่วนของสถานศึกษายังถูกกำหนดให้ต้องเป็นไปตาม “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖” ที่เป็นกรอบในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาอีกด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เห็นชัดเจนว่า แม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างคล่องตัวและเป็นอิสระโดยการกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายก็ตาม หากแต่ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาโดยผลของกฎหมายข้างต้นกลับมิได้ส่งผลให้สถานศึกษาสามารถ

^{๒๐} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ : มาตรา ๓๕

ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระคล่องตัว เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดกลไกที่จะรองรับความเป็นอิสระของสถานศึกษาแต่ประการใด อันส่งผลให้การดำเนินการใดๆ ของสถานศึกษายังคงต้องเป็นไปภายใต้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัดอีกด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันอยู่ภายใต้องค์กรบริหารจัดการการศึกษาหลักของสามองค์กร กล่าวคือ

(๑) คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

โดยที่สถานศึกษานิติบุคคลนั้นมีสถานภาพเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีอำนาจในการพิจารณาเสนอโยกย้าย แผนพัฒนา มาตรฐาน และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเสนอแนะในการออกระเบียบหลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสำนักงาน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทำหน้าที่รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการอีกด้วย

(๒) คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการของพื้นที่การศึกษามีองค์ประกอบที่มาจากผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพบริหาร การศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม เป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา อำนาจในการประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษาประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ข้างต้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยมี “สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา” เป็นหน่วยธุรการโดยมี “ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการกระทรวงศึกษาธิการ เพราะฉะนั้น สถานศึกษานิติบุคคลแต่ละแห่งจึงตกอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษาแห่งนั้นตั้งอยู่นั่นเอง

(๓) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นกรรมการ อย่างไรก็ตาม กรณีที่สถานศึกษาบางประเภทที่มีลักษณะการปฏิบัติงานแตกต่างไปจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป กฎหมายกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ

โดยคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจในการกำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และจำนวนกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษาอาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามสภาพและ ลักษณะการปฏิบัติงานตลอดทั้งความจำเป็นเฉพาะของสถานศึกษาประเภทนั้นๆ ก็ได้โดยออกเป็นกฎกระทรวง โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของ สถานศึกษาเป็นหลัก และเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายจะพบว่า กฎหมายกำหนดให้สถานศึกษาดังกล่าวมี “ผู้อำนวยการสถานศึกษา” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้ง นโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ หน้าที่ในการประสานการระดมทรัพยากร เพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาหรือ ส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของ สถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษาหรือ ส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ หน้าที่ในการ จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่ การศึกษา อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปัตร์ของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบ ที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ตลอดจนหน้าที่ในการปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย

๑.๓.๒.๒ การจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้นิยามความหมายของคำว่า “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” ว่า หมายความว่า “การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา”^{๒๑} อีกทั้งยังได้จัดแบ่งการจัดการศึกษาออกเป็นสามรูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย^{๒๒} โดยกรณีของการจัดการศึกษา ในระบบนั้นแบ่งออกเป็นสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยกรณีของ การศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น กฎหมายกำหนดให้หมายความถึง “การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปี ก่อนระดับอุดมศึกษา” ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นหมายถึงการจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา^{๒๓} ซึ่งการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นกฎหมายกำหนดให้จัดในสถานศึกษาดังต่อไปนี้

(๑) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษ หรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(๒) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนาหรือ ศาสนาอื่น

^{๒๑} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๔

^{๒๒} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๑๕

^{๒๓} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๑๖

(๓) ศูนย์การเรียนรู้ ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด

ซึ่งปัจจุบันนี้ได้มีการกำหนดแบ่งระดับและประเภทของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานออกเป็นสามระดับ^{๒๔} ดังนี้

(๑) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา โดยปกติเป็นการจัดการศึกษาให้แก่เด็กที่มีอายุสามปีถึงหกปี เพื่อเป็นการวางรากฐานชีวิตและการเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งร่างกายและจิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และการอยู่ร่วมในสังคม

(๒) การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งวางรากฐานเพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้และความสามารถขั้นพื้นฐานโดยปกติใช้เวลาเรียนหกปี

(๓) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็นสองระดับ คือ

ก. การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในด้านต่างๆ ต่อจากระดับประถมศึกษา เพื่อให้รู้ความต้องการ ความสนใจ และความถนัดของตนเอง ทั้งในด้านวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนความสามารถในการประกอบกิจการงานและอาชีพตามควรแก่วัย โดยปกติใช้เวลาเรียนสามปี

ข. การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ศึกษาตามความถนัดและความสนใจ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อหรือการประกอบอาชีพรวมทั้งการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมและทักษะทางสังคมที่จำเป็น โดยปกติใช้เวลาเรียนสามปี ซึ่งยังแบ่งออกได้เป็นสองประเภท ได้แก่ ประเภทสามัญศึกษา อันเป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนตามความถนัดความสนใจ ศักยภาพ และความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา และประเภทอาชีวศึกษา อันเป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพให้เป็นการกำลังแรงงานที่มีฝีมือ หรือศึกษาต่อในระดับอาชีพขั้นสูงต่อไปนั่นเอง

จากข้อมูลล่าสุด พบว่าปัจจุบันข้อมูลของโรงเรียนที่อยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอยู่จำนวนทั้งสิ้น ๓๐,๘๑๖ โรงเรียน^{๒๕} โดยแบ่งเป็นระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๒๗,๗๑๖ โรงเรียน ระดับประถมศึกษาจำนวน ๒๘,๓๕๘ โรงเรียน โรงเรียนสามัญศึกษา ๒,๓๖๑ โรงเรียน โรงเรียนการศึกษาสงเคราะห์จำนวน ๕๑ โรงเรียน การจัดการศึกษาพิเศษจำนวน ๔๖ โรงเรียน

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นจะต้อง “ยึดเขตพื้นที่การศึกษา” เป็นหลัก^{๒๖} โดยคำนึงถึงระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและ

^{๒๔} กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๖

^{๒๕} ข้อมูลจำนวนโรงเรียนจำแนกตามขนาดจำนวนนักเรียน ปีการศึกษา ๒๕๕๘. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม ๒๕๕๘) <http://www.bopp-obec.info/home/> (Assessed 10/12/2015)

^{๒๖} มาตรา ๓๗ การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา

ในกรณีที่สถานศึกษาใดจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา การกำหนดให้สถานศึกษาแห่งนั้นอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาใด ให้ยึดระดับการศึกษาของสถานศึกษานั้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในกรณีที่เขตพื้นที่การศึกษาไม่อาจบริหารและจัดการได้ตามวรรคหนึ่ง กระทรวงอาจจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้เพื่อเสริมการบริหารและการจัดการของเขตพื้นที่ศึกษาก็ได้

ความเหมาะสมด้านอื่นด้วย ซึ่งเขตพื้นที่การศึกษาจะเป็นอย่างไรและมีจำนวนเท่าใดนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของสภาการศึกษาเป็นผู้มีอำนาจประกาศกำหนด ซึ่งปัจจุบันได้มีการได้มีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษามากเป็นเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตามกฎหมาย โดยปัจจุบันมีเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาจำนวน ๔๒ เขต^{๒๗} และเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอีกจำนวน ๑๘๓ เขต^{๒๘}

นอกจากนี้ ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดแบ่งขนาดของโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการออกเป็นสี่ระดับ^{๒๙} กล่าวคือ

- (๑) โรงเรียนขนาดเล็ก หมายความว่า โรงเรียนหรือสถานศึกษาที่มีผู้เรียนตั้งแต่ ๑-๔๙๙ คน
- (๒) โรงเรียนขนาดกลาง หมายความว่า โรงเรียนหรือสถานศึกษาที่มีผู้เรียนตั้งแต่ ๕๐๐-๑,๔๙๙ คน
- (๓) โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายความว่า โรงเรียนหรือสถานศึกษาที่มีผู้เรียนตั้งแต่ ๑,๕๐๐-๒,๔๙๙ คน
- (๔) โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ หมายความว่า โรงเรียนหรือสถานศึกษาที่มีผู้เรียนตั้งแต่ ๒,๕๐๐ คนขึ้นไป

๑.๓.๒.๓ บุคลากรในสังกัดของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

โดยที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะฉะนั้น บุคลากรหลักที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษานิตบุคคลจึงเป็นบุคลากรที่มีสถานะเป็น “ข้าราชการ” ทั้งสิ้น ประกอบกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิตบุคคลนั้นเป็นการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้น บุคลากรของสถานศึกษานิตบุคคลจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับการบริหารงานบุคคลกลางองค์กรเดียวกัน คือ “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หรือ ก.ค.ศ. และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็จะเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้นเอง

๑.๓.๒.๔ งบประมาณ การเงิน และการพัสดุของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

การบริหารจัดการงบประมาณ การเงิน และการพัสดุของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษาในปัจจุบันนี้จะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจของสถานศึกษาในด้านงบประมาณ การเงิน และการพัสดุไว้ในประเด็นดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

๓.๑ ด้านงบประมาณ สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณในส่วนที่ตั้งไว้สำหรับสถานศึกษาตามที่ได้รับกำหนดวงเงินและได้รับมอบหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา

(๑) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการหรือทุพพลภาพ

(๒) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดในรูปแบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย

(๓) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ

(๔) การจัดการศึกษาทางไกลและการจัดการศึกษาที่ให้บริการในหลายเขตพื้นที่การศึกษา

^{๒๗} ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓

^{๒๘} ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓

^{๒๙} การแบ่งขนาดของโรงเรียนหรือสถานศึกษาตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช ๒๕๔๗

ชั้นพื้นฐาน และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา
ชั้นพื้นฐานกำหนด ทั้งนี้ ยกเว้นงบประมาณในหมวดเงินเดือน

๓.๒ ด้านการเงิน กฎหมายกำหนดให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินและบัญชีของสถานศึกษา
ให้เป็นไปตามระเบียบที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐานประกาศกำหนด นอกจากนี้ กรณีที่
สถานศึกษาจะรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้สถานศึกษา การรับบริจาดังกล่าวจะต้อง
เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ และตาม
หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐานกำหนด ทั้งนี้ สถานศึกษามีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบัญชี
แสดงรายการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ไว้เป็นหลักฐานพร้อมทั้งสรุปรายการบัญชีทรัพย์สินดังกล่าว
แล้วรายงานให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นสังกัดอยู่ทราบทุกสิ้นปีงบประมาณแล้วรายงาน
ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐานเพื่อทราบ นอกจากนี้ สถานศึกษายังมีอำนาจในการปกครอง
ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา เว้นแต่การจำหน่าย
อสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้สถานศึกษาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษา และเมื่อ
ได้มีการจำหน่ายทรัพย์สินแล้วสถานศึกษาจะต้องรายงานให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาทราบโดยเร็ว
อย่างไรก็ตาม ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา เลขาธิการ
คณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐานอาจวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ดังกล่าวได้

๓.๓ ด้านการพัสดุ กฎหมายกำหนดให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัสดุ
เฉพาะในส่วนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบหรืออยู่ในวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการ
คณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐานกำหนด

บทที่ ๒

“หลักการกระจายอำนาจ” กับ “การกระจายอำนาจทางการศึกษา” ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทย โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน พบว่ามีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ซึ่งเมื่อพิจารณาเฉพาะเจาะจงถึงกรณี “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ที่เป็นการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ “หลักการกระจายอำนาจ” พบว่าโดยผลของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญส่งผลให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากเดิมที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาจากแต่งตั้ง มาสู่รูปแบบที่สมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นหรือที่เรียกในทางวิชาการว่า “Strong Mayor Form”^๑ อีกทั้งยังกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้เพิ่มเติมช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีกหลายช่องทาง อาทิ การมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารของท้องถิ่น เป็นต้น เนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจ “หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา” ที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการตามกฎหมายต่อไป

๒.๑ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ^๒

โดยปกติแล้วเมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจ มักจะเกิดความเข้าใจร่วมกันว่าหมายความถึงแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหรือการมีส่วนร่วมในการบริหารอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการแบ่งหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมนั่นเอง ซึ่งหากพิจารณาบริบทของการกระจายอำนาจพบว่า การกระจายอำนาจสามารถปรากฏในสามบริบทใหญ่ๆ ได้แก่

๑. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้จะเป็นกรณีที่ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการตัดสินใจที่เป็นอิสระบนพื้นฐานของอำนาจที่ได้รับการแบ่งสรรและความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง ทั้งนี้ อำนาจการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระของท้องถิ่นย่อมหมายความว่า การเลือกผู้นำท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง เป็นต้น

^๑โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ. สำนักพิมพ์เอ็กซ์เปอร์เนท ๒๕๕๐. อังใน ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์. คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ จังหวัดจัดการตนเองและนครแม่สอด. สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล ๒๕๕๗. หน้า ๖

^๒ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์. คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ จังหวัดจัดการตนเองและนครแม่สอด. สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล ๒๕๕๗. หน้า ๑๔-๑๖

๒. การกระจายอำนาจทางนโยบาย (Policy Decentralization) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้จะเป็นกรณีที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามภารกิจและกิจการที่ได้รับมาจากราชการส่วนกลาง เช่น การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท เป็นต้น

๓. การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้อยู่บนพื้นฐานความสมดุลของรายรับและรายจ่ายของราชการส่วนกลางกับท้องถิ่น โดยท้องถิ่นอาจได้รับอิสระด้านการคลังของท้องถิ่นอันส่งผลให้ท้องถิ่นสามารถหารายได้จากการจัดเก็บภาษี หรือด้านอื่นได้เองตามที่กฎหมายกำหนด

ซึ่งแนวความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนี้ ในยุคแรกของการกระจายอำนาจจึงมักเป็นการกระจายอำนาจภายในระบบราชการด้วยตนเอง โดยจะเห็นได้ชัดเจนที่สุดคือการกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางไปให้กับราชการส่วนภูมิภาคหรือในระดับพื้นที่นั่นเอง ต่อมาภายหลังแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจึงได้พัฒนาไปสู่การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหรือภาคเอกชน (Private Sector) เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะแทนราชการส่วนกลางนั่นเอง^๓ และโดยผลของการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่อยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญที่จะมุ่งลดบทบาทและภารกิจของระบบราชการให้เล็กลงและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจึงได้พัฒนาไปสู่การกระจายอำนาจโดยเพิ่มการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นอีกด้วย

จากหลักการพื้นฐานดังกล่าวได้นำไปสู่การแบ่งประเภทของการกระจายอำนาจที่เป็นการสะท้อนถึงความเป็นอิสระและความสามารถในการจัดการปกครองของท้องถิ่นในแต่ละระดับ^๔ ดังนี้

๒.๑.๑ การกระจายอำนาจในลักษณะการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การกระจายอำนาจในลักษณะการแบ่งอำนาจหรือที่เรียกว่า “การแบ่งอำนาจทางปกครอง”^๕ เป็นการแบ่งหน้าที่ในการบริหารจัดการ บทบาท และความรับผิดชอบในกิจการสาธารณะบางอย่างจากราชการส่วนกลางไปยัง “หน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่แทนส่วนกลาง” ในระดับพื้นที่ซึ่งอยู่ในสาย “การบังคับบัญชา” ของราชการบริหารส่วนกลาง สำหรับประเทศไทยจะพบรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะการแบ่งอำนาจนี้ได้จากการแบ่งอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดนั่นเอง

๒.๑.๒ การกระจายอำนาจในลักษณะตัวแทนรับมอบอำนาจ (Delegation)

การกระจายอำนาจในลักษณะตัวแทนรับมอบอำนาจ หรือที่เรียกว่า “การกระจายอำนาจทางการปกครอง” นี้ เป็นกรณีที่รัฐได้ดำเนินการมอบอำนาจและหน้าที่บางอย่างไปยังหน่วยงานหรือองค์กรกึ่งอิสระ (Semi-Autonomous Body) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้ “การกำกับดูแล” ให้เป็นไปตามกฎหมายโดยราชการบริหารส่วนกลางรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวอาจตั้งอยู่ในส่วนกลางหรือในพื้นที่ก็ได้เพื่อเป็นตัวแทนในการทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาจากส่วนกลาง

^๓ แนวคิดนี้ปรากฏให้เห็นชัดเจนที่สุดในช่วงของการปฏิรูประบบราชการในปี ๒๕๔๐

^๔ James Katorobo. Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy in Proceeding of ๖th Global Forum on Reinventing Government: Towards Participatory and Transparent Governance. ๒๔-๒๗ May ๒๐๐๕. Seoul, Republic of Korea. อังโน ชุมพล อุ้นพัฒนาศิลป์. คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ จังหวัดจัดการตนเองและนครแม่สอด. สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล ๒๕๕๗. หน้า ๑๕

^๕ โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๑

๒.๑.๓ การกระจายอำนาจในลักษณะการโอนอำนาจ (Devolution)

การกระจายอำนาจในลักษณะการโอนอำนาจนี้เป็นกรณีที่มีการโอนอำนาจทั้งอำนาจด้านการเมือง อำนาจด้านเศรษฐกิจ และอำนาจด้านการบริหารจากรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในมิติดังกล่าวบริหารจัดการการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมภายในพื้นที่ตามความต้องการของคนในท้องถิ่นได้

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบของการกระจายอำนาจข้างต้นพบว่า ระดับของการกระจายอำนาจอาจเกิดขึ้นได้ในหลายระดับและหลายมิติ ในบางพื้นที่ที่มีศักยภาพในการจัดหารายได้ด้วยตัวเองเป็นอย่างดี เช่น พื้นที่ที่เป็นเขตเศรษฐกิจหรือแหล่งท่องเที่ยวที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูง การกระจายอำนาจด้านการคลังอาจไม่สำคัญเท่ากับการกระจายอำนาจด้านการเมืองและด้านนโยบาย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจด้วยตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างคล่องตัว หรือในกรณีที่พื้นที่นั้นๆ ยังไม่มีความพร้อมที่จะรับการกระจายอำนาจหรือโอนอำนาจทั้งหมดจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจที่เหมาะสมอาจเป็นเพียงการกระจายในลักษณะตัวแทนรับมอบอำนาจในบางเรื่องแทน เป็นต้น

๒.๒ หลักเกณฑ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับ “การกระจายอำนาจ”

ภายใต้หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนุญ (Supremacy of Constitution) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินพร้อมทั้งกำหนดตัวผู้ใช้อำนาจดังกล่าวไว้ เพราะฉะนั้น การพิจารณาระดับของการกระจายอำนาจของไทยจึงจำต้องพิจารณาจากเนื้อหาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นเกณฑ์ ซึ่งหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ หากแต่ที่ชัดเจนและเกิดผลเป็นรูปธรรมมากที่สุดคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐^๖ ที่นำไปสู่การตรากฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมาใช้บังคับ อันได้แก่ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒” และได้มีการดำเนินการวางแผนและกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อยมา อย่างไรก็ตาม โดยผลของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจกลับปรากฏชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นการยอมรับแนวทางเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักการกระจายอำนาจมากขึ้นในยุคปัจจุบัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๒.๒.๑ การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ขึ้น กล่าวคือ ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวและจะแบ่งแยกมิได้นั้น^๗ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และกรณีที่ “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้ง

^๖โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๑ ในหัวข้อ ๑.๒ หัวข้อที่ ๒. เรื่องการบริหารราชการแผ่นดินกับการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

^๗รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : มาตรา ๑

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ^๑ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดรองรับหลักการดังกล่าวไว้ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้รัฐต้องดำเนินการให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ และรัฐจะต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณ เพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งจะ “ต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ” อีกด้วย ดังปรากฏใน มาตรา ๗๘ ความว่า

“มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(๒) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณ เพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(๔) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(๕) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ ตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : มาตรา ๒๘๑

(๗) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตาม สอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(๘) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม”

ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้ “การกำกับดูแล” จากราชการบริหารส่วนกลาง โดยกำหนดให้ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง “ทำเท่าที่จำเป็น” ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ การกำกับดูแลดังกล่าว จะต้องเป็นไปภายใต้กฎหมายบัญญัติและมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้^{๘๖} อย่่างไรก็ตาม ภายใต้ หลักการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นนั้น กฎหมายกำหนดให้รัฐจะต้องกำหนด “มาตรฐานกลาง” เพื่อเป็นแนวทางให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับ ของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบ ต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มี กลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลักอีกด้วย

๒.๒.๒ การกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และ “มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับ การพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย โดยกำหนดเป็น “หน้าที่” ให้แก่รัฐที่จะต้องส่งเสริมและ สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้ จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ สามารถจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำ บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้บริการประชาชน อย่างทั่วถึงที่สุด^{๘๗} ซึ่งสำหรับกรณีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษานั้น รัฐธรรมนูญ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “มีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึง ความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ” โดยต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย ดังปรากฏในมาตรา ๒๘๙ ความว่า

^{๘๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : มาตรา ๒๘๒

^{๘๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : มาตรา ๒๘๓ วรรคแรก

“มาตรา ๒๘๙ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้กำหนดให้มี **“กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ”** เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมี **“คณะกรรมการ”** ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มี **“กฎหมายรายได้ท้องถิ่น”** เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ และในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ^{๑๑}

๒.๒.๓ “แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ” กับ “การจัดการศึกษา”

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ได้กำหนดให้มี **“กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ”** และจัดตั้ง **“คณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ”** ขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ และจะต้องมีการทบทวนการกระจายอำนาจดังกล่าวทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญนั้น ส่งผลให้มีการตรา **“พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒”** ขึ้นใช้บังคับและมีกรตั้ง **“คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”** ขึ้นเพื่อดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว และแม้รัฐภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : มาตรา ๒๘๓

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ลั่นผลบังคับไปโดยผลของการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ตาม หากแต่หลักการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยิ่งปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกำหนดให้ตรา “กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ” ขึ้นเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมี “คณะกรรมการ” ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

การดำเนินการเพื่อให้มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับนั้นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ฉบับที่ ๒๕๔๙^{๑๒} นั้นกำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำ “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ” โดยมีเนื้อหาเพื่อกำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง อีกทั้งปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง^{๑๓} ซึ่งปัจจุบัน

^{๑๒} ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๐

^{๑๓} พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(๒) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๓) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (๒) (๓) และ (๔)

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ เป็นสำคัญ

(๗) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) เรงรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๐) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(ตุลาคม ๒๕๕๘) คณะกรรมการฯ ได้จัดทำและประกาศใช้บังคับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการแล้วจำนวนทั้งสิ้นสองฉบับ ได้แก่ (๑) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๓ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ และ (๒) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๒ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๓ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕^{๑๔} กับ “การจัดการศึกษา”

สาระสำคัญของแผนกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับนี้ ถูกกำหนดขึ้นภายใต้หลักการที่เป็นกรอบแนวคิดสามด้าน กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองและการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง ประการที่สอง ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เพื่อจัดระบบราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนโดยกำหนดให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและยุทธศาสตร์ในระดับชาติ และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะโดยที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ การกำหนดมาตรฐาน และการตรวจสอบติดตามประเมินผล และประการสุดท้าย ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วประชาชนจะต้องได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิมโดยการถ่ายโอนภารกิจนี้จะหมายถึง กรณีที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่เคยปฏิบัติมาอย่างไม่ใช่การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงินการคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่สามารถดำเนินการตามโครงการถ่ายโอนภารกิจได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด แผนฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นที่จะต้องร้องขอหรือขอความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นผู้ดำเนินการ และให้ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการร้องขอจะต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจะต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อมและ

(๑๑) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(๑๒) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(๑๓) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๔) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๕) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ประกาศของคณะกรรมการตาม (๑๕) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^{๑๔} มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔

ดำเนินการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้ดำเนินการภายใน ๔ ปี สำหรับท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมภายใน ๔ ปีให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ ปี โดยกำหนดรูปแบบการถ่ายโอน ๓ ลักษณะ ดังนี้

(๑) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งแบ่งเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๒) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

(๓) ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

สำหรับกรณี “การจัดการศึกษา” นั้น ถูกกำหนดเป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน “**ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต**”^{๑๕} ด้านการศึกษา ซึ่งจำแนกเป็นสองแบบ ได้แก่ การจัดการศึกษาในระบบ และการศึกษานอกระบบ โดยงานด้านการศึกษาที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการฯ นี้ หมายความถึง งานการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ ๔-๖ ปี) งานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษานอกระบบโดยศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือระดับเขต จะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเมื่อผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมของกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับการดำเนินงานที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน และห้องสมุดประจำตำบลนั้น จะมอบให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าของพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนห้องสมุดประจำอำเภอหรือจังหวัดมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดูแล^{๑๖} โดยภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ.๒๕๔๕ เฉพาะภารกิจด้านการศึกษานั้นมีรายละเอียด^{๑๗} ดังนี้

^{๑๕} แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ : ข้อ ๒.๔

^{๑๖} สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องสำหรับประชาชน. มกราคม ๒๕๕๘. หน้า ๑๙

^{๑๗} http://www.odloc.go.th/web/?page_id=๒๕๘๕ (Accessed ๓๐/๑๐/๒๐๑๕)

ลำดับที่	ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว	ส่วนราชการ	ท้องถิ่นที่รับ การถ่ายโอน
๑	๑. ก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ ๔-๖ ปี) ๒. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษา) (สพช.เดิม) ๓. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับมัธยมศึกษา) (กรมสามัญศึกษาเดิม) ๔. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วิศดุการศึกษา) ๕. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) ๖. งานการศึกษาพิเศษ - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม) ๗. โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม) ๘. โครงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม) ๙. งานจัดการศึกษาสงเคราะห์ - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม) ๑๐. งานดำเนินการศึกษาพิเศษในโรงเรียนมัธยมศึกษา - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม(นม)	กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน	อบจ./ท./อบต./ กทม./มพ
๒.	๑. โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทย ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ๒. โครงการพัฒนาการศึกษาชุมชนบนพื้นที่สูง	สำนักงาน คณะกรรมการ การอาชีวศึกษา	อบจ.
๓.	๑. โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน ๒. โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวันเด็กก่อนประถมศึกษาและ โรงเรียนประถมศึกษา (สำหรับนักเรียนบนภูเขา) ๓. การดำเนินงานที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน/ที่อ่านวารสาร ๔. ห้องสมุดประชาชนตำบล	สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ	ท./อบต./กทม./ มพ. อบต. ท./อบต. อบจ./ท./อบต.

**๒. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และ
แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) กับ “การ
จัดการศึกษา”**

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการ
การกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) นี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่
๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยสาระสำคัญส่วนใหญ่ยังคงสอดคล้องกับแผนฯ ฉบับที่ ๑ และมีการปรับปรุง
บางส่วนเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้ง
ยังสามารถกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจที่ชัดเจนและยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดความชัดเจนระหว่างราชการ
ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยยังคงมีเป้าหมายเพื่อให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำ
บริการสาธารณะของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้ดำเนินการภายใน ๔ ปี สำหรับ
ท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมภายใน ๔ ปี ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ ปี โดยเน้นการถ่ายโอนภารกิจของ
ส่วนราชการเป็นหลักโดยไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี
การต่างประเทศ การเงิน การคลังของประเทศโดยรวม ทั้งนี้ แผนฯ ฉบับที่ ๒ ได้ปรับปรุงรูปแบบการถ่ายโอน
เพิ่มเติมเป็น ๖ ลักษณะ กล่าวคือ

(๑) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้นได้เอง ซึ่งหมายความถึง
ภารกิจที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้วและสามารถรับโอนได้ทันที ตลอดจนเป็น

ภารกิจที่มีการดำเนินงานในเขตพื้นที่ของตนเอง อาทิ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก งานจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา เป็นต้น

(๒) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเป็นภารกิจที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือหรือสหการ เนื่องจากมีผลกระทบต่อประชาชนหลายท้องถิ่น หรือมีความจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง เช่น โครงการบำบัดน้ำเสียรวม โครงการเตาเผาขยะ หรือที่ทิ้งขยะรวม เป็นต้น

(๓) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐอื่น เนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะ วิชาการ หรือความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เองหรือดำเนินการได้ แต่ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่คุ้มทุน

(๔) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำเอง หากแต่รัฐดำเนินการบางส่วนอยู่โดยมีการแบ่งขอบเขตชัดเจน เช่น การดูแลแม่น้ำในเขตจังหวัด การดูแลรักษาตลิ่ง การก่อสร้างทำเทียบเรือขนาดเล็ก เป็นต้น

(๕) ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ หากแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ กล่าวคือ เป็นภารกิจที่แผนปฏิบัติการไม่ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอน เช่น งานของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน เช่น การประปาส่วนภูมิภาค ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือ กิจกรรมที่มีผลมากกว่าเขตจังหวัด เช่น การจัดการศึกษา **ระดับอุดมศึกษา** ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการดำเนินการก็สามารถทำเรื่องขอรับโอนได้หากเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน กล่าวคือ เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และเป็นเจ้าของภารกิจ แต่มอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุม เช่น การให้สัมปทาน เป็นต้น

ภายใต้หลักการดังกล่าวแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๒) ได้กำหนดแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกตามเกณฑ์ความพร้อมได้สามประเภท คือ กรณีของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่พิเศษและมีความพร้อมสูงมาก ให้สามารถรับโอนภารกิจจากส่วนราชการได้ทุกภารกิจทั้งภารกิจเดิมและภารกิจใหม่ กรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่มีลักษณะเฉพาะและมีความพร้อมสูง ให้สามารถรับโอนภารกิจที่เป็นโครงการขนาดใหญ่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด กิจกรรมที่เป็นภาพรวมหรือที่มีความคาบเกี่ยวกันตั้งแต่สององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นไป ส่วนกรณีเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้น หากมีความพร้อมแตกต่างกันให้สามารถรับโอนได้ตามความพร้อมและศักยภาพขององค์กรนั้นๆ

สำหรับกรณีของ “สถานศึกษา” นั้นโดยสภาพเป็นภารกิจที่มีประชาชนจากท้องถิ่นอื่นมาใช้บริการด้วย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจไม่อาจปฏิเสธการให้บริการได้ แผนฯ จึงได้กำหนดให้ “**ควรดำเนินการในรูปสหการหรือทำข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง**” เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติการตามแผนฯ พบว่า ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนเป็นระยะๆ กรณีที่ภารกิจที่ทยอยถ่ายโอนหรือยังไม่ได้ถ่ายโอนจากแผนฯ ฉบับแรก จะต้องมีการปรับให้สอดคล้องกับระยะเวลาการถ่ายโอนในระยะที่ ๒ คือ ระยะเวลา ๑-๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๕๓) “**ยกเว้นภารกิจของกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงศึกษาธิการที่ให้เริ่มต้นการถ่ายโอนในปี ๒๕๕๑ และถ่ายโอนในปี ๒๕๕๓ หรือเมื่อผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมตามที่ส่วนราชการที่ถ่ายโอนและคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนด**” โดยเมื่อ

พิจารณาจากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พบว่ารวมภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วและกำลังทยอยในแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ จำนวนทั้งหมด ๗๖ ภารกิจ ซึ่งสำหรับกรณี “แผนภารกิจด้านการศึกษา” ถูกจัดอยู่ใน “กลุ่มงานด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต” ซึ่งจำแนกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ได้แก่ (๑) กลุ่มภารกิจจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการขั้นพื้นฐาน อันหมายถึง การจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการขั้นพื้นฐานและการจัดการศึกษาอาชีวศึกษากับกลุ่มภารกิจจัดการศึกษา นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อันได้แก่ ห้องสมุดและการบริการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยโดยภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕ เฉพาะภารกิจด้านการศึกษานั้นมีรายละเอียด^{๑๘} ดังนี้

ลำดับที่	ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว	ส่วนราชการ	ท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอน
๑.	๑. การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (อายุ ๓-๖ ปี) ๒. การศึกษาระดับประถมศึกษา	กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน	องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ทุกประเภท
๒.	๑. การศึกษาระดับมัธยมศึกษา (ตอนต้น/ตอนปลาย)	กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน	องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ทุกประเภท

๒.๓ “การกระจายอำนาจทางการศึกษา” ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

ภายหลังจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมและรับรองสิทธิเสรีภาพในการศึกษาของประชาชนเอาไว้ โดยได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในการที่จะได้รับการศึกษาของประชาชน ที่จะได้รับการศึกษาที่รัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกันอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้เป็น “หน้าที่ของรัฐ” ในการที่จะต้องพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกกระดับ และทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และจะต้องจัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการปรับปรุงหรือจัดทำกฎหมายที่มีผลเป็นการพัฒนาการศึกษาของชาติ ตลอดจนจัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนหน้าที่ใน “การส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน สามารถที่จะจัดและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอีกด้วย

หลักการนี้นำมาสู่การตรา “กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ” ขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายแม่บทด้านการศึกษา โดยกำหนดให้การบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันอยู่ภายใต้หลักการที่กำหนดให้การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาจะต้องยึดหลักความมีเอกภาพ ด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ “มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกัน

^{๑๘} [http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/๒๐๑๕pdf.\(Accessed ๓๐/๑๐/๒๐๑๕\)](http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/๒๐๑๕pdf.(Accessed ๓๐/๑๐/๒๐๑๕))

คุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา มีการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น^{๑๙} แม้ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะสิ้นผลใช้บังคับไปแล้วโดยผลของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ตาม หากแต่หลักการเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ทางการศึกษาและหลักการสำคัญอื่นๆ ยังคงได้รับการรับรองต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่อไปโดยกำหนดรองรับหลักการดังกล่าวไว้ในหลายมาตรา ดังนี้

“มาตรา ๔๙ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ”

“มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

(๒) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(๓) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

^{๑๙} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๙

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่างๆ และเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปฏิภาณจิตสำนึก และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น”

๒.๓.๑ การบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการกับ “การกระจายอำนาจทางการศึกษา” พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการการศึกษาของไทย ได้กำหนดให้การจัดการศึกษาสามารถจัดได้สามรูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตและสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ซึ่งปัจจุบันการบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ ดังนี้

“มาตรา ๙ การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลัก ดังนี้

(๑) มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ

(๒) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา

(๔) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

(๕) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา

(๖) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น”

ภายหลังจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเข้าสู่โครงสร้างตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติแล้ว ส่งผลให้มีการใช้บังคับกฎหมายหลักสำหรับการบริหารจัดการการศึกษาขึ้น คือ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖” ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ และจัดระบบบริหารราชการในระดับต่างๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการอยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรหลักสี่องค์กร กล่าวคือ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา^{๒๐} ซึ่งภายใต้การบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรหลักทั้งสี่องค์กรดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้กรณีของการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึด “เขตพื้นที่การศึกษา” เป็นหลัก โดยจะต้องคำนึงถึงระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสม

^{๒๐}โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๑ หัวข้อ ๑.๓

ด้านอื่นประกอบด้วย โดยกำหนดให้ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษามี “คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา” และ “สำนักงานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิก สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่ การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและ มาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย ในเขตพื้นที่การศึกษา โดยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาจะประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กร เอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพ บริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ร่วมเป็นกรรมการ ทั้งนี้ ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการในเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นสองระดับ คือ ระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อ อย่างไม่อื่น^{๒๑} สำหรับกรณีของสถานศึกษานั้นกฎหมายกำหนดให้ “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เฉพาะที่เป็นโรงเรียน” มีฐานะเป็นนิติบุคคล^{๒๒} อีกด้วย ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาข้างต้น กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ต้อง “กระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยัง คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ “สถานศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษา” โดยตรง” ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดการศึกษาที่จะต้อง ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนด ในกฎหมาย โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่จะต้อง “กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และมีหน้าที่ในการประสานและ ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๒๓} อีกด้วย

^{๒๑} มาตรา ๓๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

(๑) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(๒) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างไม่อื่น

การแบ่งส่วนราชการภายในตาม (๑) ให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ใน ประกาศกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การแบ่งส่วนราชการภายในตาม (๒) และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างไม่อื่นให้เป็นไปตามระเบียบ ที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตพื้นที่ศึกษากำหนด

การแบ่งส่วนราชการตามวรรคสองและวรรคสามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๒๒} มาตรา ๓๕ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา ๓๔ (๒) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล

เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง

^{๒๓} มาตรา ๒๑ ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐาน การศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒.๓.๒ สถานะทางกฎหมายของ “สถานศึกษา” ในฐานะหน่วยรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาตามที่กำหนดกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการนั้นพบว่าได้จัดระเบียบการบริหารราชการกระทรวงเป็นสามระดับ ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา และระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล โดยกรณีของราชการบริหารส่วนกลางนั้น กฎหมายกำหนดให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อันแบ่งออกเป็น สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาซึ่งจะมีสถานะเป็น “นิติบุคคลและเป็นกรม” สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นจะอยู่ภายใต้ความดูแลของ “คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” โดยมี “เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ซึ่งมีฐานะ “เทียบเท่าปลัดกระทรวง” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอีกด้วย

กรณีของระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่ศึกษานั้น กฎหมายกำหนดให้แบ่งออกเป็นสองระดับคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และโดยที่การบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น กฎหมายกำหนดให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลักโดยจะต้องคำนึงถึงระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นด้วย ซึ่งกรณีของ “สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา” นั้น เนื่องจากมีสถานะเป็น “ส่วนราชการในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ซึ่งเป็นนิติบุคคลและมีฐานะเป็นกรมภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงมีฐานะ “เทียบเท่ากอง” ตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจะมี “คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา” และ “สำนักงานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา” โดยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาจะประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งปัจจุบันได้มีการได้มีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษาประถมศึกษาตามกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓ และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งปัจจุบันมีเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาจำนวน ๔๒ เขตและเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอีกจำนวน ๑๘๓ เขต และเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่ศึกษานั้นๆ อีกด้วยและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการดำเนินการใดๆ ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนภายใต้ขอบเขตอย่างไรนั้น

ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และกำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาและพัฒนาสาระของหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อำนาจหน้าที่ในการพัฒนางานด้านวิชาการและจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาร่วมกับสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาของสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓ และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ได้กำหนดอำนาจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษาไว้ในลักษณะเดียวกันคือ “ให้สำนักงานเขตมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ” อันจะเห็นได้ว่า “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้นเป็นอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย” ซึ่งสะท้อนบทบาทของการบริหารจัดการการศึกษาจากส่วนกลางคือคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยผ่านคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นส่วนราชการในสังกัดตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการใดๆ ของคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องเป็นไปภายใต้อำนาจที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายอำนาจในการบริหารจัดการการศึกษาไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง อันส่งผลให้กระทรวงศึกษาธิการได้ตรากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้นนั่นเอง เพราะฉะนั้น จึงย่อมหมายความว่า “สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาโดยตรงจากราชการส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ฉะนั้น อำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น “จึงมิได้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจตามหลักการที่ได้กล่าวข้างต้น เนื่องจากหน่วยรับการกระจายอำนาจจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย” ตรงกันข้ามเขตพื้นที่ศึกษากลับมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลางคือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะฉะนั้น “การบริหารจัดการการศึกษาโดยเขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็นการบริหารจัดการศึกษาโดยราชการส่วนกลางในลักษณะของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) บางส่วนของราชการบริหารส่วนกลางคือกระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังหน่วยงานในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางคือเขตพื้นที่การศึกษา”^{๒๔} เท่านั้น

สำหรับกรณี “สถานศึกษา” นั้น กฎหมายกำหนดให้ “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง”

^{๒๔}วนิดา แสงสารพันธ์. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาโดย “เขตพื้นที่การศึกษา” ในฐานะหน่วยรับการกระจายอำนาจตามกฎหมาย” วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๒(พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๖

บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับชั้นพื้นฐานซึ่งแม้จะเป็นส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรม และถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับ “ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” อันส่งผลให้สถานศึกษาแม้จะเป็นนิติบุคคลโดยผลของกฎหมายก็ตาม แต่ก็เป็นส่วนราชการนิติบุคคลที่มีสถานะ “เทียบเท่ากองหรือต่ำกว่า” เท่านั้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่าการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันอยู่ภายใต้องค์การบริหารจัดการการศึกษาหลักของสามองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน^{๒๕} นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มี “ผู้อำนวยการสถานศึกษา” หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่^{๒๖} ดังนี้

(๑) การบริหารกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ

(๒) การประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

(๓) การเป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ

(๔) การจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

(๕) การอนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิบัตรของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

(๖) การปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงเลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาพบว่าโดยที่สถานศึกษาเป็นส่วนราชการภายใต้เขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกอง และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นหน่วยงานระดับกรมภายใต้โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบกับการจัดตั้งสถานศึกษาจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับ “ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ” ส่งผลให้สถานศึกษาเป็นส่วนราชการที่มีฐานะ “ต่ำกว่ากอง” ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ของผู้ผู้อำนวยการสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งล้วนแล้วแต่สะท้อนภาพของสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของการแบ่งอำนาจทั้งสิ้น ประกอบกับแม้สถานศึกษาจะเป็นนิติบุคคลโดยผลของกฎหมายหากแต่สถานศึกษากลับ

^{๒๕}โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๑ หัวข้อ ๑.๓

^{๒๖}พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ : มาตรา ๓๙

“มิได้มีสถานะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรกึ่งอิสระ” (Semi-Autonomous Body) อันจะไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางที่จะสามารถเป็นหน่วยรับการกระจายอำนาจในลักษณะตัวแทนรับมอบอำนาจ (Delegation) ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางแต่อย่างใดนอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ตลอดจนอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีต่อสถานศึกษาแล้ว พบว่าอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายไปยังสถานศึกษานั้นมิได้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะการโอนอำนาจ (Devolution) ทั้งหมดไปยังสถานศึกษาแต่อย่างใด ตรงกันข้ามอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่ปรากฏในกฎหมายจึงมีลักษณะเป็นอำนาจอย่างเดียวกันกับอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการที่ส่งมอบผ่านมายังสถานศึกษาในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่แทนราชการส่วนกลาง อีกทั้ง การดำเนินการใดๆ อันเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาในส่วนของสถานศึกษายังถูกกำหนดให้ต้องเป็นไปตาม “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖” ที่เป็นกรอบในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาอีกด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เห็นชัดเจนว่าแม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างคล่องตัวและเป็นอิสระโดยการกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาก็ตาม “หากแต่สถานศึกษากลับไม่อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระคล่องตัว เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดกลไกที่จะรองรับความเป็นอิสระของสถานศึกษาแต่ประการใด อันส่งผลให้การดำเนินการใดๆ ของสถานศึกษายังคงต้องเป็นไปภายใต้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด” อีกทั้งลักษณะดังกล่าวส่งผลให้แม้สถานศึกษาจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยผลของกฎหมายที่ย่อมมีสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสามารถทำนิติกรรมเพื่อให้มีผลผูกพันตามกฎหมายในลักษณะเดียวกับบุคคลธรรมดาได้ก็ตาม หากแต่สถานศึกษานั้นกลับ “มิได้มีสถานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”^{๒๗} แต่ประการใด ซึ่งย่อมหมายความว่าสถานศึกษาย่อมไม่อาจสามารถจัดทำค่าของงบประมาณและเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณได้เอง หากแต่ต้องดำเนินการโดยยื่นคำขอผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการแทน

ดังนั้น การที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังสถานศึกษานั้นจึงมิได้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจตามหลักการที่ได้กล่าวข้างต้น เพราะฉะนั้น “การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษาจึงเป็นการบริหารจัดการศึกษาโดยราชการส่วนกลางในลักษณะของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) บางส่วนของราชการบริหารส่วนกลางคือกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังหน่วยงานในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่คือสถานศึกษา” เท่านั้นแม้จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยผลของกฎหมายก็ตาม

^{๒๗} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

....

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

....

๓. การกระจายอำนาจทางการศึกษาตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐

ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการสถานศึกษากระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการตรา “**กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐**” ขึ้น อันเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจบริหารจัดการการศึกษาของราชการส่วนกลางคือกระทรวงศึกษาธิการที่จะต้องกระจายไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาแล้วแต่กรณี โดยกำหนดให้ “**ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ**” หรือ “**เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน**” เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ อันเป็นการกำหนด “**แบ่งอำนาจการบริหารจัดการการศึกษา**” ของราชการส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาแล้วแต่กรณี โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังนี้^{๒๘}

(๑) ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกระจายอำนาจ

(๓) ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา

(๔) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา

(๕) การมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่

(๖) มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษาโดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้มากที่สุดเพื่อให้สถานศึกษานั้นมีความเข้มแข็งและความคล่องตัว

(๗) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา

(๘) เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ โดยตรง

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ทั้งแปดประการดังกล่าว พบว่ากฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาว่าจะกระจายอำนาจในการบริหารจัดการการศึกษาประเภทใดไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาแล้วแต่กรณี ซึ่งในระยะแรกอาจกำหนดให้มีการกระจายอำนาจเฉพาะบางเรื่องหรืออาจกำหนดการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาแตกต่างกันตามลักษณะหรือความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ รวมทั้งอาจกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจได้ และต้องปรับปรุงการกระจายอำนาจนั้นให้เพิ่มมากขึ้นตามช่วงเวลาที่เหมาะสม นอกจากนี้ “**กฎหมายกำหนดให้กรณีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษานั้นอาจกำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาด้วยก็ได้ โดยตราเป็นประกาศกระทรวงศึกษาธิการ**” เพื่อกำหนดรายละเอียดดังกล่าวต่อไป ซึ่งปัจจุบันได้มีการตรา “**ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา**

^{๒๘} กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐: ข้อ ๒

และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๐” ขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่องการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าวพบว่าได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาในด้านต่างๆ ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้^{๒๙}

(๑) ด้านวิชาการ

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการโดยปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาจากส่วนกลางไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา รวมทั้งสิ้น ๑๗ เรื่องดังนี้

๑. การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น
๒. การวางแผนงานด้านวิชาการ
๓. การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา
๔. การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา
๕. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
๖. การวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน
๗. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา
๘. การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้
๙. การนิเทศการศึกษา
๑๐. การแนะแนว
๑๑. การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา
๑๒. การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ
๑๓. การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น
๑๔. การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุ องค์กร หน่วยงานสถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา
๑๕. การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา
๑๖. การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา
๑๗. การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่มีการกำหนดให้ต้องกระจายไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาข้างต้นประกอบกับประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าวพบว่าได้กำหนดให้กระจายอำนาจด้านวิชาการแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับมอบอำนาจนั้น เว้นแต่อำนาจหน้าที่ตามข้อ ๓ เรื่องการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ตามข้อ ๖ เรื่องการวัดผลประเมินผลและการดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน และอำนาจหน้าที่ตามข้อ ๑๖ เรื่องการคัดเลือกหนังสือแบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา เพียงสามเรื่องเท่านั้นที่มอบตรงลงไปยังสถานศึกษาโดย “ผู้อำนวยการสถานศึกษา” เป็นผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งการดำเนินงานใดๆ อันเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาตามอำนาจที่ได้รับมอบมาเฉพาะกรณีอำนาจเกี่ยวกับการพัฒนา

^{๒๙}สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, วนิดา แสงสารพันธ์ และคณะ. รายงานการวิจัยประเมินผลเพื่อจัดระดับคุณภาพเขตพื้นที่การศึกษา. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. ๒๕๕๔

หรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น การวางแผนงานด้านวิชาการ และการประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่นเท่านั้นที่กฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาด้วยจึงจะดำเนินการได้ ส่วนกรณีของสถานศึกษานั้นเฉพาะอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนงานด้านวิชาการ การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา และการพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา เท่านั้นซึ่งผู้อำนวยการสถานศึกษาจะดำเนินการได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาก่อน

(๒) ด้านงบประมาณ

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการโดยปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี กระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาด้านงบประมาณไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา รวมทั้งสิ้น ๒๒ เรื่อง ดังนี้

๑. การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตังงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี

๒. การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง

๓. การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

๔. การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

๕. การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ

๖. การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ

๗. การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ

๘. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

๙. การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา

๑๐. การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา

๑๑. การวางแผนพัสดุ

๑๒. การกำหนดรูปแบบรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี

๑๓. การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ

๑๔. การจัดหาพัสดุ

๑๕. การควบคุมดูแลบำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ

๑๖. การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

๑๗. การเบิกเงินจากคลัง

๑๘. การรับเงิน/การเก็บรักษาเงิน/และการจ่ายเงิน

๑๙. การนำเงินส่งคลัง

๒๐. การจัดทำบัญชีการเงิน

๒๑. การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน

๒๒. การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี/ทะเบียน/และรายงาน

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่มีการมอบไปยังเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังกล่าวข้างต้นประกอบกับประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจฯ พบว่าได้มอบอำนาจหน้าที่ด้านงบประมาณทั้งหมด ๒๒ ข้อให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดย “ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา” เป็นผู้รับมอบอำนาจทั้งหมด ทั้งยังมอบอำนาจทั้งหมดตรงไปยังสถานศึกษาโดย “ผู้อำนวยการสถานศึกษา” เป็นผู้รับมอบอำนาจทั้งหมดเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบดังกล่าวนั้น เฉพาะกรณีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณ การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาเท่านั้นที่ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษาแล้วแต่กรณีก่อนดำเนินการ อย่างไรก็ตาม โดยที่ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดแบ่งสถานศึกษาออกเป็นสองประเภท ดังนั้น อำนาจในการบริหารงบประมาณเฉพาะเรื่องการเบิกเงินจากคลังและการนำเงินส่งคลัง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มอบอำนาจดังกล่าวแก่สถานศึกษาประเภทที่หนึ่งเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการได้

(๓) การบริหารงานบุคคล

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการโดยปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคลไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา รวมทั้งสิ้น ๒๐ เรื่อง ดังนี้

๑. การวางแผนอัตรากำลัง
๒. การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
๓. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
๔. การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น/การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
๕. การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน
๖. การลาทุกประเภท
๗. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
๘. การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
๙. การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
๑๐. การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
๑๑. การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
๑๒. การออกจากราชการ
๑๓. การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ
๑๔. การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

๑๕. การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
๑๖. การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
๑๗. การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
๑๘. การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
๑๙. การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาต
๒๐. การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่มีการมอบไปยังเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังกล่าวข้างต้นประกอบกับประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจฯ พบว่าได้มอบอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลทั้งหมดจำนวน ๒๐ ข้อให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดย “ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา” เป็นผู้รับมอบอำนาจทั้งหมด ทั้งยังมอบอำนาจทั้งหมดตรงไปยังสถานศึกษา โดย “ผู้อำนวยการสถานศึกษา” เป็นผู้รับมอบอำนาจทั้งหมดเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบดังกล่าว นั้น เฉพาะกรณีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลังเท่านั้นที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ก่อนจึงจะดำเนินการได้

(๔) การบริหารงานทั่วไป

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการโดยปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา รวมทั้งสิ้น ๒๒ เรื่อง ดังนี้

๑. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
๒. การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
๓. การวางแผนการบริหารงานการศึกษา
๔. งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน
๕. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
๖. การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
๗. งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
๘. การดำเนินงานธุรการ
๙. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
๑๐. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
๑๑. การรับนักเรียน
๑๒. การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา
๑๓. การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย
๑๔. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
๑๕. การทัศนศึกษา
๑๖. งานกิจการนักเรียน

๑๗. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

๑๘. การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันทางสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

๑๙. งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

๒๐. การรายงานผลการปฏิบัติงาน

๒๑. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน

๒๒. แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่มีการมอบไปยังเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังกล่าวข้างต้นประกอบกับประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าวแล้วพบว่าได้มอบอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารงานทั่วไปแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดย “ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา” เป็นผู้รับมอบอำนาจ เว้นแต่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทัศนศึกษาตามข้อ ๑๕ เท่านั้นที่มอบตรงไปยังสถานศึกษาโดยตรงโดย “ผู้อำนวยการสถานศึกษา” เป็นผู้รับมอบอำนาจ โดยการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาเฉพาะกรณีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนการบริหารงานการศึกษา การรับนักเรียน และการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาเท่านั้นที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษาแล้วแต่กรณีก่อนดำเนินการ

จากหลักการการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่กำหนดใน “กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐” ประกอบกับ “ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๐” แล้วพบว่ากระทรวงศึกษาธิการได้มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการการศึกษาในด้านต่างๆ ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาแล้วทั้งในด้านวิชาการ การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปในหมวดต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากลักษณะของอำนาจที่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาได้รับมอบมาพบว่าอำนาจหน้าที่ต่างๆ ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายทั้งสิ้น หากแต่องค์กรที่ใช้อำนาจเป็นส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดของส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการแทนเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างของการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันที่กำหนดให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ภายใต้ความดูแลของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมาย ทั้งยังให้มีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอีกด้วย จึงย่อมหมายความว่าสถานศึกษาจึงเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาโดยตรงจากราชการส่วนกลางคือกระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะฉะนั้น การกระจาย

อำนาจภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น **“จึงมิได้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจตามหลักการที่ได้กล่าวข้างต้น”** ตรงกันข้ามแม้สถานศึกษาจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยผลของกฎหมายก็ตาม หากแต่การดำเนินการใดๆ ของสถานศึกษายังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลางคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้นการบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษาจึงเป็นการบริหารจัดการศึกษาโดยราชการส่วนกลางในลักษณะของ **“การแบ่งอำนาจ”** บางส่วนของราชการบริหารส่วนกลางคือกระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังหน่วยงานในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่าปัจจุบันในด้านวิชาการนั้น กฎหมายว่าด้วยการศึกษาได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถจัดทำหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นได้นอกเหนือไปจากหลักสูตรแกนกลางที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดได้ สำหรับด้านงบประมาณนั้น การตั้งงบประมาณสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องขอตั้งงบประมาณไว้ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่เมื่อจะขอรับงบประมาณสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องสามารถขออนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณได้โดยตรงโดยผลของกฎหมายหรือโดยการมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเมื่อจะเบิกจ่ายงบประมาณของสถานศึกษา สถานศึกษาต้องได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยผู้เบิกที่จะเบิกจ่ายได้จากสำนักงานคลังจังหวัดที่สถานศึกษาตั้งอยู่ได้โดยตรง ส่วนการบริหารงานบุคคล โดยที่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะอยู่ในสังกัดขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลคือ **“คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา”** โดยมี **“คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา”** หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งโยกย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อความเหมาะสมได้ และกรณีการบริหารงานทั่วไปนั้น คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถที่จะแบ่งอำนาจให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการเองได้ อาทิ อำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง อำนาจเกี่ยวกับการพัสดุ เป็นต้น ซึ่งภายใต้รูปแบบข้างต้นส่งผลให้ **“สถานศึกษาจะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการการศึกษาเพียงเท่าที่อำนาจหน้าที่ได้รับมอบมา”** เท่านั้น ภายใต้รูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาของของส่วนราชการที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและกระทรวงศึกษาได้เป็นอย่างดี

บทที่ ๓

การปฏิรูประบบบริหารจัดการศึกษาศาสนศึกษานิตบุคคลภายใต้กรอบ “การปฏิรูปประเทศ”

ภายหลังจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗^๑ ที่กำหนดให้มี “สภาพัฒนาการศึกษานิตบุคคล” หรือ “สพช.” ทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ รวม ๑๑ ด้าน อันได้แก่ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ด้านการปกครองท้องถิ่น ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ ด้านพลังงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้านสื่อสารมวลชน ด้านสังคม และด้านอื่น ๆ^๒ ซึ่งในประเด็นของการศึกษานั้น สภาพัฒนาการศึกษานิตบุคคลเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงของสถานการณ์การศึกษาไทยที่ไม่ว่าจะพิจารณาจากผลการประเมินในประเทศหรือระดับนานาชาติ พบว่ายังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจทั้งในด้านคุณภาพ โอกาสทางการศึกษา ประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน โดยที่ผลการสอบ O-NET ในชั้น ประถมศึกษาปีที่ ๖ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ ในห้าปีการศึกษา (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๕) เกือบทั้งหมดอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ นอกจากนี้ ผลการจัดอันดับการศึกษาของไทยจากการประเมินโดยองค์กรต่างประเทศเปรียบเทียบกับนานาชาติแล้ว พบว่าอันดับความสามารถของไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อพิจารณาจากข้อมูลของสถาบันไอเอ็มดีที่ทำการศึกษาเปรียบเทียบจาก ๖๐ ประเทศทั่วโลกพบว่าจากปี ๒๕๕๐ ประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ที่อันดับที่ ๔๖ และอันดับ ๕๔ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประกอบกับผลการศึกษาของเว็ลด์อีโคโนมิค ฟอรัมที่ศึกษาเปรียบเทียบจาก ๑๓๖ ประเทศทั่วโลก ที่ได้จัดอันดับให้ไทยอยู่ในอันดับที่ ๔๒ ในปี ๒๕๕๐ และอันดับที่ ๖๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และเมื่อพิจารณาประกอบกับภาคแรงงานพบว่า แรงงานไทยส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาเพียงแคในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการพัฒนาและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศด้วยนอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายภาครัฐในราวห้าแสนล้านบาทต่อปีที่ยังไม่เกิดประสิทธิภาพในการเพิ่มพูนคุณภาพการศึกษาของชาติเท่าที่ควร คุณภาพครูยังไม่มีมาตรฐาน งบประมาณเงินเดือนและค่าตอบแทนครูและบุคลากรทางการศึกษาถือเป็นภาระหนักของการจัดการศึกษา ขณะที่เม็ดเงินลงไปไม่ถึงตัวนักเรียนและโรงเรียน ซึ่งมีผลต่อคุณภาพของนักเรียนโดยตรง การบริหารจัดการของกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียน และครู ยังไม่มีแนวทางที่นำไปสู่หลักสูตรและระบบการเรียนการสอนที่สร้างการคิดเป็น การใฝ่รู้และการมีคุณธรรมซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแม้ประเทศไทยจะเป็นประเทศที่มีการลงทุนในระบบการศึกษามากเป็นอันดับสองของโลกเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติ หากแต่สิ่งที่สะท้อนให้เห็นออกมา ยังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจผลเด่นชัดที่สุดคือผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตกต่ำ เกิดวิกฤตการณ์ทางด้านคุณธรรมจริยธรรมการขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมและความเป็นพลเมืองและขาดทักษะในการประกอบอาชีพและการแข่งขัน ซึ่งเหล่านี้จะเป็นปัญหาเรื้อรังให้สังคมต่อไป ดังนั้นการศึกษาไทยจึงจะต้องมีการปฏิรูปเพื่อเร่งรัดในการแก้ไขปัญหาทั้งระบบและอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป^๓

^๑ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗

^๒มาตรา ๒๗

^๓สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทยด้านการศึกษา. ๒๕๕๗. หน้า ๒ http://library๒.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc๒๕๕๗-issue๕-reform๐๑.pdf (Assessed ๑๘/๑๒/๒๐๑๕)

๓.๑ ที่มาและแนวความคิดหลักในการกำหนดแนวทางในการปฏิรูปประเทศกรณีการปฏิรูปการศึกษา

จากสภาพปัญหาดังกล่าวสภาปฏิรูปแห่งชาติได้กำหนดกรอบความเห็นร่วมของประชาชนเพื่อการปฏิรูปด้านการศึกษา เพื่อให้ครอบคลุมกับความคาดหวังของประชาชน โดยกำหนดให้การปฏิรูปการศึกษากลับมาเป็นวาระแห่งชาติ โดยให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางด้านการศึกษาและมีกลไกในการขับเคลื่อน กำกับดูแลดำเนินนโยบายให้เกิดความต่อเนื่องปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการศึกษาให้มีเอกภาพและให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น การให้สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพได้อย่างเท่าเทียมกันในทุกกลุ่ม โดยไม่เว้นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มชาติพันธุ์ การจัดให้มีระบบการศึกษาที่ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อรองรับการเป็นสังคม แห่งการเรียนรู้ และเป็นการศึกษาที่สามารถส่งเสริมความเป็นอัตลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย และแนวการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับคุณธรรม จริยธรรม การกำหนดให้มีกลไกมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างจริงจัง มีการจัดการผลิตและพัฒนาสมรรถนะครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมีปริมาณที่เหมาะสม การคืนครูให้กับนักเรียน โดยการลดภาระงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน เพื่อให้ครูสามารถใช้เวลาไปกับการสอนได้อย่างเต็มที่ การการระดมทรัพยากรและการลงทุนจากทุกภาคส่วนตลอดจนเทคโนโลยีต่างๆ ที่ทันสมัยมาใช้เพื่อการศึกษา และมีการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา การส่งเสริมงานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรมตลอดจนสามารถนำผลงานไปใช้เพื่อเป็นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างจริงจังโดยคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปได้รวบรวมประเด็นที่จะปฏิรูปในขั้นต้น และแบ่งประเด็นในการปฏิรูปเพื่อแก้ไข ปัญหาของการศึกษาใน ๖ ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

๑. ด้านโครงสร้างและการบริหารจัดการของกระทรวงศึกษาธิการ
๒. ด้านการจัดการศึกษา
๓. ด้านการจัดการสถานศึกษา
๔. ด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา
๕. ด้านผู้รับการศึกษา
๖. ด้านการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

โดยประเด็น “ด้านโครงสร้างและการบริหารจัดการของกระทรวงศึกษาธิการ” นั้น สภาปฏิรูปแห่งชาติพบว่าโครงสร้างการจักระเบียบบริหารราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ มีการจัดแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจและไม่เป็นเอกภาพ ขาดความต่อเนื่องและชัดเจน เนื่องจากการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาบ่อยครั้ง การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง การกระจุก รวมอำนาจการตัดสินใจการบริหารและงบประมาณไว้ในส่วนกลาง การจัดสรรงบประมาณและการส่งเสริมที่ยังไม่เหมาะสมกับการศึกษาในแต่ละระดับและประเภทการกำหนดมาตรฐานและการวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในทุกระดับเกิดจากการกำหนดจากส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการปัจจุบันและความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่นและสถานศึกษา การกระจายโอกาสทางการศึกษาที่ยังไม่เป็นธรรมและทั่วถึง มีการกำหนดนโยบายในการผลิตผู้สำเร็จการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับทิศทางความต้องการของตลาดแรงงาน ซึ่งได้มีการกำหนดกรอบความเห็นร่วมในการปฏิรูปการศึกษาด้านโครงสร้างและการบริหารจัดการของกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวคือ จะต้องเป็นการปฏิรูปเพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารจัดการของการจักระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง และมีการกระจายอำนาจให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างเหมาะสม

สามารถขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ป้องกันการแทรกแซงจากการเมือง มีการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งยังกำหนดให้ “การปฏิรูปการศึกษาให้เป็นวาระแห่งชาติ” โดยรัฐจะต้องกำหนดให้มีกลไกการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ที่สร้างกระบวนการในการดำเนินการ การรับผิดชอบและสนับสนุน โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งกระบวนการ คือตั้งแต่การศึกษาปัญหา การวางแผนดำเนินการ การตัดสินใจการแก้ไขปัญหาและการประเมินร่วมกัน เพื่อขับเคลื่อนให้การศึกษานั้นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม คือหลักร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ ตลอดจนร่วมรับผิดชอบอีกด้วย

สำหรับกรณีของสถานศึกษานิติบุคคลนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปโดยเน้นไปที่ “การถ่ายโอนสถานศึกษา และทรัพยากรต่างๆ ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล” ซึ่งเป็นไปในลักษณะของการจัดการศึกษาร่วมกัน โดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดูแลกำกับนโยบายและความเป็นมาตรฐานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลทรัพยากรของสถานศึกษา ซึ่งใช้หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ โดยให้ชุมชน ครอบครัวยุทธศาสตร์สถานประกอบการ และองค์กรทางสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยเน้นความประหยัด คุ่มค่าตรวจสอบได้ และจะต้องมีความเป็นธรรมและเท่าเทียมเพื่อให้ได้การศึกษาที่มีคุณภาพและปริมาณที่มีความเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น ภายใต้หลัก “การกระจายอำนาจทางการศึกษา” และส่งเสริมให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะทำให้สถานศึกษาคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการตามหลักของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management: SBM) ภายใต้การกำกับดูแลและประเมินผลของคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

๓.๒ ข้อเสนอในการปฏิรูประบบบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคล

ภายหลังจากการกำหนดกรอบแนวคิดในการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้ว เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาสอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ๒๕๕๗ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษา” ขึ้น^๕ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปด้านการศึกษา เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับด้านการศึกษาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งมอบหมายบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน เพื่อดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายอีกด้วย โดยคณะกรรมการได้กำหนดกรอบการทำงานในการปฏิรูปการศึกษา โดยกำหนดให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นนโยบายพื้นฐานของทุกรัฐบาลที่ไม่ว่าใครจะเข้ามาเป็นรัฐบาล ก็ควรดำเนินการตามกรอบ เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาของไทยเกิดความต่อเนื่อง ยั่งยืน และไม่ถูกแทรกแซงจากระบบการเมือง ทั้งยังเห็นพ้องในหลักการว่าควรมีคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิรูปการศึกษา ทั้งระยะเร่งด่วน (๑ ปี) ระยะปานกลาง (๑-๓ ปี) และระยะยาว (๕-๑๐ ปี)^๕ ทั้งยังเห็นชอบให้มีการตั้งคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ในคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นจำนวนทั้งสิ้น ๗ คณะ เพื่อเป็นกลไกการดำเนินงานกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) อาทิ คณะอนุกรรมการด้านการพัฒนาระบบงบประมาณและทรัพยากรเพื่อการศึกษา คณะอนุกรรมการด้านการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ

^๕คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สกศ. ๗๒๕/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

^๕<http://www.moe.go.th/websm/๒๐๑๔/dec/moo.html> (Accessed ๙/๐๑/๒๐๑๖)

เพื่อการบริหารจัดการและการติดตามประเมินผล คณะอนุกรรมการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
“คณะอนุกรรมการด้านการกระจายอำนาจ” ด้านการปฏิรูปหลักสูตร ด้านการผลิตและพัฒนาครู เป็นต้น

ภายหลังการดำเนินการดังกล่าวคณะกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษาที่มีมติเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับ **“การส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา”** ตามที่คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจเสนอ เพื่อต้องการให้สถานศึกษาสามารถขับเคลื่อนภารกิจที่ได้รับจากการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากส่วนกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยยึดหลักการที่สำคัญ ๙ ข้อ คือ หลักความเป็นอิสระ หลักความยืดหยุ่นของการบริหารจัดการ หลักการเสริมพลัง หลักความเชื่อถือและไว้วางใจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หลักการบริหารจัดการที่ดี หลักความรับผิดชอบ และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในสี่ด้าน คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ และด้านบริหารงานทั่วไป โดยให้คำนึงถึงสี่ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจ คือ ด้านนโยบาย ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ด้านโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการและด้านภาวะผู้นำอีกด้วย โดยคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจได้วางกรอบการขับเคลื่อนกระจายอำนาจทั้งสี่ด้านดังกล่าว **“โดยมุ่งเน้นจัดการศึกษาแบบพึ่งพาท้องถิ่น ยกโรงเรียนเล็กให้ท้องถิ่นดูแล แปรสถานศึกษาให้เป็นนิติบุคคล ส่งเสริมกลไกจังหวัดสร้างความหลากหลายในการจัดการศึกษา”** ทั้งยังได้กำหนดกรอบ **“ร่างยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษา”** แบบเต็มรูปแบบ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษาระทรวงศึกษาธิการ โดยมอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาในฐานะเลขานุการของคณะอนุกรรมการ ดำเนินการรวบรวมกรอบแนวคิดด้านการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาที่มีอยู่แล้วจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และแนวคิดของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อนำมาประมวลสรุปและจัดทำกรอบขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจต่อไป โดยกรอบร่างยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจมีสาระสำคัญในสี่ด้าน ดังนี้

๑. การจัดการรูปแบบการศึกษา โดยองค์กรจากภาคส่วนอื่นในท้องถิ่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ ภายใต้แนวคิดการศึกษาสมัยใหม่ คือ การจัดการศึกษาไม่ใช่หน้าที่เฉพาะของรัฐเท่านั้น

๒. การถ่ายโอนโรงเรียนขนาดเล็กให้กับท้องถิ่น จำนวน ๑๕,๐๐๐ โรงเรียน จากจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น ๓๕,๐๐๐ โรงเรียนทั่วประเทศ โดยพิจารณาจากความพร้อมของท้องถิ่นที่รับโอนโรงเรียนไปด้วยว่ามีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษามากน้อยเพียงใดด้วย ทั้งนี้ การถ่ายโอนโรงเรียนจำเป็นต้องได้รับความสมัครใจจากผู้บริหารและครูในโรงเรียนประกอบด้วย

๓. การยกระดับให้โรงเรียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถบริหารจัดการโรงเรียนได้ด้วยตัวเอง ให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารจัดการการศึกษาในทุกด้าน ไม่จำเป็นที่จะจัดการหลักสูตร การเรียนการสอน การวางกำลังคน และงบประมาณ

๔. การกำหนดให้มีการส่งเสริมกลไกจังหวัด การสร้างความหลากหลายของสถานศึกษา และสร้างการรวมตัวกันเองทุกภาคส่วนในท้องถิ่นเพื่อเข้ามาบริหารจัดการสถานศึกษาด้วยคนในท้องถิ่น เช่น หน่วยงานด้านวัฒนธรรม ด้านท่องเที่ยว เป็นต้น

๖ มติที่ประชุมคณะกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษา ศธ. ครั้งที่ ๘/๒๕๕๘ ในวันจันทร์ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘

๗ <http://www.manager.co.th/OOL/ViewNews.aspx?NewsID=๙๕๘๐๐๐๐๑๔๕๙๕> (Assessed ๐๙/๐๑/๒๐๑๖)

กรอบแนวคิดดังกล่าวได้รับการตอบรับอย่างกว้างขวางจากนักวิชาการและประชาชนทั่วไปจนนำมาสู่ข้อเสนอที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับ “การกระจายอำนาจทางการศึกษา” ในอีกหลายรูปแบบ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอทั้งหมดพบว่าล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้จุดมุ่งหมายเดียวกันคือ เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระและคล่องตัว สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอที่ต้องการให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่ปรากฏในปัจจุบัน พบว่ามีข้อเสนอที่ต้องการให้โรงเรียนนิติบุคคลมีความคล่องตัวและเป็นอิสระเพื่อให้สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกหลายรูปแบบ ซึ่งรายงานการศึกษาวิจัยนี้มุ่งจำกัดการศึกษาวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการสร้างระบบหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อให้มีประสิทธิภาพเพียงสามรูปแบบหลัก ได้แก่ การจัดการศึกษาท้องถิ่นขนาดใหญ่ หรือจังหวัดจัดการตนเอง การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชน และการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียนนิติบุคคลที่เป็นอิสระและคล่องตัวในลักษณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเท่านั้น ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ ข้อเสนอหลัก : การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือการจัดการศึกษาโดยจังหวัดในรูปแบบ “จังหวัดจัดการตนเอง”

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นนั้น ได้ปรากฏชัดเจนและเกิดผลเป็นรูปธรรมมากที่สุดโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่นำไปสู่การตรากฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมาใช้บังคับ อันได้แก่ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒” และได้มีการดำเนินการวางแผนและกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อยมา อย่างไรก็ตาม โดยผลของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจกลับปรากฏชัดเจนมากยิ่งขึ้น และภายใต้หลักการกระจายอำนาจนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับ “การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่” ขึ้น กล่าวคือ ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวและจะแบ่งแยกมิได้นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และกรณี “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดรองรับหลักการดังกล่าวไว้ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้รัฐต้องดำเนินการให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ และรัฐจะต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้ง “ต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ” อีกด้วย^๕

โดยที่การจัดการศึกษาเป็น “บริการสาธารณะ” (Public Interest) ที่ “รัฐ” ซึ่งในที่นี้ย่อมหมายความว่า “กระทรวงศึกษาธิการ” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายด้านการศึกษามีหน้าที่ต้องจัดให้แก่ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันไม่น้อยกว่าสิบสองปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการศึกษาได้เองอีกด้วย โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “มีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ” โดยต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย^๖ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้กำหนดให้มี “กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ” เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และจัดตั้ง “คณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ” ขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(๒) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(๔) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(๕) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(๗) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(๘) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

^๖ มาตรา ๒๘๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบต่างๆ รวมถึงการจัดการศึกษาด้วย และดำเนินการตามแผนดังกล่าวเรื่อยมา^{๑๐}

อย่างไรก็ตาม ก่อนการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดการศึกษาโดยจังหวัดภายใต้ลักษณะ “จังหวัดจัดการตนเอง” นั้น ผู้วิจัยจะได้นำเสนอให้เห็นถึงความหมาย รูปแบบ สถานะ และโครงสร้างการบริหารจัดการในจังหวัดภายใต้รูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดจัดการตนเองในการจัดการศึกษากับกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนการกำหนดให้โรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการไปอยู่ภายใต้สังกัดของจังหวัดจัดการตนเองและเนื้อหาอื่นที่เกี่ยวข้องในเบื้องต้นก่อนเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ว่ารูปแบบจังหวัดจัดการตนเองดังกล่าวนี้เมื่อต้องจัดการศึกษาเองตามข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จะมีความเหมาะสมหรือปัญหาอุปสรรคหรือหรือไม่เพียงใดในส่วนต่อไป

๓.๒.๑.๑ ความหมาย รูปแบบ สถานะ และโครงสร้างการบริหารจัดการในจังหวัดภายใต้รูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการจังหวัดในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองนั้นได้รับการเสนอสู่สาธารณะมาตลอด ผลที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดของแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้ปรากฏการยอมรับในหลักการเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จนปัจจุบันกลับยังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อดำเนินการให้เกิดจังหวัดจัดการตนเองตามแนวความคิดดังกล่าวขึ้นแต่ประการใดอย่างไรก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองได้รับการสนับสนุนจาก “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” (คปก.) ที่ได้ทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง “แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง” และ “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ....” เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ^{๑๑} ทั้งได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาสังคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศขึ้นตั้งนั้น การพิจารณาเกี่ยวกับความหมาย รูปแบบ สถานะ และโครงสร้างการบริหารจัดการในจังหวัดภายใต้รูปแบบจังหวัดจัดการตนเองในปัจจุบัน ตลอดจนการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในรายงานการศึกษาวิจัยนี้จะขอนำเอารูปแบบการบริหารจัดการโดยจังหวัดจัดการตนเองตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ อันนำมาสู่ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ในการปฏิรูปการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้กรอบการปฏิรูปประเทศ เป็นหลักในการวิเคราะห์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

^{๑๐}โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๒

^{๑๑}วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๘ <http://www.isranews.org/isranews-short-news/item/๓๗๓๔๓-๒๐๓๕๘.html> (Assessed ๑๒/๐๑/๒๐๑๖)

(๑) การจัดตั้งและสถานะทางกฎหมายของจังหวัดจัดการตนเอง^{๑๒}

โดยที่จังหวัดจัดการตนเองเองนั้น หมายความว่า จังหวัดที่มีความพร้อมโดยประชาชนในจังหวัด ได้แสดงเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรอง โดยการจัดตั้งจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งให้เป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้น ร่างกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการตราเป็น “พระราชกฤษฎีกา” จัดตั้ง อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในจังหวัดโดยผ่าน “การออกเสียงประชามติ” ก่อน ทั้งนี้ คณะแนบเสียงที่ให้ความเห็นชอบให้จัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองจะต้องมีประชาชนในจังหวัดนั้นมาออกเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงในจังหวัดนั้น และต้องมีผลคะแนนให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสามในห้าเห็นชอบให้จัดตั้งจึงสามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งได้ ทั้งนี้ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้จังหวัดใดเป็นจังหวัดจัดการตนเองแล้วให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองที่ออกโดยผลของร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งจังหวัดนั้นๆ นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการจังหวัดจัดการตนเองมีความเป็นอิสระและคล่องตัว ร่างกฎหมายกำหนดให้จังหวัดจัดการตนเองนั้น มีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ตามกฎหมายโดยเป็น “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและมีอาณาเขตท้องที่ตามที่จังหวัดนั้นมีอยู่เดิม ภายใต้รูปแบบดังกล่าว ร่างกฎหมายกำหนดให้จังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยอยู่ภายใต้ “การกำกับดูแล” จากรัฐซึ่งจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำกับดูแลดังกล่าวจะต้องเป็นไปภายใต้วัตถุประสงค์ “เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

ทั้งนี้ เมื่อมีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งจังหวัดและตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองขึ้นแล้ว ร่างกฎหมายกำหนดให้ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ ให้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีและกำหนดให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สินและเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหลายภายในเขตพื้นที่จังหวัดเดิมไปเป็นของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายนี้แล้วแต่กรณี ส่วนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเคยปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดที่ได้มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเองนั้น ร่างกฎหมายกำหนดให้สามารถแสดงความจำนงว่าจะโอนย้ายกลับไปสังกัดหน่วยงานเดิมที่ตนสังกัดอยู่ หรือมีความประสงค์จะโอนย้ายมาสังกัดเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล” โดยได้รับตำแหน่ง หน้าที่ เงินเดือน ค่าตอบแทนอย่างอื่น หรือสวัสดิการของบรรดาข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ที่โอนย้ายมาสังกัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลไม่น้อยกว่าสถานะเดิม

^{๑๒}ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.... เสนอต่อนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘

(๒) โครงสร้างการบริหารจัดการภายในของจังหวัดจัดการตนเอง

ภายใต้หลักความเป็นอิสระดังกล่าว ร่างกฎหมายได้กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการของจังหวัดจัดการตนเองที่มีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษ กล่าวคือ กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดมีสองระดับ กล่าวคือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน” ได้แก่ จังหวัดปกครองตนเองที่มีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเฉพาะในส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือภารกิจที่จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุนซึ่งเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้เอง หรือหากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่า เมื่อเทียบกับการให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำหรือให้การสนับสนุนภารกิจของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่มีการร้องขอ หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎหมายนี้และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะได้กำหนดกับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง” ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแต่ละแห่งจะมีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนหรือท้องถิ่นในจังหวัดปกครองตนเองซ้อนทับกันอยู่นั้นเอง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ และมีอำนาจขอให้จังหวัดปกครองตนเองสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะหรือภารกิจอื่นที่จำเป็นหรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับจังหวัดปกครองตนเอง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด

(๒.๑) โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนของจังหวัดจัดการตนเอง

ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว การบริหารจัดการจังหวัดจัดการตนเองของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน” ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะประกอบด้วยองค์ประกอบสามส่วน กล่าวคือ สภาจังหวัดปกครองตนเอง ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเอง และสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งกรณีของสภาจังหวัดปกครองตนเองและผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองนั้นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัด โดย “สภาจังหวัดปกครองตนเอง” จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของจังหวัดปกครองตนเอง การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ ร่างข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเอง ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย และแผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง การส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ รวมตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่สภาพลเมืองการอนุมัติงบประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมืองเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่ยุทธศาสตร์จังหวัดปกครองตนเองเสนอ การพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจสอบตามที่สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอ ตลอดจนการปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

สำหรับกรณี “ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเอง” จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี โดยเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วแต่กรณีโดยอนุโลม และมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจังหวัดปกครองตนเองโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การพิจารณาและออกประกาศของจังหวัดปกครองตนเอง ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้กิจการใดต้องเป็นอำนาจหน้าที่

ของจังหวัดปกครองตนเองการประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดปกครองตนเอง การสั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับกิจการของจังหวัดปกครองตนเอง การให้การสนับสนุน ให้คำปรึกษาและแนะนำการบริหารงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดปกครองตนเองการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการจังหวัด เลขาธิการผู้ว่าราชการจังหวัด เลขาธิการรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดและที่ปรึกษารองผู้ว่าราชการจังหวัด การบริหารงานตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมายการวางระเบียบเพื่อให้กิจการของจังหวัดปกครองตนเองเป็นไปโดยเรียบร้อยการวางระเบียบการเงิน การคลัง การงบประมาณ การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง การบริหารงานบุคคล และการพัสดุของจังหวัดปกครองตนเอง การรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ การพิจารณาอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมืองเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปไม่น้อยกว่าร้อยละหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตลอดจนอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

ส่วนกรณี “**สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง**” ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้มีวาระคราวละ ๔ ปี เช่นกัน โดยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มาและการพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาพลเมืองให้เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด โดยสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองมีขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการ และภาคส่วนอื่นที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินงานของสภาพลเมือง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการศึกษา ด้านวัฒนธรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านอื่นร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดการติดตามตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามทิศทางและแผนการพัฒนาท้องถิ่น การเสนอชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการประสานการดำเนินงาน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่นการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตาม (๑) การติดตามตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้หรือการศึกษาประชาธิปไตย การจัดประชุมสมัชชาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเพื่อวัตถุประสงค์ตาม (๑) และ (๒) อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งตลอดจนหน้าที่อื่นที่กำหนดในข้อบัญญัติของท้องถิ่น

(๒.๒) โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างของจังหวัดจัดการตนเอง

โดยที่ร่างกฎหมายกำหนดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดจัดการตนเองสองระดับซ้อนทับกัน ดังนั้น นอกเหนือจากการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้จัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง อันได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งอยู่ในจังหวัดจัดการตนเองในลักษณะคล้ายคลึงกันและประกอบไปด้วย โครงสร้างสามส่วน กล่าวคือ กรณีการบริหารเทศบาลนั้นจะประกอบไปด้วย สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และสภาพลเมืองเทศบาล ส่วนกรณีการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล

กรณี “สภาเทศบาล” หรือ “สภาองค์การบริหารส่วนตำบล” นั้น ร่างกฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริม สนับสนุน ให้ความร่วมมือ รวมตลอดจนอนุมัติงบประมาณอุดหนุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก่สภาพเมืองเทศบาลหรือสภาพเมืององค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับ “นายกเทศมนตรี” หรือ “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล” นั้น ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้เขตเทศบาลหรือเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเขตเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้ ทั้งนี้ ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล การประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาลหรือแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การพิจารณาอุดหนุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพเมืองเทศบาลหรือสภาพเมืององค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วน “สภาพเมืองเทศบาล” หรือ “สภาพเมืององค์การบริหารส่วนตำบล” นั้น ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการได้มา ตลอดจนอำนาจหน้าที่สภาพเมืองจังหวัดปกครองตนเองมาใช้บังคับกับสภาพเมืองเทศบาลหรือสภาพเมืององค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม

(๓) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดจัดการตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ที่พึงประสงค์ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และการพาณิชย์หรือการหาประโยชน์จากทรัพย์สินและทรัพยากรในเขตพื้นที่ รวมทั้งมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการดังกล่าว ตลอดจนส่งเสริม สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่จังหวัดปกครองตนเองทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ไม่รวมถึง อำนาจหน้าที่ที่สักระการดังต่อไปนี้ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ อำนาจหน้าที่ในด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา อำนาจหน้าที่ด้านการศาล และอำนาจหน้าที่ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกสามประการ ได้แก่

(๑) อำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น โดยจังหวัดปกครองตนเองมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

(๒) อำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตนการมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ การติดตามตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ทั้งนี้ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม

(๓) อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะฝ่ายเดียว หรือร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดปกครองตนเองนั้น หรือมีความเกี่ยวเนื่องจังหวัดปกครองตนเองนั้น หรือในกรณีจัดทำขึ้นนอกเขตพื้นที่แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่จังหวัดปกครองตนเอง นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการประกอบกิจการเองฝ่ายเดียวหรือการร่วมประกอบกิจการพาณิชย์กับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดปกครองตนเองนั้นๆ ได้อีกด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่ อย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งมีอำนาจในการออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการดังกล่าวโดยมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ตามกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ ๕๑ ๕๓ ๕๔ และมาตรา ๕๖^{๑๓} และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ใน

^{๑๓}มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (๘) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๘) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๒) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (๓) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (๔) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (๕) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (๖) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๘) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (๙) เทศพาณิชย์

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐
- (๒) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๓) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (๖) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๘) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง หรือตามความตกลงร่วมกันระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ทั้งยังมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการ สาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่ตามที่เคยมีอำนาจหน้าที่ ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลอีกด้วย

(๔) ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดจัดการตนเองกับรัฐและท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด

โดยที่ร่างกฎพระราชบัญญัติได้กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีสถานะเป็นราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการจังหวัดปกครองตนเองมีความคล่องตัวและเป็นอิสระจึงได้กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองอยู่ภายใต้ “การกำกับดูแล” ของ “นายกรัฐมนตรี” และเพื่อประโยชน์แก่การจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเกี่ยวเนื่องกันหลายท้องถิ่น หรือเพื่อความคุ้มค่าในการจัดทำ บริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้น ร่างกฎหมายกำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจทำความตกลงร่วมกับ เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่เทศบาลหรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งยังมีหน้าที่ที่จะต้องช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน การจัดทำบริการสาธารณะของ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้มีการร้องขอ หน้าที่ในการการจัดสรรรายได้จากการจัดเก็บ ให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจตาม อำนาจหน้าที่ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยคำนึงถึงการ ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ จำนวนประชากรในท้องถิ่น และอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วน ตลอดจนหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ เป็นเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยคำนึงถึงเขตพื้นที่และลักษณะของพื้นที่ จำนวนประชากร รายได้ของท้องถิ่นภายใต้หลักความเสมอภาค และเป็นธรรมประกอบด้วย

สำหรับหน้าที่ของรัฐต่อจังหวัดปกครองตนเองนั้น ร่างกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องให้การสนับสนุนการ จัดทำบริการสาธารณะของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคำนึงถึงหลักการ จัดทำบริการสาธารณะขึ้นต่อกันอย่างเท่าเทียมกัน และต้องให้การอุดหนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้น้อยเพื่อให้สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำบริการ สาธารณะตามอำนาจหน้าที่ โดยร่างกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการ

มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (๒) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (๓) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (๔) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (๕) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (๖) ให้มีการสาธารณสุขการ
- (๗) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (๘) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (๙) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (๑๐) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๑) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (๑๒) เทศพาณิชย์

จัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการกำกับการจัดแบ่งภาษีอากร และรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย การปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแก่คณะกรรมการประสานแผนการเสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อนายกรัฐมนตรีการเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกันต่อคณะรัฐมนตรีตลอดจนปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น และเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้นร่างกฎพระราชบัญญัติจึงได้กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเอง **“มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้”** ได้เองตามที่กฎหมายกำหนดโดยภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาษีอื่นที่มีใช้ภาษีท้องถิ่น เมื่อจัดเก็บแล้ว สามารถเก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองได้ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของรายได้ทั้งหมด ส่วนภาษีท้องถิ่นตามที่กฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดเมื่อจัดเก็บแล้วถือเป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด รวมทั้งเบี้ยปรับที่เกิดจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของจังหวัดปกครองตนเองเป็นรายได้ **“ไม่เป็น”** รายได้ที่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอีกด้วย ซึ่งกรณีภาษีที่ร่างกฎหมายกำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจจัดเก็บนั้น มี **“ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ”**^{๑๔} รวมอยู่ด้วย

๓.๒.๑.๒ การจัดการศึกษาโดยจังหวัดจัดการตนเองกับกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษา

เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ...พบว่ากำหนดให้จังหวัดจัดการตนเองมีสถานะเป็น **“ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น”** ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ภายใต้ **“หลักการกระจายอำนาจ”** และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐแล้ว เมื่อนำมาวิเคราะห์กับหน้าที่ในการจัดการศึกษาซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายของกระทรวงศึกษาธิการแล้ว การพิจารณาจังหวัดจัดการตนเองในมิติของการจัดการจัดการศึกษาจึงจำต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจที่ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับ **“การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่”** โดยกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และกรณีที่ **“ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”** ซึ่งปัจจุบันยังมิได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้น การพิจารณาเกี่ยวกับจังหวัดจัดการตนเองโดยเฉพาะกรณีขอบเขตการศึกษาวิจัยนี้ มุ่งหมายที่จะศึกษาการจัดการศึกษาโดยจังหวัดจัดการตนเองที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพราะฉะนั้น เนื้อหาเกี่ยวกับจังหวัดจัดการตนเองที่นำมาวิเคราะห์จึงเป็นเนื้อหาที่มาจากร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ... ที่เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาตินั่นเอง

^{๑๔} ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ... : มาตรา ๘๘

เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ... ที่กำหนดให้จังหวัดจัดการตนเองเกิดขึ้นจากความเห็นชอบร่วมกันของประชาชนในจังหวัดผ่านกลไก “การออกเสียงประชามติ” ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ จากจำนวนประชาชนในจังหวัดที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนและมาออกเสียงลงคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ซึ่งย่อมาหมายความว่า การพัฒนาจังหวัดหนึ่งจังหวัดใดให้เป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้น จำต้องพิจารณาจาก “ความพร้อม” ของจังหวัด และการพิจารณาความพร้อมของจังหวัดที่จะจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเอง หลักเกณฑ์ความพร้อมดังกล่าวย่อมาหมายความว่า “จังหวัดที่มีขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองในทางการคลังได้สูง หรือจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคต่าง ๆ ประกอบกับความตื่นตัวและความพร้อมของภาคประชาชนประกอบด้วย”^{๑๕} ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตัวเลขงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่รัฐบาลจัดสรรตามยุทธศาสตร์ ซึ่งกรณีงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานั้นถูกบรรจุไว้ในยุทธศาสตร์ที่ ๔ ว่าด้วยยุทธศาสตร์การศึกษา สาธารณสุข คุณธรรม จริยธรรมและคุณภาพชีวิต จำนวนทั้งสิ้น ๙๕๕,๙๒๑ ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้เป็นงบประมาณที่จัดสรรสำหรับการจัดการศึกษาจำนวนทั้งสิ้น ๕๓๒,๔๑๖.๗ ล้านบาท^{๑๖} เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึง ๑๓,๘๙๗.๖ ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ ๒๐.๗ ของงบประมาณรายจ่ายได้ทั้งหมดประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสมนั้น ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐได้จัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ เพื่อให้มีรายได้เหมาะสมกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ โดยมีเป้าหมายให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง จึงกำหนดสัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเป็นร้อยละ ๒๗.๘๐ หรือจำนวนทั้งสิ้น ๒๕๗,๖๗๐ ล้านบาท โดยเป็นการจัดสรรเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นจำนวน ๔,๑๗๐ ล้านบาทหรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๖ นอกจากนี้ ยังมีรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้อีกจำนวน ๓๘๘,๖๘๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ทั้งสิ้น ๑๙,๕๕๕ ล้านบาทหรือคิดเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕.๓ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

งบประมาณรายจ่ายการศึกษา

การศึกษา	ปีงบประมาณ	
	๒๕๕๗	๒๕๕๘
๑. ระดับก่อนวัยเรียน ประถมศึกษา และ มัธยมศึกษา	๓๘๓,๕๕๗.๒	๓๘๘,๑๕๘.๖
๒. ระดับอุดมศึกษา	๘๗,๗๒๑.๙	๙๘,๒๗๘.๑
๓. การศึกษาไม่กำหนดระดับ	๒,๗๒๐.๓	๒,๘๓๙.๔
๔. การบริการสนับสนุนการศึกษา	๒๓,๕๐๘.๖	๒๒,๘๗๐.๑
๕. การศึกษาอื่น	๒๑,๐๑๑.๑	๒๐,๒๗๐.๕
รวมการศึกษา	๕๑๘,๕๑๙.๑	๕๓,๒๔๑๖.๗
ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี	๒๐.๕	๒๐.๗

^{๑๕} จรัส สุวรรณมาลา. “แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย” วารสารจลนิต (พฤษภาคม-มิถุนายน ๒๕๕๖) หน้า ๒๓

^{๑๖} สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘. หน้า ๖๒
http://www.mua.go.th/users/budget/doc/budget_๕๘.pdf

การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะการจัดสรร	ปีงบประมาณ		+ เพิ่ม / - ลด	
	๒๕๕๗	๒๕๕๘	จำนวน	ร้อยละ
๑. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	๓๖๙,๑๒๕.๐	๓๘๘,๖๘๐.๐	๑๙,๕๕๕.๐	๕.๓
๒. เงินอุดหนุน	๒๕๓,๕๐๐.๐	๒๕๗,๖๗๐.๐	๔,๑๗๐.๐	๑.๖
๒.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล	๒๓๗,๓๙๒.๕	๒๔๑,๕๐๑.๐	๔,๑๐๘.๕	๑.๗
๒.๒ กรุงเทพมหานคร	๑๔,๖๑๔.๖	๑๔,๖๗๐.๐	๕๕.๔	๐.๔
๒.๓ เมืองพัทยา	๑,๔๙๒.๙	๑,๔๙๙.๐	๖.๑	๐.๔
รวมทั้งสิ้น	๖๒๒,๖๒๕.๐	๖๔๖,๓๕๐.๐	๒๓,๗๒๕.๐	๓.๘

สรุปข้อมูล อปท. ทั่วประเทศ^{๑๗}

ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน
๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๗๖ แห่ง
๒. เทศบาล	๒,๔๔๐ แห่ง
เทศบาลนคร	๓๐ แห่ง
เทศบาลเมือง	๑๗๘ แห่ง
เทศบาลตำบล	๒,๒๓๒ แห่ง
๓. องค์การบริหารส่วนตำบล	๕,๓๓๕ แห่ง
๔. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	๒ แห่ง
รวมทั้งสิ้น	๗,๘๕๓ แห่ง

จากข้อมูลข้างต้น พบว่าตัวเลขเหล่านี้ล้วนแต่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (นอกจากกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ที่ยังคงต้องพึ่งพาเงินงบประมาณสนับสนุนจำนวนมากและมากขึ้นทุกปี อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงสภาพความพร้อมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยว่ายังไม่มีความพร้อมที่จะยกฐานะเป็นจังหวัดจัดการตนเองได้พร้อมกัน เพราะฉะนั้น หากมีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองขึ้นจริงภายใต้เงื่อนไขความพร้อมดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่าจะมีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ไม่กี่แห่งเท่านั้นจากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น ๗,๘๕๓ แห่งที่จะมีความพร้อมจนสามารถยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองได้ และส่งผลให้จังหวัดนั้น ๆ กลายเป็น “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” เต็มพื้นที่และไม่ใช่เป็น “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” อีกต่อไป สภาพเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า “การจัดการศึกษา” ในจังหวัดจัดการตนเองซึ่งเดิมเป็นอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการย่อมจะถูกโอนไปเป็นของจังหวัดจัดการตนเองโดยผลของกฎหมาย ในขณะที่จังหวัดอื่นที่ยังไม่มีความพร้อมก็จะมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดั้งเดิมซึ่งการจัดการศึกษาจึงยังเป็นอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการโดยผ่านการบริหารจัดการศึกษาตามโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการตามกฎหมายดั้งเดิม

^{๑๗} ตารางสรุปจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ. [http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp\(Assessed ๑๖/๐๑/๒๐๑๖\)](http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp(Assessed%20๑๖/๐๑/๒๐๑๖))

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาโดยจังหวัดจัดการตนเองดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะพบว่าโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของจังหวัดจัดการตนเองได้แบ่งออกเป็นสองระดับคือระดับบนอันได้แก่จังหวัดจัดการตนเอง และระดับล่างอันได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ของจังหวัดจัดการตนเอง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งย่อมาหมายความว่า หากมีการจัดตั้งจังหวัดหนึ่งจังหวัดใดขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐจำต้องตรากฎหมายโอนสถานศึกษารวมทั้งบุคลากรของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดของจังหวัดแทน ซึ่งย่อมาหมายความว่า จะมีสถานศึกษาอยู่สังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนอันได้แก่จังหวัดจัดการตนเองและระดับล่าง อันได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยโดยขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเกณฑ์ ในขณะที่สถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการก็ยังคงอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาจากกระทรวงผ่านเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติดั้งเดิม ซึ่งย่อมาแสดงให้เห็นว่าเกิดการบริหารจัดการการศึกษาโดยหน่วยที่มีอำนาจจัดการศึกษาแตกต่างกัน อันเป็นการจัด “ระบบการจัดการศึกษาคู่ขนาน” โดยจังหวัดจัดการตนเองและโดยกระทรวงศึกษาธิการซึ่งยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการต่อไป ผลทางกฎหมายของการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้สถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดของจังหวัดจัดการตนเองจะมีระบบการบริหารจัดการการศึกษาทั้งด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ และบัญชี การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปแยกออกจากสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของจังหวัดแทนซึ่งการกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของจังหวัดจัดการตนเองในลักษณะเช่นนี้ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐจำต้องกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการกำกับดูแลการจัดการศึกษาทั้งระบบระบบเสียใหม่เพื่อให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรฐานการจัดการศึกษาของชาติต่อไป

๓.๒.๒. ข้อเสนออื่น : การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลที่มีความคล่องตัวและไม่เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

นอกเหนือจากการเสนอแก้ไขการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระในลักษณะของการจัดการศึกษาโดยจังหวัดจัดการตนเองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นแล้ว ข้อเสนอเกี่ยวกับการแก้ไขระบบบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่สำคัญที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ที่จำต้องนำมาพิจารณาความเป็นไปได้อีกประการหนึ่งคือ ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หากแต่เป็นการบริหารจัดการการศึกษาที่เป็นอิสระคล่องตัวในรูปแบบ “องค์กรมหาชน” กับสถานศึกษานิติบุคคลที่มีความอิสระคล่องตัวในลักษณะ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ซึ่งมีประเด็นรายละเอียดที่จำต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

๓.๒.๒.๑ การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลที่มีระบบบริหารจัดการการศึกษาที่เป็นอิสระคล่องตัวในรูปแบบ “องค์กรมหาชน”

โดยที่ “องค์กรมหาชน” เป็นรูปแบบของการจัดองค์กรของรัฐรูปแบบหนึ่งที่ได้มีสถานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หากแต่เป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบพิเศษที่ถูกตั้งขึ้นโดยมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะที่ต้องการความคล่องตัวสูงซึ่งมีอาจดำเนินการได้ในส่วนราชการซึ่งเป็นองค์กรแบบราชการ ในขณะที่เดียวกันองค์กรมหาชนก็มีใช้หน่วยงานของรัฐที่สามารถแสวงหาผลกำไรในทางธุรกิจได้ใน

ลักษณะเดียวกับรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับการพัฒนาของสภาพสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงและมีความซับซ้อนมากขึ้น จนนำไปสู่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจึงมีความเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยมีได้จำกัดอยู่เพียงภารกิจหลัก (Basic Function of State) ที่รัฐต้องทำเท่านั้น หากแต่ยังคงต้องพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะลำดับรอง (Secondary Function of State) ให้มีความทันสมัยเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดเวลาอีกด้วย ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐจึงมีหลากหลายรูปแบบซึ่งต่างก็พัฒนาตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมนั่นเองซึ่งภารกิจหลายประเภทเป็นภารกิจที่ได้มีลักษณะเป็นกิจกรรมด้านการอุตสาหกรรมหรือการค้าหรือมีลักษณะการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ที่สามารถแสวงหาผลกำไรอันจะสามารถดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจได้ นอกจากนี้ภารกิจดังกล่าวยังเป็นภารกิจที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ตลอดจนต้องการความเป็นอิสระที่มากกว่าระบบราชการปกติจะตอบสนองได้อย่างทันท่วงที ซึ่งไม่สามารถดำเนินการในลักษณะของส่วนราชการปกติได้ เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบที่มีสายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นของการตัดสินใจที่ยาวไกล ส่งผลให้ไม่อาจตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ทันท่วงที ประกอบกับการดำเนินการในรูปแบบส่วนราชการจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งที่กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานที่ซับซ้อนมากมายภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเหตุผลเหล่านี้จึงได้นำมาสู่การกำหนดให้มีรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “องค์กรมหาชน” ขึ้น โดยกฎหมายกำหนดให้องค์กรมหาชนจะยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ หากแต่จะมีความคล่องตัวและเป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้ระบบราชการปกติและมีได้มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการเชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมในลักษณะเดียวกับที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการแต่อย่างใด เพราะฉะนั้น การพิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนโรงเรียนในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีสถานะเป็น “ส่วนราชการ” ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการให้มีระบบบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระในรูปแบบของ “องค์กรมหาชน” นั้น จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขการจัดตั้งองค์กรมหาชนตามที่กฎหมายกำหนดตลอดจนความเหมาะสมอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการศึกษาวิจัยในส่วนนี้จำเป็นต้องนำเสนอโครงสร้างการบริหารจัดการขององค์กรมหาชนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำไปสู่การพิจารณาความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนและความเหมาะสมอื่นที่เกี่ยวข้องดังรายละเอียดต่อไปนี้

(๑) การจัดตั้งองค์กรมหาชนและสถานะทางกฎหมายขององค์กรมหาชน

“องค์กรมหาชน” หมายความว่า องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ^{๑๘} เพราะฉะนั้น การจัดตั้งองค์กรมหาชนในปัจจุบันจึงเป็นการจัดตั้งองค์กรมหาชนโดยผลของ “พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒” นั่นเอง ซึ่งกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขของการจัดตั้งองค์กรมหาชนไว้ โดยกำหนดให้ “กรณีที่รัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ประกอบกับภารกิจในการดำเนินการจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะและไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ

^{๑๘} พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๓

แสวงหากำไรเป็นหลัก สามารถจัดตั้งองค์การมหาชนให้ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการได้”^{๑๙} และจากหลักการดังกล่าวพบว่าการจัดตั้งองค์การมหาชนจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้^{๒๐}

๑. กรณีที่รัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

๒. แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยบริหารงานขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และ

๓. การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐบาลในการที่จะตราเป็น “พระราชกฤษฎีกา” ตั้งองค์การมหาชนตามความในกฎหมายนี้ได้ และเมื่อรัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาให้หน่วยงานใดเป็นองค์การมหาชนแล้วหน่วยงานดังกล่าวจะมีลักษณะสถานะเป็น “นิติบุคคล”^{๒๑} ตามกฎหมายและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐเท่านั้น กล่าวคือ “เป็นการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น ๆ” ซึ่งส่งผลให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่มีความคล่องตัวภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีต้นสังกัด มีระบบการบริหารจัดการภายในที่เป็นอิสระทั้งด้านการบริหารทั่วไป การบริหารงบประมาณ ตลอดจนการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองภายใต้ระบบบริหารงานที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนแล้วจะพบว่า ได้กำหนดให้ภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนได้นอกจากจะต้องเป็นกรณีที่รัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ประกอบกับภารกิจในการดำเนินการจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะและไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก สามารถจัดตั้งองค์การมหาชนให้ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการได้ โดยกำหนดให้ “กิจการอันเป็นบริการสาธารณะ” ที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนได้นั้น “จะต้องเป็นกิจการที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร” โดยมีลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังต่อไปนี้

๑. การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

๒. การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓. การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

๔. การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา

๕. การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย

^{๑๙} มาตรา ๕ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

^{๒๐} สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. โครงการศึกษาความเหมาะสมของการปรับเปลี่ยนสถานภาพสถานศึกษาของรัฐเป็นองค์การมหาชน. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ๒๕๔๖. หน้า ๒๗

^{๒๑} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๖

๖. การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
๗. การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
๘. การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข
๙. การสังคมสงเคราะห์
๑๐. การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด

ภายใต้เงื่อนไขการตั้งองค์การมหาชนข้างต้น พบว่าแม้กฎหมายจะกำหนดให้การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นต้องไม่เป็นกิจการที่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลักนั้น เงื่อนไขดังกล่าวมิได้หมายความว่าองค์การมหาชนไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนตามสภาพของการให้บริการได้ หากแต่การคิดค่าตอบแทนขององค์การมหาชนจะต้องมิได้เป็นการคิดคำนวณบนพื้นฐานของการมุ่งแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจจากบริการสาธารณะที่ตนรับผิดชอบอยู่เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนที่กำหนดให้องค์การมหาชนสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการขององค์การมหาชนได้ตราบเท่าที่กิจการนั้นเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ นั้นเอง^{๒๒}

(๒) โครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชน

กฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนกำหนดให้องค์การมหาชนมีระบบการบริหารงานที่มีความคล่องตัว และเป็นอิสระภายใต้ “คณะกรรมการบริหาร” ขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง โดยจะมีจำนวนกรรมการตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง แต่ทั้งนี้จะต้องมีจำนวนไม่เกิน ๑๑ คน โดยจะต้องมีกรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย ซึ่งคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนจะมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี^{๒๓} และจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีและจะดำรงตำแหน่งกันสอวาระติดต่อกันไม่ได้ ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึงการกำหนดนโยบายการบริหารงานและให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน การอนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชนการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนเกี่ยวกับการจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชนและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว การกำหนดตำแหน่งคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งอัตราเงินเดือนค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนการคัดเลือกการบรรจุการแต่งตั้งการถอดถอนวินัยและการลงโทษทางวินัยการออกจากตำแหน่งการร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชนตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการบริหารและจัดการการเงินการพัสดุและทรัพย์สินขององค์การมหาชน การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และ

^{๒๒} มาตรา ๑๓ ภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

^{๒๓} มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชนประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการโดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งและให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

คณะกรรมการขององค์การมหาชนอาจประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคนและจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วย

ลูกจ้างขององค์การมหาชน และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนดอีกด้วย^{๒๔} โดยมี “ผู้อำนวยการ” ขององค์การมหาชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารหนึ่งคน^{๒๕} ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมายวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบข้อบังคับข้อกำหนดนโยบายมติและประกาศของคณะกรรมการทั้งยังเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่งและต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชนอีกด้วย

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน พบว่ากฎหมายได้กำหนดให้องค์การมหาชนมีความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารจัดการตามภารกิจที่จัดตั้งภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐเท่านั้น ส่วนการบริหารงานภายในนั้นกฎหมายกำหนดให้กรรมการบริหารมีอำนาจในการตรากฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่จำเป็นแก่การบริหารจัดการองค์การมหาชนได้เองตามความเหมาะสมและให้มีผลใช้เป็นการเฉพาะ ซึ่งส่งผลให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระกว่าระบบราชการ ซึ่งสามารถจำแนกความคล่องตัวและเป็นอิสระขององค์การมหาชนได้ดังนี้

๑. ด้านระบบการบริหารการเงิน การบัญชีและงบประมาณ โดยที่องค์การมหาชนจะได้รับการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้องค์การมหาชนจะมีความคล่องตัวในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในการใช้จ่ายมากกว่าส่วนราชการปกติ ส่วนการเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินขององค์การมหาชนก็จะเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด^{๒๖} ทั้งยังกำหนดให้รายได้ขององค์การมหาชนไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังแต่อย่างใด^{๒๗} และยังสามารถจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชนได้อีกด้วย

๒. ด้านการบริหารงานบุคคล เมื่อพิจารณาจากกฎหมายพบว่าคณะกรรมการบริหารจะมีอำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนเกี่ยวกับการจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชนและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว การกำหนดตำแหน่งคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งอัตราเงินเดือนค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนการคัดเลือกการบรรจุแต่งตั้งการถอดถอนวินัยและการลงโทษทางวินัยการออกจากตำแหน่งการร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชนขึ้นใช้บังคับได้เองโดยมิได้เกี่ยวข้องกับระบบกลางที่ใช้กับส่วนราชการโดยทั่วไป โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการในการบรรจุแต่งตั้งเลื่อนลดตัดเงินเดือนหรือค่าจ้างลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่งทั้งนี้ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด ตลอดจนมีอำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบข้อบังคับข้อกำหนดนโยบายมติหรือประกาศที่คณะกรรมการบริหารกำหนดขึ้นและภายใต้การบริหารงานขององค์การมหาชน กฎหมายกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน” มิใช่ข้าราชการแต่อย่างใด ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนจะได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นอย่างใดนั้น ย่อมเป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนกำหนดนอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดกรณีการพ้นจากตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานเอาไว้ว่าจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด “และถูกให้ออกเพราะไม่ผ่านการประเมินผลงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ

^{๒๔} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๒๕

^{๒๕} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๒๗

^{๒๖} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๑๗ วรรคสอง

^{๒๗} มาตรา ๑๕ บรรดารายได้ขององค์การมหาชนไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

กำหนดไว้ในข้อบังคับ” ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนจะพบว่า กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหากสมัครใจจะเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนให้แจ้งความจำนงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาและจะต้องผ่านการคัดเลือกหรือการประเมินตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนให้ถือว่าเป็นการออกจากราชการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้วแต่กรณี และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนเป็นลูกจ้างของส่วนราชการให้ถือว่าเป็นการออกจากงานเพราะทางราชการยุบเลิกตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดและให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้างเพื่อประโยชน์ในการนับเวลาการทำงานสำหรับคำนวณสิทธิประโยชน์ตามข้อบังคับขององค์การมหาชนในกรณีที่ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการผู้ใดเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนตามมาตรา ๖๒ ประสงค์จะให้นับเวลาราชการหรือเวลาทำงานในขณะที่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างต่อเนื่องกับเวลาทำงานของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนแล้วแต่กรณีก็ให้มีสิทธิกระทำได้โดยแสดงความจำนงว่าไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญ การไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญจะต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่โอน สำหรับกรณีของข้าราชการให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ

นอกจากนี้ เมื่อรัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยงานใดเป็นองค์การมหาชนแล้วจะส่งผลให้หน่วยงานดังกล่าวตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ อันเป็น “การกำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น ๆ” อันส่งผลให้การบริหารจัดการองค์การมหาชนนั้น ๆ มีความคล่องตัวภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีต้นสังกัดมีระบบการบริหารจัดการภายในที่เป็นอิสระทั้งด้านการบริหารทั่วไป การบริหารงบประมาณ ตลอดจนการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองภายใต้ระบบบริหารงานที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะได้กำหนดให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระและสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวในด้านต่าง ๆ ก็ตาม แต่ภายใต้การเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับเงินงบประมาณจากรัฐส่งผลให้องค์การมหาชนจะต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบจากรัฐไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้ “เนื่องจากการกำหนดให้ความเป็นอิสระแก่องค์การมหาชนนั้นเป็นเพียงความเป็นอิสระในทางเทคนิคที่กฎหมายรับรองความเป็นอิสระไว้เพียงเพื่อให้องค์การมหาชนสามารถปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น” เพราะฉะนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัดโดยให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดระบบการประเมินผลไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสม^{๒๘} ทั้งยังกำหนดให้องค์การมหาชนมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานปีละครั้งเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโดยรายงานดังกล่าวนี้ กฎหมายกำหนดให้จะต้องกล่าวถึงผลงานขององค์การมหาชนในปีที่ล่วงมาแล้วตลอดจนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ

^{๒๘} มาตรา ๔๒ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัดให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดระบบการประเมินผลไว้เป็นอย่างอื่น

นโยบายของคณะกรรมการโครงการและแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้าประกอบกัน^{๒๙} นอกจากนี้ องค์การมหาชนยังมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดหางบดุลงบการเงินและบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปีและให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชนโดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ประหยัดและได้ผลตามเป้าหมายเพียงใดแล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการบริหารในทุกรอบปีอีกด้วย^{๓๐}

๓.๒.๒.๒ การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายกับกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษา

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารจัดการองค์การมหาชนดังกล่าวข้างต้น พบว่าการจัดการศึกษาโดยสถานศึกษาที่มีความคล่องตัวสูงในลักษณะขององค์การมหาชนนั้น เป็นรูปแบบที่ใช้กับ “โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์” ซึ่งเดิมเป็นโรงเรียนในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการและต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีสถานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งถือได้ว่าเป็นโรงเรียนต้นแบบของการจัดการศึกษาที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระแยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการซึ่งการศึกษาวิจัยนี้จะขอเน้นการจัดตั้ง โครงสร้าง และระบบการบริหารงานของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นกรณีศึกษาเพื่อประกอบการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยสถานศึกษาที่เป็นองค์การมหาชนดังรายละเอียดต่อไปนี้

๑. การจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ให้เป็นองค์การมหาชนตามกฎหมาย

แม้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จะเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานก็ตาม หากแต่ภายใต้การบริหารจัดการการศึกษาโดยคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และภายใต้อำนาจในการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบกับการที่รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ชั้น จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ดำเนินการนำร่องจัดการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์เพื่อตอบสนองนโยบายการพัฒนากำลังคนด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของรัฐบาล ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศจัดตั้งให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นสถานศึกษาที่เปิดสอนเฉพาะสายวิทยาศาสตร์ภายใต้เหตุผล “เพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ในโรงเรียน” โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้เด็กและเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งเหตุผลดังกล่าวจำเป็นต้องมีวิธีการและหลักสูตรที่มีลักษณะพิเศษอันแตกต่างจากการเรียนการสอนในโรงเรียนปกติ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้จัดให้มีโรงเรียนวิทยาศาสตร์ขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์อย่างเข้มข้นให้แก่เด็กที่มีความสามารถเป็นพิเศษในทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์เพื่อเป็นการเตรียมพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีคุณภาพสูงเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในการที่จะสร้างนักวิชาการอันยอดเยี่ยมของประเทศ

^{๒๙} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๔๒

^{๓๐} มาตรา ๔๐ ให้องค์การมหาชนจัดหางบดุลงบการเงินและบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปีให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชนโดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ประหยัดและได้ผลตามเป้าหมายเพียงใดแล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ

และเพื่อที่จะให้โรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นมีการบริหารและการจัดการเรียนการสอนที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ให้เป็นโรงเรียนที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนเพื่อเป็น “โรงเรียนต้นแบบ” เมื่อพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จะพบว่า กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อบริหารจัดการและดำเนินการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนที่มีศักยภาพสูงทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์”^{๓๑} โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเรียนการสอนที่มุ่งเน้นความเข้มข้นของการเรียนการสอนทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนที่มีศักยภาพสูงทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์หน้าที่ในการจัดทำหลักสูตรวิธีการเรียนการสอน สื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอนสำหรับใช้ในโรงเรียนหน้าที่ในการดำเนินการและส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนและหน้าที่ในการให้บริการพิเศษทางด้านการศึกษา การเรียนการสอน วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ^{๓๒} ซึ่งภายใต้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของโรงเรียนให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียนนโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับโรงเรียนและเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียน กฎหมายจึงกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้โรงเรียนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำของโรงเรียนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียนนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับโรงเรียน ตลอดจนส่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้^{๓๓}

๒. สถานะทางกฎหมายของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

โดยผลของการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้จัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ให้เป็นองค์การมหาชนตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนที่ได้กำหนดให้องค์การมหาชนมีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล” ซึ่งความเป็นนิติบุคคลโดยผลทางกฎหมายนั้นย่อมส่งผลให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายที่จะสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมาย ซึ่งย่อมสามารถใช้สิทธิเข้าทำนิติกรรมเพื่อผูกพันได้ในนามของตนเอง สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ในนามของตนเอง ตลอดจนสามารถเป็นโจทก์หรือถูกฟ้องคดีได้ในนามตนเอง อันเป็นสถานะที่บุคคลตามกฎหมายเท่านั้นที่พึงมี^{๓๔} และโดยที่โรงเรียน

^{๓๑} มาตรา ๗ ให้โรงเรียนมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการและดำเนินการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนที่มีศักยภาพสูงทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์

^{๓๒} มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

^{๓๓} มาตรา ๓๔ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของโรงเรียนให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียนนโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับโรงเรียนเพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้โรงเรียนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำของโรงเรียนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียนนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับโรงเรียน ตลอดจนส่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

^{๓๔} มาตรา ๙ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๘ ให้โรงเรียนมีอำนาจทำกิจการดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองและมีทรัพย์สินต่าง ๆ

(๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน

(๓) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกิจการที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ของโรงเรียน

(๔) จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการศึกษาของนักเรียนและการดำเนินงานของโรงเรียน

(๕) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของโรงเรียน

มหิดลวิทยานุสรณ์เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นหน่วยงานที่ได้รับเงินงบประมาณจากรัฐในลักษณะของ “เงินอุดหนุนทั่วไป”^{๓๕} และเพื่อให้มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายสูงเนื่องจากโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นสถานศึกษาของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา และโดยที่ภารกิจนั้นมีใช้ภารกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไร ดังนั้น ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จึงได้กำหนดการรับรองสถานะและการคุ้มครองทรัพย์สินของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ที่เป็นทรัพย์สินของรัฐไว้ด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้ก่อสร้างทรัพย์สินซึ่งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของโรงเรียน และให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีอำนาจในการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้จำหน่ายและจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียนด้วยตนเอง^{๓๖} นอกจากนี้ หากมีการฟ้องร้องคดีกฎหมายยังกำหนดให้ทรัพย์สินของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี^{๓๗} และในกรณีที่มีการยุบเลิกโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ กฎหมายกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชีรวมทั้งการโอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่และการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย^{๓๘}

๓. การบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

กฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนกำหนดให้องค์การมหาชนมีระบบการบริหารงานที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระภายใต้ “คณะกรรมการบริหาร” ขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง โดยจะมีจำนวนกรรมการตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง แต่ทั้งนี้จะต้องมีจำนวนไม่เกิน ๑๑ คน โดยจะต้องมีกรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์แล้วพบว่ากฎหมายกำหนดให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์อยู่ภายใต้การบริหารจัดการการศึกษาของ “คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์”^{๓๙} อันประกอบด้วย

-
- (๖) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในกิจการที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ของโรงเรียน
- (๗) ให้กู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนการศึกษาแก่นักเรียนของโรงเรียนซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน
- (๘) เรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการ
- (๙) ให้ประกาศนียบัตรหนังสือรับรอง และเครื่องหมายวิทยฐานะในกิจกรรมที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของโรงเรียน
- (๑๐) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ของโรงเรียน การเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นตาม (๕) และการกู้ยืมเงินตาม (๖) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด^{๓๕}
- มาตรา ๑๐ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการของโรงเรียนประกอบด้วย
- (๑) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๖ บรรพหก
- (๒) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- (๓) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- (๔) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นรวมทั้งจากต่างประเทศหรือการระดมทุนจากต่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้
- (๕) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ
- (๖) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของโรงเรียน
- ^{๓๖} มาตรา ๑๒ ให้ก่อสร้างทรัพย์สินซึ่งโรงเรียนได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของโรงเรียนเป็นกรรมสิทธิ์ของโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียน
- ^{๓๗} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๑๕
- ^{๓๘} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๔๕
- ^{๓๙} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๑๔

- ประธานกรรมการหนึ่งคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางด้านวิทยาศาสตร์คณิตศาสตร์ หรือเทคโนโลยี

- กรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมสามัญศึกษาผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติและผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและความชัดเจนเป็นที่ประจักษ์ในทางวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของโรงเรียน จำนวนไม่เกินสี่คน โดยจะต้องเป็นสาขาวิทยาศาสตร์หรือคณิตศาสตร์ไม่น้อยกว่าสองคนทั้งนี้ บุคคลหนึ่งต้องเป็นบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวข้างต้น จะต้องแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่เจ้าหน้าที่ที่โรงเรียนเสนอหนึ่งคนและจากบัญชีรายชื่อที่ผู้ปกครองนักเรียนเสนอหนึ่งคนโดยมีผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์พบว่า กฎหมายกำหนดให้กรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลโรงเรียนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้^{๑๐} โดยอำนาจเช่นนี้รวมถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารงานและให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของโรงเรียน อำนาจในการอนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินของโรงเรียน อำนาจในการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับโรงเรียนในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. การบริหารงานทั่วไปในโรงเรียนการจัดแบ่งส่วนงานของโรงเรียนและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

๒. การกำหนดตำแหน่งคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

๓. การคัดเลือก การบรรจุการแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอนวินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่งการร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง

๔. การบริหารและจัดการการเงินการพัสดุ และทรัพย์สินของโรงเรียนรวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

๕. การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

๖. ขอบเขตอำนาจหน้าที่หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

๗. วิธีการและหลักเกณฑ์ในการจัดทำบัญชีรายชื่อของเจ้าหน้าที่โรงเรียนและบัญชีรายชื่อของผู้ปกครองนักเรียนเพื่อเสนอคัดเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งในกรณีของเจ้าหน้าที่โรงเรียนนั้น คณะกรรมการอาจพิจารณากำหนดระดับของเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนที่จะมีสิทธิเสนอด้วยก็ได้

นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้โรงเรียนมี “ผู้อำนวยการโรงเรียน” คนหนึ่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์^{๑๑} โดยผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของโรงเรียนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของโรงเรียนระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง^{๑๒} รวมทั้งมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง

^{๑๐} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๑๙

^{๑๑} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๒๓

^{๑๒} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๒๗

เลื่อน ลดตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียนโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด^{๔๓} และในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก กฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของโรงเรียน^{๔๔} ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกันตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จะมีอำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งอัตราเงินเดือนค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ตลอดจนการคัดเลือกการบรรจุการแต่งตั้งการถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัยการออกจากตำแหน่งการร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของโรงเรียนรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของโรงเรียนขึ้นใช้บังคับได้เองโดยมิได้เกี่ยวข้องกับระบบกลางที่ใช้กับส่วนราชการโดยทั่วไป และภายใต้การบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ กฎหมายกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน” มิใช่ข้าราชการแต่อย่างใด ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จะได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นอย่างนั้นย่อมเป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์กำหนดนอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดกรณีการพ้นจากตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานเอาไว้ว่าจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด **“และถูกให้ออกเพราะไม่ผ่านการประเมินผลงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในข้อบังคับ”** ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนจะพบว่า กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหากสมัครใจจะเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนให้แจ้งความจำเป็นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาและจะต้องผ่านการคัดเลือกหรือการประเมินตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนให้ถือว่าเป็นการออกจากราชการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้วแต่กรณีและหากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนเป็นลูกจ้างของส่วนราชการให้ถือว่าเป็นการออกจากงานเพราะทางราชการยุบเลิกตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มี ความผิด และให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้างเพื่อประโยชน์ในการนับเวลาการทำงานสำหรับคำนวณสิทธิประโยชน์ตามข้อบังคับขององค์การมหาชนในกรณีที่ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการผู้ใดเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนตามมาตรา ๓๖ ประสงค์จะให้นับเวลาราชการหรือเวลาทำงานในขณะที่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างต่อเนื่องกับเวลาทำงานของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนแล้วแต่กรณี ก็ให้มีสิทธิกระทำโดยแสดงความจำเป็นว่าไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญ การไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญจะต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่โอน สำหรับกรณีของข้าราชการให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ

^{๔๓} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๒๘

^{๔๔} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๒๙

๔. การกำกับดูแลการดำเนินการของโรงเรียนมหิตลวิทยาลัยนุสรณ์

เมื่อพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งพบว่า กฎหมายกำหนดให้โรงเรียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ โดยเป็นการกำกับดูแลการดำเนินงานของโรงเรียนให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียน นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอันส่งผลให้โรงเรียนเป็นหน่วยงานที่มีความคล่องตัวภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีระบบการบริหารจัดการภายในที่เป็นอิสระทั้งด้านการบริหารทั่วไป การบริหารงบประมาณ ตลอดจนการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองภายใต้ระบบบริหารงานที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิตลวิทยาลัยนุสรณ์เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะได้กำหนดให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระและสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวในด้านต่าง ๆ ก็ตาม แต่ภายใต้การเป็นสถานศึกษาของรัฐที่ได้รับเงินงบประมาณจากรัฐส่งผลให้โรงเรียนตกอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบจากรัฐไปพร้อมๆ กัน โดยให้โรงเรียนมหิตลวิทยาลัยนุสรณ์อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแต่ต้องไม่นานกว่าสามปี^{๕๕} เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพและการตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์โครงการ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ โดยการประเมินดังกล่าวต้องจัดทำโดยสถาบันหรือองค์กรที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลกิจการโรงเรียนที่ผ่านการคัดเลือกตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งกรณีนี้โรงเรียนมีหน้าที่ต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏในด้านต่างๆ ให้ครบถ้วนทั้งในด้านประสิทธิผล คือ ระดับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน คุณภาพของหลักสูตรการเรียนการสอนและกิจกรรมการเรียน ในด้านประสิทธิภาพ คือ ความพร้อมในการดำเนินงานของโรงเรียนการบริหารการเงิน บุคลากร และทรัพย์สิน และในด้านการพัฒนาองค์กร คือ คุณภาพของแผนงานการดำเนินงานตามแผนงาน และคุณภาพของการบริการและในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการจะได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้น นอกจากนี้ ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นเป็นการเฉพาะกฎหมายกำหนดให้อาจจะจัดให้มีการประเมินเป็นครั้งคราวขึ้นภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นด้วยก็ได้^{๕๕} ทั้งยังกำหนดให้โรงเรียนมหิตลวิทยาลัยนุสรณ์มีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปี โดยรายงานจะต้องระบุถึงผลงานของโรงเรียนในปีที่ล่วงมาแล้วบัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการโครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้าเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการด้วย^{๕๖} ทั้งยังมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน โดยให้แสดงความเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการบริหารโรงเรียนในทุกรอบปีอีกด้วย^{๕๗}

^{๕๕} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิตลวิทยาลัยนุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๓๘

^{๕๖} มาตรา ๓๗ ให้โรงเรียนทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของโรงเรียนในปีที่ล่วงมาแล้วบัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการโครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

^{๕๗} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิตลวิทยาลัยนุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๓๖

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบการบริหารจัดการของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ในลักษณะองค์การมหาชน ข้างต้น จะพบว่า **รูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะการบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระสูงสุด** อันส่งผลให้โรงเรียนสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารของตนเองได้ภายใต้ความเหมาะสมและงบประมาณที่เพียงพอโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากรูปแบบของการจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชนกรณีของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จะพบว่า การปรับเปลี่ยนสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการปัจจุบัน ไปสู่การเป็นองค์การมหาชนนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับ **“นโยบายของรัฐบาล”** แล้ว สถานศึกษาเหล่านี้จำเป็นต้องมี **“ความพร้อมในการที่รองรับระบบการบริหารจัดการการศึกษารูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากการบริหารจัดการการศึกษาในฐานะที่เป็นส่วนราชการอย่างสิ้นเชิง”** ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ดังนี้

๑. ความพร้อมด้านวิชาการ

กรณีของความพร้อมด้านวิชาการนั้น สถานศึกษาดังกล่าวจำเป็นต้องเป็นสถานศึกษาที่มีความพร้อมด้านวิชาการสูง ซึ่งความพร้อมด้านวิชาการดังกล่าวนี้ มิได้หมายความถึงเฉพาะกรณีที่สถานศึกษานั้นเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาที่โดดเด่นด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนแต่เพียงประการเดียวไม่ หากแต่ความพร้อมด้านวิชาการนี้ยังหมายถึงความรวมถึงความพร้อมด้านสถานศึกษา รวมทั้งด้านสิ่งสนับสนุนทางการศึกษาอื่นๆ ประกอบกันด้วย ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานศึกษานิติบุคคลขนาดใหญ่หรือขนาดใหญ่พิเศษที่มีความพร้อมในลักษณะดังกล่าว ล้วนแล้วแต่เป็นสถานศึกษาที่ได้รับความนิยมและมีชื่อเสียง ทั้งนี้ เนื่องจากความนิยมและชื่อเสียงของสถานศึกษาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่นำมาสู่การให้ความยอมรับด้านมาตรฐานในการจัดการศึกษา ส่งผลให้สถานศึกษาเหล่านี้สามารถรับนักเรียนเข้าศึกษาในสถานศึกษามากขึ้น ซึ่งการมีนักเรียนจำนวนมากนั้นก็ย่อมส่งผลให้สถานศึกษามีรายได้มากขึ้นและสามารถระดมทรัพยากรจากผู้ปกครองหรือชุมชนมาเพื่อใช้ในการสนับสนุนการจัดการศึกษาได้มากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นนี้ย่อมส่งผลให้สถานศึกษาเหล่านี้สามารถพึ่งพาตนเองได้ อันนำมาสู่การที่สถานศึกษาสามารถที่จะจัดระบบการบริหารจัดการการศึกษาทั้งด้านวิชาการ การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการบริหารงานทั่วไปของตนเองอย่างเหมาะสมกับสถานศึกษานั้น ๆ ได้มากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งความพร้อมด้านวิชาการนี้จัดได้ว่าเป็นพื้นฐานหลักของความพร้อมของสถานศึกษาที่มีส่วนอย่างสำคัญในการที่จะส่งเสริมให้สถานศึกษานั้น ๆ สามารถปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารจัดการการศึกษาในลักษณะองค์การมหาชนได้

๒. ความพร้อมด้านงบประมาณ

หากสถานศึกษานิติบุคคลมีความพร้อมด้านวิชาการ ก็จะสามารถนำมาสู่การมีชื่อเสียงและความนิยมของประชาชนอันส่งผลให้สถานศึกษารับนักเรียนได้มากขึ้น ซึ่งย่อมหมายความว่าสถานศึกษาแห่งนั้นก็จะมีรายได้มากขึ้นและสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยไม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐบาลนั่นเอง เพราะฉะนั้น ความพร้อมด้านงบประมาณของสถานศึกษาจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการบริหารจัดการการศึกษาไปสู่องค์การมหาชน เพราะฉะนั้น สถานศึกษานิติบุคคลขนาดใหญ่หรือใหญ่พิเศษที่มีความพร้อมในการพัฒนาไปสู่การเป็นองค์การมหาชนจำเป็นต้องมีรายได้ที่มากเพียงพอที่จะสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณรายหัวที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ประกอบกับจะต้องมีทรัพย์สินที่เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์และจัดหารายได้หรือประโยชน์จากทรัพย์สินของตนเองตามความเหมาะสม และสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินและแสวงประโยชน์จากทรัพย์สินของตน ตลอดจนสามารถที่จะระดม

ทรัพยากรอื่นเพื่อนำมาใช้ในการส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างเพียงพอต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นๆ เพื่อนำไปสู่การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐานตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาตินั่นเอง

๓. ความพร้อมด้านบุคลากร

โดยที่การจัดการศึกษาและบริหารจัดการการศึกษาในลักษณะองค์การมหาชนนั้นเป็นรูปแบบที่แตกต่างจากการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบของส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ และโดยที่การบริหารจัดการการศึกษาในสถานศึกษานิติบุคคลจะมีบุคลากรสองระดับ กล่าวคือ บุคลากรกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรกลุ่มครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอื่นประกอบกัน ซึ่งการปรับเปลี่ยนสถานศึกษานิติบุคคลไปสู่องค์การมหาชนนั้นจะเป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลทั้งระบบของสถานศึกษาจากระบบราชการไปเป็นระบบการที่มีความคล่องตัวสูงในลักษณะองค์การมหาชนนั้น ความพร้อมของบุคลากรของสถานศึกษาทั้งสองกลุ่มจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ บุคลากรกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจระบบการบริหารจัดการการศึกษาระบบใหม่ภายใต้ “คณะกรรมการบริหาร” ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษา ตลอดจนอำนาจในการส่งระเบียบกฎเกณฑ์อันเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาเองโดยไม่ได้เป็นการรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติดังที่ระบบราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนบุคลากรในระดับครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอื่นก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนสถานะจาก “ข้าราชการ” เป็น “พนักงานของรัฐ” ที่อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อตัดสินใจจ้างงานต่อเมื่อครบกำหนดสัญญาจ้าง และสิทธิประโยชน์อื่นที่เคยได้รับในระบบราชการก็จะเปลี่ยนแปลงไปโดยขึ้นอยู่กับแนวทางที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะได้นำมาพิจารณาต่อไป ความเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวนี้จำเป็นต้องอาศัยการเตรียมความพร้อมและเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำความเข้าใจกับบุคลากรในสถานศึกษาเพื่อให้สามารถเข้าใจและปฏิบัติตามเงื่อนไขใหม่ที่จะเกิดขึ้นภายหลังการปรับเปลี่ยนสถานะของสถานศึกษาเป็นองค์การมหาชนแล้วอีกด้วย

๔. ความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไป

ภายใต้วัตถุประสงค์ของการปรับเปลี่ยนสถานศึกษานิติบุคคลขนาดใหญ่หรือใหญ่พิเศษให้เป็นองค์การมหาชน เพื่อให้สถานศึกษาเหล่านี้สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างอิสระและมีความคล่องตัวสูงนั้น ปัจจัยสำคัญที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการการศึกษาที่ต้องอาศัยความคล่องตัวสูงนี้ สถานศึกษาจำเป็นต้องมีความพร้อมในการบริหารงานทั่วไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการที่สถานศึกษามีความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการวางแผนการบริหารงานการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กรการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานการดำเนินงานธุรการต่าง ๆ หรือการบริหารงานทั่วไปด้านอื่น ๆ ย่อมส่งผลให้สถานศึกษาสามารถที่จะวางแผนการจัดการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่การเป็นองค์การมหาชนภายใต้รูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาที่มีความคล่องตัวสูง ทั้งยังส่งผลให้สถานศึกษาสามารถที่จะการระดมทรัพยากรเพื่อการสนับสนุนการจัดการศึกษา การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคลชุมชนองค์กรหน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาและสามารถประสานงานการจัดการศึกษากับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลให้สถานศึกษาได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากชุมชนประชาชนและผู้ปกครองของนักเรียนในสถานศึกษา ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการปรับเปลี่ยนไปสู่องค์การมหาชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา

โดยเฉพาะการสนับสนุนงบประมาณการระดมทุนในการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาอันเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้การปรับเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชนของสถานศึกษานั้นๆ เกิดขึ้นได้เร็วขึ้นอีกด้วย

เพราะฉะนั้นผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาที่จะพัฒนาสถานศึกษานิติบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นองค์การมหาชนนั้น ไม่อาจเกิดขึ้นได้กับสถานศึกษานิติบุคคลทุกแห่งพร้อมกันทั้งประเทศ ในทางตรงกันข้ามจะมีสถานศึกษาเพียงบางแห่งเท่านั้นที่มีความพร้อมสูงมากพอทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ที่จะแยกระบบการบริหารออกมาต่างหากให้สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การมหาชนได้ อย่างไรก็ตาม กรณีความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนกับกระทรวงศึกษาธิการนั้น เมื่อพิจารณาจากคกฏหมายว่าด้วยองค์การมหาชนจะพบว่า สถานศึกษานิติบุคคลเหล่านี้แม้จะมีสถานะเป็นองค์การมหาชนก็ตาม หากแต่จะยังคงอยู่ภายใต้ “การกำกับดูแล” จาก “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ” ดังเดิมในฐานะที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งย่อมาหมายความว่า สถานศึกษาอื่นที่ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอก็จะต้องยังมีสถานะเป็น “ส่วนราชการ” ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการในสังกัดของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและเขตพื้นที่การศึกษาเดิม ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้มีอำนาจจัดการศึกษาตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการแยกสถานศึกษาใดแล้วพัฒนาให้เป็นการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบขององค์การมหาชนแล้ว กระทรวงศึกษาธิการย่อมสามารถที่จะพิจารณาคัดเลือกสถานศึกษาอื่นที่มีความพร้อมสูงพัฒนาให้มีรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาที่มีความคล่องตัวในลักษณะขององค์การมหาชนเพิ่มเติมได้อีกในภายหลังได้เช่นกัน

๓.๒.๓ การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลที่มีระบบบริหารจัดการการศึกษาที่เป็นอิสระ คล่องตัวในรูปแบบ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ”

เมื่อพิจารณาจากลักษณะการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในปัจจุบันจะพบว่าเป็นระบบการบริหารจัดการที่ถูกออกแบบให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูงมากทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ซึ่งความเป็นอิสระนี้ส่งผลให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถจัดการเรียนการสอนให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม หากจะนำเอาระบบการบริหารจัดการในลักษณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมาใช้ในการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการเพียงเพื่อให้สถานศึกษาดังกล่าวมีระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัวและแก้ปัญหาการบริหารจัดการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันดังที่ปรากฏเป็นข้อเสนอที่มีการเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อที่จะปฏิรูปการศึกษาแล้ว การพิจารณาความเป็นไปได้ของข้อเสนอดังกล่าวก็จำเป็นต้องพิจารณารูปแบบการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นกรณีศึกษาเพื่อนำมาพิจารณาความเป็นไปได้ของข้อเสนอดังกล่าวเสียก่อน ซึ่งรายงานการศึกษาวินิจฉัยจะนำเสนอระบบโครงสร้างการบริหารจัดการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยกเป็นกรณีศึกษาเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของข้อเสนอดังต่อไปนี้

๓.๒.๓.๑ โครงสร้างการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและคล่องตัวของมหาวิทยาลัยในกำกับ : ศึกษาเฉพาะกรณีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยผลของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อเป็นสถานศึกษาทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เป็นแหล่งบุกเบิก แสวงหาและเป็นคลังความรู้ ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์และพัฒนาวิชาการ

และวิชาชีพชั้นสูง สร้างบัณฑิต วิจัย เป็นแหล่งรวมสติ ปัญญา และบริการทางวิชาการแก่สังคม รวมทั้งสืบสาน ทุนบารุงศิลปวัฒนธรรม^{๕๘} โดยมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” และเป็น “หน่วยงานในกำกับของรัฐ” ซึ่งไม่เป็น ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่ป็นรัฐวิสาหกิจตาม กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น^{๕๙} และอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ “สภามหาวิทยาลัย” อันเป็นการความเป็นอิสระและคล่องตัวขององค์กรผ่านกระบวนการกำหนดแต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเหมาะสมเป็นการเฉพาะของตนเอง ซึ่งประกอบไปด้วยนายกสภามหาวิทยาลัยซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง “กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๑๕ คน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย” อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์ และนายกสมาคมนิสิตเก่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์ อย่างละ ๑ คน กรรมการซึ่งเลือกจากผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่มีใช้คณาจารย์และดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า หัวหน้าส่วนงานหรือเทียบเท่าจำนวน ๑ คน กรรมการอีกจำนวน ๑๐ คนซึ่งเลือกตั้งจากคณาจารย์ประจำ จำนวน ๕ คนและหัวหน้าส่วนงานหรือเทียบเท่าจำนวน ๕ คนทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้ต้องสรรหากรรมการ สภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจากรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเสนอจำนวน ๑ คนอีกด้วย เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จคณะกรรมการสรรหาจะต้องนำรายชื่อที่สรรหาได้ตามเงื่อนไขดังกล่าวเสนอต่อ “นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มีใช้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ” เพื่อพิจารณาคัดเลือกและเรียงลำดับรายชื่อไม่น้อยกว่า ๑๕ คนหรือไม่น้อยกว่า ๒ เท่าของจำนวนกรรมการ ที่ว่างอยู่แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งจัดทำบัญชีรายชื่อเรียงตามลำดับผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ “อธิการบดี” เป็นผู้ทาบถามความสมัครใจของผู้ที่มีชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อดังกล่าวเรียงตามลำดับจนกว่าจะครบจำนวน และเมื่อได้รายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป โดยกฎหมายกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยได้อย่างเป็นอิสระโดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ใช้กับหน่วยงานราชการทั่วไปได้อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากอำนาจในการออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย^{๕๐} อำนาจในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย^{๕๑} อำนาจในการอนุมัติ การ กู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงินและการลงทุนหรือการร่วมลงทุน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินและการ ลงทุนหรือการร่วมลงทุน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย^{๕๒} อำนาจในการอนุมัติการจัดตั้งหรือ ร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล หรือยกเลิกนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้น หรือร่วมกับบุคคลอื่นใน การจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล รวมตลอดถึงลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลใดเพื่อดำเนินกิจการ ที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของมหาวิทยาลัย หรือนำผลการค้นคว้าวิจัยไปเผยแพร่ หรือหาประโยชน์เพื่อ เป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย^{๕๓} เป็นต้น นอกจากนี้ความเป็นอิสระของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะสะท้อนผ่าน การกำหนดแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเหมาะสมเป็นการเฉพาะแล้ว กฎหมายจัดตั้งยังได้ กำหนดให้เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในฐานะผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎ ระเบียบ

^{๕๘} พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑: มาตรา ๗

^{๕๙} พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ : มาตรา ๕

^{๕๐} พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑: มาตรา ๒๑(๓)

^{๕๑} พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑: มาตรา ๒๑(๔)

^{๕๒} พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑: มาตรา ๒๑(๑๓)

^{๕๓} พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑: มาตรา ๒๑(๑๔)

ข้อบังคับ เพื่อใช้บังคับเป็นการภายในของหน่วยงานได้เองโดยไม่ต้องผูกพันหรือใช้กฎเกณฑ์เดียวกับที่ที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานมีความเป็นอิสระคล่องตัวนั่นเอง^{๕๔}

สำหรับกรณีของอำนาจในการตราข้อบังคับ กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการงบประมาณนั้น ได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการเงินและงบประมาณเพื่อใช้บังคับเป็นการภายในอันได้แก่ “ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒” กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของ “อธิการบดี” โดยความเห็นชอบของ “คณะกรรมการนโยบายการเงิน สภามหาวิทยาลัย”^{๕๕} ซึ่งแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ/ข้อบังคับนี้โดยคณะกรรมการนโยบายการเงินมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการเสนอนโยบายเกี่ยวกับการเงินและการจัดหาผลประโยชน์จากเงินรายได้ ซึ่งรวมถึงนโยบายเกี่ยวกับการหาเงินรายได้ ตลอดจนวางระบบติดตามและประเมินผลการบริหารการเงินและจัดหาผลประโยชน์จากเงินรายได้ อำนาจในการกลั่นกรองงบประมาณประจำปีรวมถึงการปรับเพิ่มวงเงินงบประมาณและรายงานทางการเงินเสนอสภามหาวิทยาลัยพิจารณา อำนาจอนุมัติการโอนย้ายหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณข้ามแผนตามพันธกิจในวงเงินที่เกินกว่าหนึ่งร้อยล้านบาทอำนาจกลั่นกรองการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้หรือการตั้งหนี้สงสัยจะสูญตามระเบียบมหาวิทยาลัยอำนาจในการกลั่นกรองงานต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการเงินที่ต้องเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจำเป็นเกี่ยวกับการเงินตามข้อบังคับนี้โดยจัดทำเป็นระเบียบมหาวิทยาลัย อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงินแทนได้ แล้วให้รายงานต่อคณะกรรมการนโยบายการเงินตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในข้อบังคับนี้หรือข้อบังคับอื่นหรือตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมายนอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มี “คณะกรรมการการเงิน” ซึ่งมาจากที่ประชุมคณบดีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับการบริหารการเงินตามข้อบังคับหรือระเบียบมหาวิทยาลัยโดยจัดทำเป็นประกาศมหาวิทยาลัย อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเงิน รวมทั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลดังกล่าวทำการแทนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเงิน ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการนโยบายการเงินมอบหมาย

ส่วนรายได้ของมหาวิทยาลัยนั้นมาจาก “เงินอุดหนุนทั่วไป” ที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีที่รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อการจัดการและประกันคุณภาพการศึกษา เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัยเงินกองทุนที่รัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้นและรายได้หรือผลประโยชน์จากกองทุนดังกล่าวเงินค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่างๆ ของมหาวิทยาลัยเงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนหรือการร่วมลงทุนและจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ ตลอดจนรายได้หรือผลประโยชน์อื่น โดยกฎหมายกำหนดให้รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและในกรณีที่ยังไม่ได้ตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับ

^{๕๔} พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ : มาตรา ๒๑

^{๕๕} ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒:ข้อ ๘

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลพึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ที่ดินที่มหาวิทยาลัยได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช ๒๔๘๒ และบรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการยกให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยและเพื่อเป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินเหล่านั้นจะถูกใช้เพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย กฎหมายกำหนดให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัยการบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้ส่วนการนำทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไปลงทุนหรือใช้ประโยชน์นั้น กฎหมายกำหนดให้บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยต้องจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศให้กำหนดไว้เท่านั้น แต่หากมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศให้หรือทายาท หากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัยก่อนจึงจะดำเนินการได้ โดยกฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยสามารถซื้อ ขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใดๆ ตลอดจนถึงกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้การรับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการในการให้บริการภายในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนั้นการทำความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นทั้งของรัฐหรือของเอกชน หรือกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศหรือระหว่างประเทศ ในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ การกู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน และการลงทุนหรือการร่วมลงทุน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัยการกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน และการลงทุนหรือการร่วมลงทุน อย่่างไรก็ตาม หากเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ตลอดจนสามารถจัดตั้งหรือร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล รวมตลอดถึงลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลใด เพื่อดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของมหาวิทยาลัย หรือนำผลการค้นคว้าวิจัยไปเผยแพร่ หรือหาประโยชน์ เพื่อเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยได้อีกด้วย สำหรับการบัญชีและการงบประมาณพบว่ากฎหมายกำหนดให้“สภามหาวิทยาลัย”เป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย^{๕๖} โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยจะต้องมีการจัดทำงบประมาณของมหาวิทยาลัยโดยกำหนดเป็นรายปีบัญชีแยกประเภทประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายตามโครงสร้างแผนงานที่มหาวิทยาลัยกำหนดในระบบงบประมาณตามหลักการการงบประมาณแบบ แผนงาน โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยและแผนปฏิบัติงานประจำปีเป็นแผนงานหลักประกอบการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณประจำปี^{๕๗} และเมื่อคณะกรรมการนโยบายการเงิน

^{๕๖} พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑: มาตรา ๒๑(๑๕)

^{๕๗} รายละเอียดการลงรายการรับและจ่ายเงิน สิ้นทรัพย์สินและหนี้สิน ปรากฏในข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒

กลั่นกรองงบประมาณประจำปีแล้วให้เสนอสภามหาวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติ งบประมาณที่ได้จัดสรรและอนุมัติสำหรับแผนตามพันธกิจใด ให้ใช้สำหรับแผนตาม/พันธกิจนั้นเท่านั้นการโอนย้ายหรือเปลี่ยนแปลงวงเงิน งบประมาณข้ามแผนตามพันธกิจจะทำได้เฉพาะกรณีที่จำเป็นและโดยอนุมัติของอธิการบดี ในกรณีที่วงเงิน ไม่เกิน ๑๐๐ ล้านบาทหรือโดยอนุมัติของคณะกรรมการนโยบายการเงินในกรณีที่วงเงินเกินกว่า ๑๐๐ ล้านบาท ส่วนการโอนย้ายและการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย การกักเงินไว้เบิกจ่ายเหลือปีบัญชี ตลอดจนจนกรณีงบประมาณเหลือจ่าย ให้เป็นไปตามระเบียบมหาวิทยาลัยอย่างไรก็ตาม ในกรณีจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ต้องเบิกจ่ายจากเงินรายได้โดยมิได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนั้นไว้ ให้อยู่ในดุลพินิจของอธิการบดีหรือคณบดี แล้วแต่กรณีที่จะอนุมัติ โดยให้อิงงบประมาณจากกองทุนสำรองไปยังกองทุนที่จำเป็นต้องใช้เงินเพื่อการนั้น แล้วรายงานให้คณะกรรมการนโยบายการเงินทราบ

ส่วนด้านการพัสดุ^{๕๘} พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย^{๕๙} เพื่อให้การบริหารจัดการภายในของมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคล่องตัว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๒พบว่าได้กำหนด **ขั้นตอนว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุขึ้นเป็นการเฉพาะ**เช่นเดียวกับสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของ **“อธิการบดี”** โดยความเห็นชอบของ **“คณะกรรมการการพัสดุ”** มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศมหาวิทยาลัย รวมทั้งกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามข้อบังคับนี้^{๕๙} โดยเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งคณะกรรมการพัสดุ โดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุนั้นเอง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้เป็นอำนาจของ **“คณบดี”**ในการอนุมัติและรับผิดชอบการพัสดุที่ใช้ งบประมาณรายจ่ายของคณะในวงเงินไม่เกินห้าสิบล้านบาท และในกรณีที่การจัดหาพัสดุจะผูกพันงบประมาณ รายจ่ายของคณะเกินกว่าวาระการดำรงตำแหน่งของคณบดีต้องให้คณะกรรมการบริหารคณะให้ความเห็นชอบ ด้วย เว้นแต่ข้อบังคับนี้จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นส่วนการดำเนินการพัสดุนั้น ข้อบังคับนี้กำหนดให้ต้อง ดำเนินการในระบบจัดการทรัพยากรมหาวิทยาลัยเป็นหลัก เว้นแต่จะมีกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยต้อง ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาวิทยาลัยและส่วนงาน คุ่มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นราคาต่ำสุดอีกด้วยสำหรับวิธีการในการจัดหาพัสดุนั้นสามารถกระทำ ได้สองวิธีคือ วิธีตกลงราคา ซึ่งหมายถึงความถึงการตกลงราคากับผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดที่มีคุณสมบัติ ตรงตามเงื่อนไขที่กำหนด และวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปอันเป็นการเชิญชวนให้ผู้ประกอบการทั่วไปที่มี คุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดเข้ายื่นข้อเสนอ ซึ่งหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และการดำเนินการจัดหาแต่ละวิธี นั้นให้เป็นไปตามระเบียบมหาวิทยาลัยกำหนดโดยในกรณีการจัดหาพัสดุที่มีกิจการ โครงการ หรือการก่อสร้าง ที่มีวงเงินเกินกว่าสองล้านบาทนั้นข้อบังคับนี้กำหนดให้ดำเนินการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ แต่หาก ไม่สามารถดำเนินการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ หรือในกรณีที่ดำเนินการวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามวรรคหนึ่งแล้วไม่ได้ผล ให้ดำเนินการจัดหาพัสดุด้วยวิธีที่คณะกรรมการการพัสดุกำหนด ส่วนรายละเอียด เกี่ยวกับการพัสดุไม่ว่าจะเป็นกระบวนการจัดหาพัสดุดังกล่าวคณะกรรมการดำเนินการจัดหาพัสดุดังกล่าว คณะกรรมการจัดหาพัสดุหลักประกันสัญญาและการบริหารสัญญาการลงโทษผู้ทำงานของมหาวิทยาลัยและการ เพิกถอนตลอดจนการบริหารพัสดุนั้นล้วนแล้วแต่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ระเบียบนี้กำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะ ทั้งสิ้นโดยไม่จำเป็นต้องใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุแต่อย่างใด

^{๕๘} พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ : มาตรา ๒๑(๔)

^{๕๙} ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๒ : ข้อ ๖

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการบริหารจัดการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐข้างต้น พบว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นถูกจัดตั้งขึ้นโดย “พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑” ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งในระดับ “พระราชบัญญัติ” เป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีบทบัญญัติกำหนดความเป็นอิสระของหน่วยงานเอาไว้เป็นการเฉพาะที่ถูกออกแบบเพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัวและเป็นอิสระแตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เอาในระบบกฎหมายถือว่าหน่วยงานที่มีลักษณะเช่นนี้มีสถานะเป็น “องค์กรมหาชน” อย่างไรก็ตาม องค์กรมหาชนในลักษณะนี้กลับ**ไม่ได้**มีลักษณะเดียวกับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายในลำดับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันการจัดตั้งองค์กรมหาชนสามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย อันได้แก่ การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ หรือ การจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ซึ่งกรณีของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐรวมทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น จัดเป็น “องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ” โดยการตรากฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะเป็นรายกรณีไปตามความจำเป็น โดยกฎหมายจัดตั้งเหล่านี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของวัตถุประสงค์และภารกิจขององค์กร โครงสร้างการบริหารงาน การบริหารบุคลากร การเงินการบัญชี ตลอดจนระบบงบประมาณและความสัมพันธ์กับรัฐของแต่ละองค์กรไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่มีรูปแบบหรือแนวทางที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งภายหลังการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้น พบว่าองค์กรของรัฐเหล่านี้จำนวนหนึ่งได้รับการยืนยันและปฏิบัติต่อจากส่วนราชการทั้งหลายว่ามีสถานะที่มีใช้ทั้งส่วนราชการและมีใช้ทั้งรัฐวิสาหกิจ หากแต่เป็นองค์กรของรัฐ “รูปแบบพิเศษ” ดังเช่นกรณีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น ในขณะที่อีกหลายองค์กรที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมอุตสาหกรรมหรือการค้าและไม่มีลักษณะการประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์ กลับได้รับการปฏิบัติต่อโดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในลักษณะเดียวกับ “รัฐวิสาหกิจ” ดังกรณีของการกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย เป็นต้น^{๖๐} อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรเหล่านี้พบว่า องค์กรมหาชนเหล่านี้ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายแตกต่างไปจากองค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด ตรงกันข้ามองค์กรเหล่านี้ต่างมีอำนาจหน้าที่เฉพาะ มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน หากแต่องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ถูกกำหนดสถานะทางกฎหมาย ความสัมพันธ์กับรัฐในด้านงบประมาณ การกำกับดูแล การตรวจสอบและประเมินผล โครงสร้างการบริหารองค์กรที่มีระบบบริหารงาน บริหารการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นอย่างเดียวกันทั้งหมดภายใต้กรอบมาตรฐานของกฎหมายเดียวกันเท่านั้น ในขณะที่องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะนั้นจะมีลักษณะร่วมกันประการหนึ่งคือ “การเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย” ที่ส่งผลให้องค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระคล่องตัวแตกต่างกันไปตามภารกิจของแต่ละองค์กรที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องยึดโยงกับมาตรฐานอย่างหนึ่งอย่างใดของระบบราชการ ทั้งด้านโครงสร้างการบริหารงาน ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการเงินการบัญชี ระบบงบประมาณตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับรัฐ ที่หลากหลายแตกต่างกัน

^{๖๐}สุรพล นิติไกรพจน์. องค์กรมหาชน แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน.สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.. กรุงเทพฯ ๒๕๕๒ .หน้า๑๔

กันไป ซึ่งสามารถกำหนดให้เหมาะสมแตกต่างกันไปตามภารกิจขององค์กรได้ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนเหล่านี้ พบว่าภารกิจของแต่ละองค์การที่กฎหมายกำหนดนั้นล้วนแล้วแต่เป็นภารกิจที่ต้องการ “อำนาจตามกฎหมาย” ในการดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหรือตัวหน่วยงานมีอำนาจในการดำเนินการ กำกับตรวจสอบ หรือแทรกแซงกิจการอื่นอันอาจเป็นกิจการของรัฐหรือเอกชน รวมทั้งประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งอำนาจเช่นนี้เป็น “อำนาจมหาชน” ที่จำเป็นต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับจึงจะสามารถดำเนินการให้บรรลุภารกิจตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นได้เท่านั้น และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว “พบว่าองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะเหล่านี้จะมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากกว่า” แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งจะกำหนดให้องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะเหล่านี้อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีต้นสังกัดในลักษณะเช่นเดียวกับองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม หากแต่อำนาจในการบริหารจัดการองค์การจะเป็นของ “คณะกรรมการ” ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปขององค์การ อำนาจในการวางนโยบาย การออกระเบียบและข้อบังคับเพื่อใช้ในการบริหารงาน รวมทั้งการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การด้วยตนเอง โดยมีผู้บริหารคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงาน นอกจากนี้ แม้กฎหมายจะกำหนดให้องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย โดยมีอำนาจกำกับและควบคุมโดยทั่วไปซึ่งกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การบริหารงานดังกล่าวก็จะไม่ตกอยู่ภายใต้การกำกับตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นเพื่อใช้กำกับกับองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่นขององค์การมหาชนจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่สำหรับหน่วยงานในกำกับหรือองค์การมหาชนที่เกิดโดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นการเฉพาะนั้น กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขของการลงทุน การเข้าร่วมกิจการหรือถือหุ้นได้ด้วยตนเอง เป็นต้น

นอกจากนี้ ความแตกต่างอีกประการหนึ่งระหว่างองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะกับองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ กรณีที่กฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนนั้นกำหนดให้องค์การมหาชนนั้นสามารถยุบเลิกได้ในกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ กล่าวคือ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง หรือเมื่อการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเสร็จสิ้นลง และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นได้ประกาศยุติการดำเนินกิจการนั้นในราชกิจจานุเบกษา หรือเป็นกรณีที่รัฐบาลเห็นสมควรที่จะยุบเลิกองค์การมหาชนนั้นโดยได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกายุบเลิกแล้วก็ได้ อันเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจโดยสมบูรณ์ของฝ่ายบริหารในการจัดตั้งและยุบเลิกตามความเหมาะสม ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากภารกิจขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ จะพบว่าภารกิจขององค์การมหาชนเหล่านี้มิใช่ภารกิจที่สิ้นสุดลงได้ตามระยะเวลาหรือตามเงื่อนไขของการหมดลงของภารกิจแต่อย่างใด หากแต่เป็นภารกิจที่ต่อเนื่องและเป็นภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐไปรับผิดชอบดำเนินการอย่างถาวร อาทิเช่น ภารกิจในการจัดการศึกษาโดยสถาบันการศึกษาของรัฐ ภารกิจด้านการให้บริการด้านสาธารณสุข หรือการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อการค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น กรณีเช่นนี้ อันเป็นภารกิจที่ต้องมีความต่อเนื่อง

สม่ำเสมอไม่สิ้นสุดอันแตกต่างจากภารกิจเฉพาะกาลหรือเฉพาะเรื่องที่มีกรอบการดำเนินงานที่จำกัดอย่างชัดเจน

๓.๒.๓.๒ การพัฒนาโรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปสู่การเป็นโรงเรียนนิติบุคคลที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยข้างต้นพบว่ากฎหมายได้กำหนดความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการเอาไว้หลายกรณีทั้งด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การบริหารวิชาการ และการบริหารงานทั่วไป อันส่งผลให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความคล่องตัวสูงมาก ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการดังกล่าวได้นำไปสู่ข้อเสนอให้ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับของรัฐขึ้น จนนำมาสู่การยกร่าง “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ...” โดย “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ”^{๖๑} ซึ่งเมื่อพิจารณาจากร่างกฎหมายดังกล่าวพบว่า ได้นำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยกฎหมายเฉพาะมาประยุกต์ใช้ ซึ่งเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับข้อเสนอนี้ ผู้วิจัยจะขออธิบายรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ... มาวิเคราะห์^{๖๒} เพื่อนำไปสู่การพิจารณาความเป็นไปได้หรือความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าวต่อไป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(๑) การจัดตั้งสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ

ภายใต้เจตนารมณ์เพื่อปฏิรูปการศึกษาของประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาสมควรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการส่งเสริมให้สถานศึกษาของรัฐและเอกชนที่จัดการศึกษาในระดับดังกล่าวพัฒนาไปสู่การเป็นสถานศึกษาที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัวสามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงได้กำหนดให้การจัดตั้งสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับของรัฐนั้นเป็นอำนาจของ “คณะกรรมการส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ”^{๖๓} ที่จัดตั้งขึ้นตามร่างกฎหมายนี้ในการจัดตั้งสถานศึกษาหนึ่งสถานศึกษาใดให้เป็นสถานศึกษาที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ หรือ สถานศึกษานิติบุคคลในกำกับตามความในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยครอบคลุมเฉพาะสถานศึกษาในระบบโรงเรียนดังนี้ กล่าวคือ สถานศึกษาที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนเอกชนที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สถานศึกษาที่สังกัดสำนักงาน

^{๖๑} ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ... ฉบับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายการศึกษา ๑๙ มี.ค.๕๘

^{๖๒} มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมบัญชีกลาง

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงในด้านกฎหมาย ด้านการวิจัย และประเมินผล ด้านการศึกษา และด้านบริหารจัดการ ด้านละหนึ่งคน

ให้เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานิติบุคคลในกำกับ เป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการตาม (๓) ให้เป็นตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๖๓} ทั้งนี้ สถานศึกษาที่จะเป็นสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับตามร่างกฎหมายนี้จะต้องผ่าน “เกณฑ์ประเมินความพร้อมและมีความสมัครใจ” ตามที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย^{๖๔} และกำหนดให้เป็นอำนาจของ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ” ประกาศรายชื่อสถานศึกษาที่ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมและมีความสมัครใจให้เป็นสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับตามร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยการตราเป็นกฎหมายระดับ “ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ” จัดตั้งซึ่งร่างกฎหมายกำหนดให้สถานศึกษาดังกล่าวมีสถานะตามกฎหมายเป็น “นิติบุคคลในกำกับของรัฐ”^{๖๕} ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นโดยสถานศึกษานิติบุคคลอาจออกข้อบังคับกำหนดให้มีประกาศนียบัตรและหนังสือรับรองการศึกษาหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการเรียนการสอนของสถานศึกษานิติบุคคล และอาจกำหนดให้มีเครื่องหมายวิทยฐานะ การกำหนดลักษณะ ชนิด ประเภท และส่วนประกอบของเครื่องหมายวิทยฐานะ โดยการตราเป็น “ประกาศของสถานศึกษานิติบุคคล” และประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้อีกด้วย^{๖๖}

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากร่างกฎหมายพบว่าได้กำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ในการจัดการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งสายสามัญและสายอาชีพ หรือการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาให้มีคุณภาพ และมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นคุณภาพของผู้เรียนการจัดทำหลักสูตร วิธีการเรียนการสอน สื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอนสำหรับใช้ในสถานศึกษานิติบุคคลการดำเนินการและส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลนั้น ๆ^{๖๗} นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับยังมีอำนาจในการถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ การก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน การทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกิจการที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของสถานศึกษานิติบุคคลการจัดให้มีทุนเพื่อสนับสนุนการศึกษาของนักเรียนนักศึกษาและการดำเนินงานของสถานศึกษานิติบุคคลการเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานิติบุคคลการกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในกิจการที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของสถานศึกษานิติบุคคลการให้กู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์ โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการการให้ประกาศนียบัตร หนังสือรับรอง และเครื่องหมายวิทยฐานะในกิจกรรมที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ

^{๖๓} ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ... : มาตรา ๓

^{๖๔} ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ... : มาตรา ๑๔

^{๖๕} มาตรา ๑๒ สถานศึกษานิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้แบ่งเป็น

(๑) สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญา

(๒) โรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญา

(๓) สถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญา

ให้สถานศึกษาตาม (๑) (๒) และ (๓) มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

^{๖๖} ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ... : มาตรา ๕๑ ๕๒ และมาตรา ๕๓

^{๖๗} ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ... : มาตรา ๑๖

สถานศึกษานิติบุคคลและกระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานิติบุคคล การเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นตามและการกักเงินตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดอีกด้วย^{๖๘} ทั้งนี้ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการของสถานศึกษานิติบุคคลจะมาจากเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากเงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิมเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปีเงินอุดหนุนจากภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการตลอดจนดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของสถานศึกษานิติบุคคลนอกจากนั้น เพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระของสถานศึกษา ร่างกฎหมายยังได้กำหนดให้รายได้ของสถานศึกษานิติบุคคลไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอีกทั้งกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษานิติบุคคลและอสังหาริมทรัพย์ซึ่งสถานศึกษานิติบุคคลได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของสถานศึกษานิติบุคคลเป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษานิติบุคคลด้วย สำหรับหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของสถานศึกษานิติบุคคลนั้น ร่างกฎหมายกำหนดให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของสถานศึกษานิติบุคคลโดยเฉพาะ และกรณีการเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินของสถานศึกษานิติบุคคล ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษากำหนดด้วย

(๒) โครงสร้างการบริหารงานภายในของสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับของรัฐ

ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการที่ถูกออกแบบมาให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ ร่างกฎหมายจึงได้กำหนดให้การบริหารจัดการสถานศึกษาอยู่ภายใต้ “คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา” โดยออกนามสถานศึกษานิติบุคคลแต่ละแห่งต่อท้าย^{๖๙} โดยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลสถานศึกษานิติบุคคลให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสถานศึกษานิติบุคคลการอนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินของสถานศึกษานิติบุคคลการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถานศึกษานิติบุคคลในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปในสถานศึกษานิติบุคคล การจัดแบ่งส่วนงานของสถานศึกษานิติบุคคล และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าวการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างการคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอน วินัยและการลงโทษ

^{๖๘} ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ... : มาตรา ๑๗

^{๖๙} มาตรา ๒๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา” โดยออกนามสถานศึกษานิติบุคคลแต่ละแห่งต่อท้าย ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนหกคน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด วัฒนธรรมจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด อัยการจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด

(๓) กรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กร จำนวนสี่คน ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาในจังหวัด ผู้แทนสถานศึกษาอาชีวศึกษาในจังหวัด ผู้แทนสถานศึกษาเอกชนในจังหวัด

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหกคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมิใช่ข้าราชการประจำหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความตั้งใจแน่วแน่ที่ประจักษ์ทางการศึกษา กฎหมาย เศรษฐกิจ การเงินและงบประมาณ การพัฒนาสังคม และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถานศึกษานิติบุคคล ซึ่งจะต้องเป็นทางด้านการศึกษาไม่น้อยกว่าสองคน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวข้างต้นต้องแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่เจ้าหน้าที่สถานศึกษานิติบุคคลเสนอจำนวนหนึ่งคน และจากบัญชีรายชื่อที่ผู้ปกครองนักเรียนนักศึกษาเสนอจำนวนหนึ่งคน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษากำหนดตามมาตรา ๒๖

ให้ผู้ช่วยอธิการบดีบริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้ช่วยอธิการบดีแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างการบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถานศึกษานิติบุคคล รวมทั้งการบัญชี และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสัญญาการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขอบเขตอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในวิธีการและหลักเกณฑ์ในการจัดทำบัญชีรายชื่อของเจ้าหน้าที่สถานศึกษานิติบุคคลและบัญชี รายชื่อของผู้ปกครองนักเรียนนักศึกษา เพื่อเสนอคัดเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนการกระทำอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานิติบุคคล^{๗๐}

นอกจากนี้ ร่างกฎหมายกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลต้องมี “ผู้อำนวยการบริหารสถานศึกษา”^{๗๑} คนหนึ่งมีหน้าที่บริหารกิจการของสถานศึกษานิติบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมาย และวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานิติบุคคล รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและเป็น “ผู้แทนของสถานศึกษา” ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก โดยมีหน้าที่ในการเสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษานิติบุคคลบรรลุตามวัตถุประสงค์การเสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษานิติบุคคล รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไป ต่อคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเพื่อพิจารณาและการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานของสถานศึกษานิติบุคคลให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาทั้งจะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาในการบริหารกิจการของสถานศึกษานิติบุคคลด้วย นอกจากนี้ ยังเป็น “ผู้บังคับบัญชา” เจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่งโดยมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษากำหนดตลอดจนการวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถานศึกษานิติบุคคล โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษากำหนด

สำหรับด้านบุคลากรนั้น พบว่าร่างกฎหมายกำหนดให้ “ผู้ปฏิบัติงาน” ของสถานศึกษานิติบุคคลมีสามประเภท ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยรับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสถานศึกษานิติบุคคลกลุ่มที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสถานศึกษานิติบุคคลจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้างและกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาช่วยปฏิบัติงานของสถานศึกษานิติบุคคลเป็นการชั่วคราวโดยร่างกฎหมายกำหนดให้กิจการของสถานศึกษานิติบุคคลไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของสถานศึกษานิติบุคคลต้องได้รับประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนอีกด้วย

(๓) การกำกับดูแลและการตรวจสอบการดำเนินการของสถานศึกษานิติบุคคล

โดยที่แม้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับของรัฐ พ.ศ. ... กำหนดให้สถานศึกษาที่ถูกจัดตั้งเป็นสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของรัฐที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระก็ตาม หากแต่ความคล่องตัวและเป็นอิสระดังกล่าวหมายความถึงความคล่องตัวและเป็น

^{๗๐} ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ... : มาตรา ๒๖

^{๗๑} ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ... : มาตรา ๓๐

อิสระภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ ซึ่งในที่นี้ย่อมหมายความถึง “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ” ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั่นเอง หาได้หมายความถึงความเป็นอิสระที่ปราศจากการควบคุมแต่อย่างใด นอกจากนี้ ร่างกฎหมายยังกำหนดให้ “คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา” มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล การดำเนินกิจการของสถานศึกษานิติบุคคลให้เป็นไป ตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการ จัดตั้งสถานศึกษา นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถานศึกษา เพื่อการนี้ ให้คณะกรรมการ มีอำนาจสั่งให้สถานศึกษาชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของสถานศึกษาที่ขัดต่อ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานศึกษา นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถานศึกษา ตลอดจนจรรยาบรรณข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการตรวจสอบอื่น ที่กำหนดในร่างกฎหมายจะพบว่า กฎหมายกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลจะต้องจัดทำบัญชีของสถานศึกษา นิติบุคคลตามหลักสากล ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษากำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสถานศึกษานิติบุคคล ตลอดจนรายงานผล การตรวจสอบให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาทราบอย่างน้อยปีละครั้งนอกจากนี้ สถานศึกษานิติบุคคลมี หน้าที่ที่จะต้องจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี ในทุกรอบปีเพื่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและ ทรัพย์สินของสถานศึกษานิติบุคคล โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะหว่า การใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบ สรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสถานศึกษานิติบุคคล สอบถามผู้อำนวยการบริหาร สถานศึกษา ผู้ตรวจสอบภายใน ผู้ปฏิบัติงานและเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสถานศึกษานิติบุคคลเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็นได้อีกด้วย ทั้งนี้ สถานศึกษานิติบุคคลมีหน้าที่ จะต้องทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของสถานศึกษานิติบุคคลในปีที่ล่วง มาแล้ว บัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะ กรรมการบริหารสถานศึกษา โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า และเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม ประสิทธิภาพ และการตรวจสอบการดำเนินงานของสถานศึกษานิติบุคคลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงการ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้สถานศึกษานิติบุคคลจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษา นิติบุคคล ตามระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษากำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามปี โดยจะต้อง แสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏทั้งในด้านประสิทธิผล คือ ระดับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน คุณภาพของหลักสูตรการ เรียนการสอนและกิจกรรมการเรียน ในด้านประสิทธิภาพ คือ ความพร้อมในการดำเนินงานของสถานศึกษา นิติบุคคล การบริหารการเงิน บุคลากร และทรัพย์สิน และในด้านการพัฒนาองค์กร คือ คุณภาพของแผนงาน การดำเนินงานตามแผนงาน และคุณภาพของการบริการ และในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการบริหาร สถานศึกษาจะได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับของรัฐ ดังปรากฏในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับของรัฐข้างต้น พบว่าได้นำเอา แนวความคิดการจัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะของ “องค์การมหาชนที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นกรณีเฉพาะ” มาใช้กับการจัดตั้งสถานศึกษา โดยกำหนดให้ร่างกฎหมายดังกล่าว มีสถานะเป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยกฐานะสถานศึกษาใด ๆ ที่มีความพร้อมตามเกณฑ์ที่กำหนดให้มีสถานะเป็นองค์กร

มหาชนตามกฎหมายนี้ โดยเป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการออกเป็น “ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ” ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นอยู่เองว่าการพัฒนาสถานศึกษานิตិบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นองค์การมหาชนนั้น ไม่อาจเกิดขึ้นได้กับสถานศึกษานิติบุคคลทุกแห่งพร้อมกันทั้งประเทศ ในทางตรงกันข้ามจะมีสถานศึกษาเพียงบางแห่งเท่านั้นที่มีความพร้อมทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ที่จะสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การมหาชนได้ อย่างไรก็ตาม กรณีความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนกับกระทรวงศึกษาธิการนั้น จะพบว่าสถานศึกษานิติบุคคลเหล่านี้แม้จะมีสถานะเป็นองค์การมหาชนก็ตาม หากแต่จะยังคงอยู่ภายใต้ “การกำกับดูแล” จาก “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ” ดังเดิมในฐานะที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งย่อมหมายความว่า สถานศึกษาอื่นที่ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอ ก็จะมีสถานะเป็น “ส่วนราชการ” ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการในสังกัดของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและเขตพื้นที่การศึกษาดังเดิม ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้มีอำนาจจัดการศึกษาตามกฎหมาย

บทที่ ๔

การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลในปัจจุบัน และบทวิเคราะห์ทางกฎหมาย เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคล ภายใต้ข้อเสนอตามกรอบการปฏิรูปประเทศ

โดยที่การจัดการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลในปัจจุบันนั้นประกอบด้วยการจัดการศึกษาโดยส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการโดยผ่านโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการอันได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นหลัก กับการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดการศึกษาทั้งสองแบบกระจายอยู่เต็มพื้นที่ของประเทศเนื้อหาในรายงานการวิจัยส่วนนี้จะได้นำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลการจัดการศึกษาทั้งสองรูปแบบเพื่อประกอบ “การพิจารณาความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคล” ตามข้อเสนอภายใต้กรอบการปฏิรูปประเทศต่อไป ดังนี้

๔.๑ ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลที่จัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน

การพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลที่จัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน จำต้องพิจารณาจำแนกสถานศึกษาตามต้นสังกัดของสถานศึกษานั้น ๆ ซึ่งในรายงานการวิจัยนี้ได้จำแนกออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ สถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ และสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๔.๑.๑ ข้อมูลของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

ภายใต้กรอบมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ “การส่งเสริม และกำกับดูแล การศึกษาทุกระดับและทุกประเภท” การกำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริมและประสานงานศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์มุ่งที่จะให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดการศึกษาหากแต่มุ่งหมายให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาออกไป โดยลดบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นหน่วยงานกลาง ไปทำหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทซึ่งรวมถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งอยู่ในอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแทนแม้แต่บทบาทของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานก็ตาม ในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่เฉพาะในการพิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา
 ชั้นพื้นฐานเท่านั้น โดยมีได้มีเจตนาารมณให้ทำหน้าที่หลักในการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐานแต่อย่างใดเช่นกันหาก
 แต่จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ณ ปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙) พบว่า
สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่เป็นสถานศึกษาในสังกัด
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งสิ้นซึ่งการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา
 ตามที่กำหนดในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓)
 พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบกับมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ
 พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษา
 ชั้นพื้นฐาน “**จะต้องยึดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลัก**” โดยคำนึงถึงระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน
 สถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นประกอบกัน ซึ่งปัจจุบันได้มีการจัดแบ่งเขต
 พื้นที่การศึกษากออกเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒๒๕ เขต โดยแบ่งเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน
 ๑๘๓เขตและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาจำนวน ๔๒ เขต ครอบคลุมอยู่ทุกจังหวัดของประเทศ

(๑) ข้อมูลจำนวนสถานศึกษา

จากข้อมูล ณ ปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙) สถานศึกษาในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
 ชั้นพื้นฐานจะตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาและกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของทั้งประเทศ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์
 ของการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
 ชั้นพื้นฐานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้กำหนดแบ่งสถานศึกษาออกเป็น ๗ ขนาด ตามจำนวน
 นักเรียนดังนี้

๑.ขนาดที่ ๑ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๑ - ๑๒๐ คนซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น ๗ ขนาดย่อยคือ
 (๑) จำนวน ๐ คน (๒) จำนวน ๑ - ๒๐ คน (๓) จำนวน ๒๑ - ๔๐ คน (๔) จำนวน ๔๑ - ๖๐ คน (๕) จำนวน
 ๖๑ - ๘๐ คน (๖) จำนวน ๘๑ - ๑๐๐ คน และ (๗) จำนวน ๑๐๑ - ๑๒๐ คน

๒.ขนาดที่ ๒ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๑๒๑ - ๒๐๐ คน

๓.ขนาดที่ ๓ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๒๐๑ - ๓๐๐ คน

๔.ขนาดที่ ๔ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๓๐๑ - ๔๙๙ คน

๕.ขนาดที่ ๕ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๕๐๐ - ๑๔๙๙ คน

๖.ขนาดที่ ๖ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๑๕๐๐ - ๒๔๙๙ คนและ

๗.ขนาดที่ ๗ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๒๕๐๐ คนขึ้นไป

ดังรายละเอียดปรากฏตามตาราง ต่อไปนี้

จำนวนสถานศึกษาจำแนกตามขนาดจำนวนนักเรียน ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๘^๑

ขนาดสถานศึกษา	จำนวนนักเรียน	จำนวนสถานศึกษา	ร้อยละ
ขนาดที่ ๑	น้อยกว่า ๒๐ คน	๑,๐๕๙	๓.๔๔
	๒๑ - ๔๐ คน	๒,๔๘๘	๘.๐๗
	๔๑ - ๖๐ คน	๓,๓๘๘	๑๐.๙๙
	๖๑ - ๘๐ คน	๓,๕๑๕	๑๑.๔๑
	๘๑ - ๑๐๐ คน	๒,๖๘๐	๘.๙๘
	๑๐๑ - ๑๒๐ คน	๒,๓๕๙	๒.๖๖
รวม		๑๕,๕๗๗	๕๐.๕๕
ขนาดที่ ๒	๑๒๑ - ๒๐๐ คน	๖,๗๙๑	๒๒.๐๔
ขนาดที่ ๓	๒๐๑ - ๓๐๐ คน	๓,๕๔๗	๑๑.๕๑
ขนาดที่ ๔	๓๐๑ - ๔๙๙ คน	๒,๓๑๐	๗.๕๐
ขนาดที่ ๕	๕๐๐ - ๑,๔๙๙ คน	๑,๘๙๙	๖.๑๖
ขนาดที่ ๖	๑,๕๐๐ - ๒,๔๙๙ คน	๓๙๐	๑.๒๗
ขนาดที่ ๗	ตั้งแต่ ๒,๕๐๐ คนขึ้นไป	๓๐๒	๐.๙๘
รวมทั้งสิ้น		๓๐,๘๑๖	๑๐๐.๐๐

จากข้อมูลจำนวนสถานศึกษาที่จำแนกตามขนาดจำนวนนักเรียน ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๘ จะเห็นได้ว่าสถานศึกษาขนาดที่ ๑ ซึ่งมีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า ๒๐ - ๑๒๐ คนมีส่วนมากที่สุดในอันดับหนึ่งโดยคิดเป็นร้อยละ ๕๐.๕๕ ในขณะที่สถานศึกษาขนาดที่ ๖ ซึ่งมีจำนวนนักเรียน ๑,๕๐๐ - ๒,๔๙๙ คน ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่มีส่วนเพียงร้อยละ ๑.๒๗ และสถานศึกษาขนาดที่ ๗ ซึ่งมีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๒,๕๐๐ คนซึ่งคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดให้เป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษมีส่วนเพียงร้อยละ ๐.๙๘เท่านั้น

จำนวนสถานศึกษาจำแนกประเภท ปีการศึกษา ๒๕๕๘^๒

ประเภทสถานศึกษา				
ประถม	สามัญ	สงเคราะห์	พิเศษ	รวม
๒๘,๓๕๘	๒,๓๖๑	๕๑	๔๖	๓๐,๘๑๖

ข้อมูลตามตารางข้างต้นเป็นข้อมูลที่แสดงถึงจำนวนสถานศึกษาโดยจำแนกตามประเภทการจัดการศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๕๘ สามารถจำแนกเป็น ระดับประถมศึกษาจำนวนทั้งสิ้น ๒๘,๓๕๘ แห่ง สถานศึกษาสามัญจำนวนทั้งสิ้น ๒,๓๖๑ แห่ง สถานศึกษาสงเคราะห์จำนวนทั้งสิ้น ๕๑ แห่ง และสถานศึกษาพิเศษอีกจำนวนทั้งสิ้น ๔๖ แห่ง รวมทั้งสิ้น ๓๐,๘๑๖ แห่ง

^๑ข้อมูลอ้างอิงจาก http://www.bopp-obec.info/home/?page_id=18308 ตามตารางที่ ๗ จำนวนสถานศึกษาจำแนกตามขนาดจำนวนนักเรียนปีการศึกษา ๒๕๕๘

^๒ข้อมูลอ้างอิงจาก http://www.bopp-obec.info/home/?page_id=18308 ตามตารางที่ ๙ จำแนกตามประเภท ปี ๒๕๕๘

(๒) ข้อมูลจำนวนนักเรียนและจำนวนครู

ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถจำแนกข้อมูลจำนวนนักเรียนและจำนวนครูในสังกัดของสถานศึกษาที่ขึ้นอยู่กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาออกเป็น ๖ ภาคดังนี้

ภาค ๑ : สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาภาคเหนือ

ครอบคลุมพื้นที่ ๙ จังหวัด ได้แก่ เชียงราย น่าน พะเยา เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน แพร่ ลำปาง ลำพูน และอุตรดิตถ์ ประกอบด้วย

(๑) เชียงรายมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๔ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๙๘,๔๗๓ คน และจำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๖,๐๖๐ คน

(๒) น่าน มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๒ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๓๖,๑๗๔ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒,๘๖๔ คน

(๓) พะเยา มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๒ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒๖,๔๓๒ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒,๒๐๑ คน

(๔) เชียงใหม่ มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๖ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๒๕,๘๖๘ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๗,๒๗๙ คน

(๕) แม่ฮ่องสอน มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๒ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๓๓,๓๙๘ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒,๐๗๔ คน

(๖) แพร่มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๒ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒๒,๙๑๒ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑,๙๗๗ คน

(๗) ลำปาง มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๓ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๓๖,๗๒๘ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒,๘๓๔ คน

(๘) ลำพูน มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๒ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒๒,๓๗๓ คน

จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒,๕๓๘ คน

(๑๘) นนทบุรีมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๒ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๔๐,๗๙๓ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑,๗๗๒ คน

(๑๙) นครปฐมมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๒ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๖๓,๒๓๕ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๓,๐๗๕ คน

(๒๐) สมุทรปราการมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๒ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๖๗,๐๘๖ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒,๔๖๗ คน

(๒๑) สมุทรสาครมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๑ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๑,๖๐๔ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๖๖๗ คน

(๒๒) สมุทรสงครามมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๒ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๓๖,๓๖๗ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑,๕๘๗ คน

ภาค ๓ : สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ครอบคลุมพื้นที่ ๒๐ จังหวัด ได้แก่ หนองคาย นครพนม สกลนคร อุดรธานี หนองบัวลำภู เลย มุกดาหาร กาฬสินธุ์ ขอนแก่น อำนาจเจริญ ยโสธร ร้อยเอ็ด มหาสารคาม ชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษอุบลราชธานี และบึงกาฬประกอบด้วย

(๑) หนองคาย มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๒ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๔๐,๓๖๖ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒,๕๒๘ คน

(๒) นครพนม มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๒ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๖๙,๗๔๗ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๔,๑๙๗ คน

(๓) สกลนคร มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๓ เขต ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๑๐,๕๐๑ คน จำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๖,๗๓๓ คน

(๔๐) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาที่ ๔๐ ซึ่งเขตบริการอยู่ในจังหวัดเพชรบูรณ์ ประกอบด้วย จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒๙,๕๔๓ คนจำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑,๖๓๓ คน

(๔๑) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาที่ ๔๑ ซึ่งเขตบริการอยู่ในจังหวัดกำแพงเพชร และพิจิตร ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๔๗,๑๗๒ คนจำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒,๓๖๐ คน

(๔๒) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาที่ ๔๒ ซึ่งเขตบริการอยู่ในจังหวัดนครสวรรค์ และอุทัยธานี ประกอบด้วยจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๔๖,๑๖๔ คนจำนวนครูระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายจำนวนรวมทั้งสิ้น ๔,๘๖๘ คน

๔.๑.๒ ข้อมูลของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพของการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ เทศบาล แบ่งเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒และที่แก้ไขเพิ่มเติม องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพมหานครซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเมืองพัทยาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒และที่แก้ไขเพิ่มเติมจากข้อมูลของกรมการปกครอง ณ ปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙)แสดงถึงข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้^๕

ข้อมูลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑	องค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลที่มีกองการศึกษาและมีสถานศึกษาในสังกัด	๗๑๘	แห่ง
	๑.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๕๖	แห่ง
	๑.๒ องค์การบริหารส่วนตำบล	๑๓๓	แห่ง
	๑.๓ เทศบาลนคร	๒๙	แห่ง
	๑.๔ เทศบาลเมือง	๑๓๘	แห่ง
	๑.๕ เทศบาลตำบล	๓๖๒	แห่ง
๒	จำนวนสถานศึกษา	๑,๕๑๐	สถานศึกษา
	๒.๑ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๓๔๕	โรงเรียน
	๒.๒ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล	๑๔๘	โรงเรียน
	๒.๓ สังกัดเทศบาลนคร	๑๙๑	โรงเรียน
	๒.๔ สังกัดเทศบาลเมือง	๔๑๖	โรงเรียน
	๒.๕ สังกัดเทศบาลตำบล	๔๑๐	โรงเรียน

^๕ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี ๒๕๕๘

๓	จำนวนนักเรียนทุกระดับการศึกษา	๗๐๐๐,๙๙๐0	คน
	๓.๑ ระดับก่อนประถมศึกษา	๑๕๒,๒๘๕	คน
	๓.๒ ระดับประถมศึกษา	๓๐๑,๘๘๗	คน
	๓.๓ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	๑๖๓,๘๘๔	คน
	๓.๔ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	๗๙,๕๐๘	คน
	๓.๕ ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ	๓,๑๔๑	คน
	๓.๖ ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง	๓๓๕	คน
๔.	จำนวนห้องเรียน	๒๔,๖๒๒	ห้อง
	๔.๑ ระดับก่อนประถมศึกษา	๖,๐๒๔	ห้อง
	อนุบาล ๑	๒,๒๒๕	ห้อง
	อนุบาล ๒	๒,๓๑๗	ห้อง
	อนุบาล ๓	๑,๔๘๒	ห้อง
	๔.๒ ระดับประถมศึกษา	๑๐,๕๗๔	ห้อง
	ประถมศึกษาปีที่ ๑	๑,๙๐๕	ห้อง
	ประถมศึกษาปีที่ ๒	๑,๘๒๙	ห้อง
	ประถมศึกษาปีที่ ๓	๑,๗๘๓	ห้อง
	ประถมศึกษาปีที่ ๔	๑,๗๒๑	ห้อง
	ประถมศึกษาปีที่ ๕	๑,๖๗๘	ห้อง
	ประถมศึกษาปีที่ ๖	๑,๖๕๖	ห้อง
	๔.๓ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	๕,๑๓๙	ห้อง
	มัธยมศึกษาปีที่ ๑	๑,๗๙๒	ห้อง
	มัธยมศึกษาปีที่ ๒	๑,๖๘๖	ห้อง
	มัธยมศึกษาปีที่ ๓	๑,๖๖๑	ห้อง
	๔.๔ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	๒,๗๑๓	ห้อง
	มัธยมศึกษาปีที่ ๔	๙๑๔	ห้อง
	มัธยมศึกษาปีที่ ๕	๘๙๔	ห้อง
	มัธยมศึกษาปีที่ ๖	๙๐๕	ห้อง
	๔.๕ ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ	๑๕๓	ห้อง
	ปวช. ๑	๕๕	ห้อง
	ปวช. ๒	๔๙	ห้อง
	ปวช. ๓	๔๙	ห้อง
	๔.๖ ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง	๑๙	ห้อง
	ปวส. ๑	๑๒	ห้อง
	ปวส. ๒	๗	ห้อง
๕	จำนวนพนักงานครู /ครูจ้างสอน /ผู้ช่วยครูที่สอนจริง	๓๕,๙๙๘	คน
	๕.๑ พนักงานงานครู	๓๑,๓๖๘	คน
	๕.๒ ครูจ้างสอน /ผู้ช่วยครู	๑๔๗	คน
	๕.๓ พนักงานงานครู (ระดับอาชีวศึกษา)	๔,๔๓๙	คน
	๕.๔ ครูจ้างสอน /ผู้ช่วยครู (ระดับอาชีวศึกษา)	๔๔	คน

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรายงานข้างต้น สามารถจำแนกได้ดังนี้

๑. องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มีกองการศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดจำนวน ๕๖ แห่ง องค์กรบริหารส่วนตำบล ๑๓๓ แห่ง เทศบาลนคร ๒๙ แห่ง เทศบาลเมือง ๑๓๘ แห่ง เทศบาลตำบล ๓๖๒ แห่ง รวมทั้งสิ้น ๗๑๘ แห่ง

๒. จำนวนสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น ๑,๕๑๐ แห่ง โดยแยกเป็นสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจำนวน ๓๔๕ แห่ง สังกัดองค์กรบริหารส่วนตำบลจำนวน ๑๔๘ แห่ง สังกัดเทศบาลนครจำนวน ๑๙๑ แห่ง สังกัดเทศบาลเมืองจำนวน ๔๑๖ แห่ง สังกัดเทศบาลตำบล ๔๑๐ แห่ง

๓. จำนวนนักเรียนทุกระดับการศึกษาทั้งสิ้นจำนวน ๗๐๐,๙๙๐ คน โดยแยกเป็น ระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๑๕๒,๒๘๕ คน ระดับประถมศึกษาจำนวน ๓๐๑,๘๑๗ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน ๑๖๓,๘๘๔ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจำนวน ๗๙,๕๐๘ คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพจำนวน ๓,๑๔๑ คน และระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงจำนวน ๓๕๕ คน โดยมีจำนวนนักเรียนทุกระดับการศึกษาทั้งสิ้นจำนวน ๗๐๐,๙๙๐ คน

๔. จำนวนห้องเรียนแยกตามระดับการศึกษาประกอบด้วย ระดับก่อนประถมศึกษารวมทั้งสิ้นจำนวน ๖,๐๒๔ คน โดยอนุบาล ๑ มีจำนวน ๒,๒๒๕ ห้อง อนุบาล ๒ มีจำนวน ๒,๓๑๗ ห้อง อนุบาล ๓ มีจำนวน ๑,๔๘๒ ห้อง ระดับประถมศึกษารวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๐,๕๗๔ ห้อง โดยชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ มีจำนวน ๑,๙๐๕ ห้อง ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๒ มีจำนวน ๑,๘๒๙ ห้อง ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๓ มีจำนวน ๑,๗๘๓ ห้อง ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ มีจำนวน ๑,๗๒๑ ห้อง ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๕ มีจำนวน ๑,๖๕๘ ห้อง ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นรวมทั้งสิ้น ๕,๑๓๙ ห้อง โดยมัธยมศึกษาปีที่ ๑ มีจำนวน ๑,๗๙๒ ห้อง มัธยมศึกษาปีที่ ๒ มีจำนวน ๑,๖๘๖ ห้อง มัธยมศึกษาปีที่ ๓ มีจำนวน ๑,๖๖๑ ห้อง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายรวมทั้งสิ้น ๒,๗๑๓ ห้อง โดยมัธยมศึกษาปีที่ ๔ มีจำนวน ๙๑๔ ห้อง มัธยมศึกษาปีที่ ๕ มีจำนวน ๘๙๔ ห้อง มัธยมศึกษาปีที่ ๖ มีจำนวน ๙๐๕ ห้อง ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพรวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๕๓ ห้อง โดยปวช. ๑ มีจำนวน ๕๕ ห้อง ปวช. ๒ มีจำนวน ๔๙ ห้อง ปวช. ๓ มีจำนวน ๔๙ ห้อง ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงรวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๙ ห้องโดยมีปวส. ๑ มีจำนวน ๑๒ ห้อง ปวส. ๒ มีจำนวน ๗ ห้อง

๕. พนักงานครูจำนวน ๓๑,๓๖๘ คน ครูจ้างสอน/ผู้ช่วยครูจำนวน ๑๔๗ คน พนักงานครู (ระดับอาชีวศึกษา) จำนวน ๔,๔๓๙ คน ครูจ้างสอน/ผู้ช่วยครู (ระดับอาชีวศึกษา) ๔๔ คน

๔.๑.๓ ข้อมูลของสถานศึกษานิเทศก์ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ (กรณีศึกษา)

โดยที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่ได้มีการเผยแพร่แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการศึกษาโดยจังหวัดจัดการตนเองสู่สาธารณะและมีการตั้งคณะทำงานและดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากที่สุดในขณะนี้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำเอาจังหวัดเชียงใหม่ที่สะท้อนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีศึกษาในรายงานการวิจัยนี้ โดยที่เชียงใหม่เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ทางภาคเหนือของประเทศไทยที่มีศักยภาพการพัฒนาซึ่งมีความสำคัญต่อการกำหนดตำแหน่งการพัฒนาของจังหวัดได้แก่ ๑) เมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวและบริหารในระดับสากล : MICE City, Medical/Health Hub ๒) เมืองศูนย์กลางการค้า การลงทุน และการคมนาคมขนส่ง : Northern Landport ๓) เมืองแห่งเกษตรปลอดภัย : Northern Food Valley ๔) เมืองศูนย์กลางการศึกษานานาชาติสู่สากล : Education Hub ๕. เมืองนำอยู่ : Eco-Town Eco-Village ภายใต้ศักยภาพดังกล่าวในช่วงปี

^๕เอกสารทางวิชาการ “ตัวอย่างกรณีศึกษาข้อมูลศักยภาพจังหวัดเชียงใหม่ (แผนยุทธศาสตร์ปี ๕๘ - ๖๑) เรื่องท่องเที่ยว จาก www.pad.moi.go.th/DATA/TRAIN2710121157/chiangmai.pdf

๒๕๕๒ -๒๕๕๔ เครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น องค์กรภาคประชาชนในเชียงใหม่ และคณะทำงานเครือข่ายประชาชนเชียงใหม่เพื่อการจัดการตนเอง จึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. ... และได้นำเสนอเพื่อให้ประชาชนร่วมกันเสนอความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงก่อนจะร่วมลงชื่อเพื่อเสนอเป็นกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนต่อไปร่างกฎหมายฉบับนี้มีหลักการสำคัญคือ การยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เหลือเพียงราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการกำหนดแนวนโยบาย ระเบียบ ข้อบัญญัติ การจัดงบประมาณการคลัง การจัดการบริหารบุคลากรและกลไกโครงสร้างการบริหารงานภายในท้องถิ่น เว้นแต่เรื่องสำคัญสี่เรื่องหลัก ได้แก่ การทหาร ระบบเงินตรา การต่างประเทศและการศาล ทั้งนี้ การบริหารจัดการจังหวัดจะอยู่ภายใต้โครงสร้างใหม่สามส่วนคือ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร สภาเชียงใหม่มหานคร และสภาพลเมือง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและปรับโครงสร้างด้านภาษีและส่งเสริมภาษีทุกชนิดที่เก็บได้ในพื้นที่ให้รัฐบาลส่วนกลางเป็นจำนวนร้อยละ ๓๐ และคงไว้ที่เชียงใหม่มหานครอีก ร้อยละ ๗๐ ซึ่งเมื่อพิจารณาเฉพาะกรณีการจัดการศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่ภายใต้โครงสร้างของจังหวัดเชียงใหม่จัดการตนเอง สามารถจำแนกวิเคราะห์ได้ในสองส่วน ดังนี้

กรณีที่ ๑ : สถานศึกษานิตบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากสภาพการบริหารจัดการศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่ที่มีจำนวนสถานศึกษาซึ่งจำแนกขนาดตามนักเรียน ที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ที่อยู่ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่รวมจำนวนทั้งสิ้น ๗๑๖ แห่ง โดยแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาระดับประถมศึกษาเชียงใหม่เป็น ๖ เขตดังนี้

๑. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่เขต ๑ มีจำนวนสถานศึกษาทั้งสิ้น ๙๓ แห่ง แบ่งเป็นสถานศึกษาขนาดที่ ๑ (นักเรียน ๑ - ๑๒๐ คน) ๔๗ แห่ง ขนาดที่ ๒ (๑๒๑ - ๒๐๐ คน) จำนวน ๑๗ แห่ง ขนาดที่ ๓ (๒๐๑ - ๓๐๐ คน) จำนวน ๑๓ แห่ง ขนาดที่ ๔ (๓๐๑-๔๙๙คน) จำนวน ๙ แห่ง ขนาดที่ ๕ (๕๐๐-๑๔๙๙คน) จำนวน ๕ แห่ง ขนาดที่ ๖ (๑,๕๐๐-๒,๔๙๙คน) จำนวน ๒ แห่ง มีจำนวนนักเรียนรวมทั้งสิ้น ๑๙,๙๐๙ คน แบ่งเป็นระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๒,๕๔๗ คน ระดับประถมศึกษา ๑๕,๑๖๙ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน ๒,๑๙๓ คน มีจำนวนครู ๑,๐๙๔ คน

๒. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่เขต ๒ มีจำนวนสถานศึกษาทั้งสิ้น ๑๕๔ แห่ง แบ่งเป็นสถานศึกษาขนาดที่ ๑ (นักเรียน ๑ - ๑๒๐ คน) ๘๐ แห่ง ขนาดที่ ๒ (๑๒๑ - ๒๐๐ คน) จำนวน ๓๕ แห่ง ขนาดที่ ๓ (๒๐๑ - ๓๐๐ คน) จำนวน ๑๙ แห่ง ขนาดที่ ๔ (๓๐๑-๔๙๙คน) จำนวน ๖ แห่ง ขนาดที่ ๕ (๕๐๐-๑๔๙๙คน) จำนวน ๑๔ แห่ง ขนาดที่ ๖ (๑,๕๐๐-๒,๔๙๙คน) จำนวน ๑ แห่ง มีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๒๒,๖๖๘ คน แบ่งเป็นระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๒,๗๔๔ คน ระดับประถมศึกษา ๑๖,๕๖๔ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน ๓,๓๖๐ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ๔๓ คน มีจำนวนครู ๑,๐๙๔ คน

๓. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่เขต ๓ มีสถานศึกษาทั้งสิ้น ๑๕๕ แห่งแบ่งเป็นสถานศึกษาขนาดที่ ๑ (นักเรียน ๑ - ๑๒๐ คน) ๔๗ แห่ง ขนาดที่ ๒ (๑๒๑ - ๒๐๐ คน) จำนวน ๓๘ แห่ง ขนาดที่ ๓ (๒๐๑-๓๐๐ คน) จำนวน ๒๔ แห่ง ขนาดที่ ๔ (๓๐๑-๔๙๙คน) จำนวน ๓๑ แห่ง ขนาดที่ ๕ (๕๐๐-๑๔๙๙คน) จำนวน ๑๔ แห่ง ขนาดที่ ๖ (๑,๕๐๐-๒,๔๙๙คน) จำนวน ๑ แห่ง มีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๓๘,๓๒๐ คน แบ่งเป็นระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๖,๔๐๗ คน ระดับประถมศึกษา ๒๕,๔๘๗ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน ๖,๒๕๘ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ๑๕๘ คน มีจำนวนครู ๑,๙๓๒ คน

^๖บทความเรื่อง “จังหวัดจัดการตัวเอง” จาก www.hiso.or.th/hiso5/report/download.php?name=thai2013_24

๔. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่เขต ๔ มีสถานศึกษาทั้งสิ้น ๑๑๑ แห่งแบ่งเป็นสถานศึกษาขนาดที่ ๑ (นักเรียน ๑ - ๑๒๐ คน) ๖๘ แห่ง ขนาดที่ ๒ (๑๒๑ - ๒๐๐ คน) จำนวน ๒๖ แห่ง ขนาดที่ ๓ (๒๐๑-๓๐๐ คน) จำนวน ๑๓ แห่ง ขนาดที่ ๕ (๕๐๐-๑๔๙๙คน) จำนวน ๓ แห่ง ขนาดที่ ๖ (๑,๕๐๐-๒,๔๙๙คน) จำนวน ๑ แห่งมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๑๕,๓๙๓ คน แบ่งเป็นระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๒,๓๑๓ คน ระดับประถมศึกษา ๑๑,๐๐๙ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน ๑,๙๗๗ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ๙๔ คน มีจำนวนครู ๑,๐๒๕ คน

๕. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่เขต ๕ มีสถานศึกษาทั้งสิ้น ๑๐๒ แห่งแบ่งเป็นสถานศึกษาขนาดที่ ๑ (นักเรียน ๑ - ๑๒๐ คน) ๕๓ แห่ง ขนาดที่ ๒ (๑๒๑ - ๒๐๐ คน) จำนวน ๒๒ แห่ง ขนาดที่ ๓ (๒๐๑-๓๐๐ คน) จำนวน ๑๗ แห่ง ขนาดที่ ๔ (๓๐๑-๔๙๙คน) จำนวน ๕ แห่ง ขนาดที่ ๕ (๕๐๐-๑๔๙๙คน) จำนวน ๓ แห่งมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๑๕,๘๓๕ คน แบ่งเป็นระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๒,๕๕๖ คน ระดับประถมศึกษา ๑๐,๔๒๖ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน ๒,๗๙๕ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ๕๘ คน มีจำนวนครู ๙๐๔ คน

๖. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่เขต ๖ มีสถานศึกษาทั้งสิ้น ๑๐๑ แห่งแบ่งเป็นสถานศึกษาขนาดที่ ๑ (นักเรียน ๑ - ๑๒๐ คน) ๖๑ แห่ง ขนาดที่ ๒ (๑๒๑ - ๒๐๐ คน) จำนวน ๒๗ แห่ง ขนาดที่ ๓ (๒๐๑-๓๐๐ คน) จำนวน ๘ แห่ง ขนาดที่ ๔ (๓๐๑-๔๙๙คน) จำนวน ๓ แห่ง ขนาดที่ ๕ (๕๐๐-๑๔๙๙คน) จำนวน ๒ แห่ง มีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๑๓,๗๔๓ คน แบ่งเป็นระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๒,๒๑๖ คน ระดับประถมศึกษา ๙,๑๘๕ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน ๒,๑๓๓ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ๒๐๙ คน มีจำนวนครู ๘๖๘ คน

นอกจากนี้ สำหรับสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาเขต ๓๓ที่ประกอบด้วยจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอนนั้น มีจำนวนสถานศึกษาทั้งสิ้น ๔๒ แห่ง โดยจำแนกเป็นสถานศึกษาขนาดที่ ๑ (นักเรียน ๑ - ๑๒๐ คน) ๙๙ แห่ง สถานศึกษาขนาดที่ ๒ (๑๒๑ - ๒๐๐ คน) จำนวน ๒๕๙ แห่ง สถานศึกษาขนาดที่ ๓ (๒๐๑-๓๐๐ คน) จำนวน ๓๑๙ แห่ง สถานศึกษาขนาดที่ ๔ (๓๐๑-๔๙๙คน) จำนวน ๓๗๐ แห่ง สถานศึกษาขนาดที่ ๕ (๕๐๐-๑๔๙๙คน) จำนวน ๗๙๙ แห่งสถานศึกษาขนาดที่ ๖ (๑๕๐๐ - ๒๔๙๙ คน) จำนวน ๒๗๒ และสถานศึกษาขนาดที่ ๗ (๒๕๐๐คนขึ้นไป)มีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๔๔,๗๖๐ คน ในจำนวนนี้ เป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นโดยมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๒๑,๒๓๔ คน และในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ๒๓,๕๒๖ คน มีจำนวนครู ๒,๓๐๒ คน

กรณีที่ ๒: สถานศึกษาในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลของกรมการปกครองท้องถิ่นปี ๒๕๕๘ พบว่ามีสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่รวมจำนวนทั้งสิ้น ๖๐ แห่ง ดังนี้

๑. เทศบาลเมือง จำนวน ๒ แห่ง มีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๔๕๙ คน แบ่งเป็น ระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๒๔๔ คน ระดับประถมศึกษาจำนวน ๒๑๕ คน มีจำนวนครู ๑๓ คน

๒. เทศบาลนครจำนวน ๑๑ แห่งมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๓,๗๔๐ คน แบ่งเป็น ระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๙๑๒ คน ระดับประถมศึกษาจำนวน ๒,๓๓๗ คน มีจำนวนครู ๒๑๓ คน

๓. เทศบาลตำบลจำนวน ๒๙ แห่งมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๔,๐๓๔ คน แบ่งเป็น ระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๒,๐๕๒ คน ระดับประถมศึกษาจำนวน ๑,๗๓๕ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน ๒๔๗ คน มีจำนวนครู ๑๐๑ คน

๔. องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน ๔ แห่งมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๒,๔๖๑ คน แบ่งเป็น ระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๒๔๖ คน ระดับประถมศึกษาจำนวน ๙๔๕ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน ๘๑๔ คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ๔๕๖ คน มีจำนวนครู ๗๕ คน

๕. องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๑๔ แห่งมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๒,๔๖๑ คน แบ่งเป็น ระดับก่อนประถมศึกษาจำนวน ๙๐๐ คน ระดับประถมศึกษาจำนวน ๒๓๒ คน มีจำนวนครู ๖๙ คน

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลข้างต้นพบว่าแม้ว่าจังหวัดเชียงใหม่จะมีความพร้อมในด้านต่างๆ สูงมากก็ตาม หากแต่เมื่อพิจารณาจากสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ล้วนแล้วแต่เป็นสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้บริหารจัดการศึกษาทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาทั้งในระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

๔.๒ บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการพัฒนาให้สถานศึกษานิติบุคคลมีระบบบริหารจัดการที่เป็นอิสระและคล่องตัวตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ กับสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ประกอบกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะพบว่าการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลทั้งสองกลุ่มจะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีแตกต่างกัน อันส่งผลให้ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสถานศึกษานิติบุคคลที่มีต่อกระทรวงศึกษาธิการ และความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกระทรวงศึกษาธิการมีความแตกต่างกันตามไปด้วย ซึ่งเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลทั้งสองกลุ่ม กับ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับการบริหารและการจัดการศึกษาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนอำนาจในการจัดการศึกษาเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ในทางกฎหมายถึงความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลตามกรอบการปฏิรูปประเทศต่อไป

๔.๒.๑ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

แม้ว่าสถานศึกษาส่วนใหญ่ซึ่งให้บริการการศึกษาซึ่งครอบคลุมอยู่ทั่วประเทศไทยยังอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ หากแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาเช่นกันโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการในหน่วยงานภายในของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งสภาการศึกษาซึ่งมีหน้าที่หลักในการพิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและกีฬากับการศึกษาทุกระดับ^{๑๗} หรือคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบายแผนพัฒนามาตรฐานและหลักสูตร

^{๑๗}พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕: มาตรา ๓๓ (๑)

แกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

(๑) สภาการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๓ วรรคสาม กำหนดให้ คณะกรรมการสภาการศึกษาประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(๒) คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๔ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๕ กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยผู้แทนองค์กรต่างๆ รวมถึง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมอยู่ด้วย

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเขตพื้นที่การศึกษาสามารถพิจารณาแยกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่ ๑: การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

การบริหารและการจัดการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) มาตรา ๓๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน “ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผู้แทนสมาคม ผู้ปกครองและครูและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม และกำหนดให้การดูแลสถานศึกษาในแต่ละพื้นที่นั้น ให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษามีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบรวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา “ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา” ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา อีกทั้งกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรต่างๆ รวมถึงผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็นไปในลักษณะที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้เปิดช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาส่วนร่วมการบริหารและจัดการศึกษาโดยผ่านการเป็นผู้แทนของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษานั้นเองแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้อยู่ในฐานะผู้จัดการศึกษา หากแต่ยังคงมีอำนาจหน้าที่ภายใต้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติด้วย

กรณีที่ ๒ : การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งให้บริการการศึกษาที่เขตพื้นที่การศึกษา

(๑) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในแต่ละสถานศึกษาโดยประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนชุมชน “ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผู้แทนศิษย์เก่าของ

^๑พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕: มาตรา ๓๔ วรรคสอง

สถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ ผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา เพราะฉะนั้น ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็นไปในลักษณะที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเปิดช่องทางให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเข้ามาส่วนร่วมการบริหารและจัดการศึกษาโดยผ่านการเป็นผู้แทนของคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั่นเอง แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้อยู่ในฐานะผู้จัดการศึกษา แต่ก็มีอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการกำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา แต่ละแห่งในเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าว

(๒) การจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา

โดยที่การบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนอกจากจะมี ส่วนร่วมกับสถานศึกษาในฐานะการเข้าเป็นผู้แทนในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแต่ละแห่งแล้ว พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาอีกหลายช่องทาง ทั้งด้านระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัด การศึกษาที่กำหนดให้การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมของ ทุกภาคส่วนในสังคมรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๙ ด้านแนวทางการจัดการศึกษาที่กำหนดให้สถานศึกษามี แนวจัดการศึกษา โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริม ความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการ แสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้อง กับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนา ระหว่างชุมชน^{๑๐} ด้านการระดมทรัพยากรที่กำหนดให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการจัดการศึกษาในรูปของการจัดเก็บภาษีตามที่ กฎหมายกำหนด การเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่ สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น ให้ส่งเสริมและ ให้จูงใจในการระดมทรัพยากรโดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความ จำเป็นและความเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนด^{๑๑}

ภายใต้หลักการดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถานศึกษา เป็นไปในลักษณะที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเปิดช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาส่วนร่วม การบริหารและจัดการศึกษาโดยผ่านแนวทางจัดการศึกษาของสถานศึกษา และการระดมทรัพยากรเพื่อการ จัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นเอง

๔.๒.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับอำนาจในการจัดการศึกษา

โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีหลายรูปแบบ อันได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เพราะฉะนั้น การจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของแต่ละรูปแบบจะอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ทั้งกฎหมายเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นตลอดจน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

^๙พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๙ (๖)

^{๑๐}พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๒๙

^{๑๑}พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๕๙

๑. กฎหมายเฉพาะเมื่อพิจารณาจากอำนาจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น พบว่าได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรมีดังต่อไปนี้

๑.๑ เทศบาล^{๑๒}ได้แบ่งเทศบาลออกเป็นสามรูปแบบ ดังนี้

๑) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย^{๑๓}ซึ่งมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้^{๑๔}

- (๑) รักษาความสงบเรียบร้อย
- (๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (๖) ให้มีราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ^{๑๕}
- (๘) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น^{๑๖}
- (๙) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล^{๑๗}

๒) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หมื่นคนขึ้นไป ซึ่งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย^{๑๘}มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล^{๑๙} ดังต่อไปนี้

- (๑) กิจการการที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐
- (๒) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๓) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนไข้
- (๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (๖) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๘) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

๓) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปซึ่งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และซึ่งมีประกาศ

^{๑๒}พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

^{๑๓}พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖: มาตรา ๙

^{๑๔}พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕:

มาตรา ๕๐

^{๑๕}พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๕๐ (๗)

^{๑๖}พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๕๐ (๘)

^{๑๗}พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๕๐ (๙)

^{๑๘}พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖มาตรา ๑๐

^{๑๙}พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒มาตรา ๕๓

กระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย^{๒๐} มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้^{๒๑}

- (๑) กิจการตามที่ระบุนาตรา ๕๓
- (๒) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (๓) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (๔) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น^{๒๒}
- (๕) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม^{๒๓}
- (๖) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ^{๒๔}
- (๗) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง^{๒๕}
- (๘) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว^{๒๖}

๑.๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัด^{๒๗} กฎหมายกำหนดให้จังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น^{๒๘} มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชส่วนท้องถิ่น โดยเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด^{๒๙} ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้^{๓๐}

- (๑) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย
- (๒) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (๓) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๔) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๕) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๖) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ เฉพาะภายในเขตตำบล
- (๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๗ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๘) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๒๐} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๑

^{๒๑} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ มาตรา ๕๖

^{๒๒} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ (๔)

^{๒๓} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ (๕)

^{๒๔} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ (๖)

^{๒๕} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ (๗)

^{๒๖} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ (๗)

^{๒๗} พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

^{๒๘} พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐: มาตรา ๗

^{๒๙} พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐: มาตรา ๘

^{๓๐} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๖๒

(๙) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค หากราชการส่วนกลางหรือราชการภูมิภาคมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ตามที่กำหนดไว้ในในกฎกระทรวง

๑.๓ องค์การบริหารส่วนตำบล^{๓๑}กฎหมายกำหนดให้ในตำบลให้มีสภาตำบลสภาหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติและให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม^{๓๒} รวมทั้งมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้^{๓๓}

- (๑) จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๘) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความ

จำเป็น

๑.๔ กรุงเทพมหานคร^{๓๔}กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น^{๓๕} มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครดังต่อไปนี้^{๓๖}

- (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (๒) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๔) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (๕) การผังเมือง
- (๖) การจัดให้มีและการบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (๗) การวิศวกรรมจราจร
- (๘) การขนส่ง
- (๙) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (๑๑) การควบคุมอาคาร

^{๓๑} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๓๒} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗: มาตรา ๖๖

^{๓๓} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗: มาตรา ๖๗

^{๓๔} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

^{๓๕} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘: มาตรา ๖

^{๓๖} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘: มาตรา ๖๒

- (๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๓) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๔) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (๑๔ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๑๕) การสาธารณสุขภาค
- (๑๖) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (๑๗) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (๑๘) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (๒๐) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมสรรพและสาธารณสถานอื่นๆ
- (๒๑) การจัดการศึกษา
- (๒๒) การสาธารณสุขการ
- (๒๓) การสังคมสงเคราะห์
- (๒๔) การส่งเสริมการกีฬา
- (๒๕) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (๒๖) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (๒๗) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือกฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ยังอาจมีอำนาจของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคหากได้รับมอบหมาย โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๑.๕ เมืองพัทยา^{๓๗} กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล^{๓๘} และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้^{๓๙}

- (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (๒) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (๓) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (๔) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (๕) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (๖) การจัดการจราจร
- (๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (๘) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (๙) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๑๐) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ

^{๓๗} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๓๘} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๗ วรรคสอง

^{๓๙} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๖๒

- (๑๑) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
 (๑๒) การควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว
 (๑๓) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 (๑๔) อำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งแล้ว พบว่า กรณีของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครนั้น กฎหมายของแต่ละแห่งล้วนแล้วแต่ได้กำหนดให้อำนาจ แก่ท้องถิ่นในการจัดการศึกษาได้ด้วย เว้นแต่กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาเท่านั้น ที่กฎหมายกำหนดองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจให้เพียงแต่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม^{๑๐} เท่านั้น

๒. กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากกฎหมายเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นที่ได้กำหนดอำนาจในการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นไปตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๑ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

ภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๔ ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แกท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรร สัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจใหแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานและมีองค์ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ^{๑๑} ซึ่งการจัดทำ ระบบบริการสาธารณะนี้รวมถึงการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ บริหารจัดการศึกษาด้วย โดยที่มาตรา ๑๖^{๑๒} ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมี หน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ดังนั้น เทศบาลนอกจากจะมีอำนาจในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้วยังมีอำนาจการ จัดการศึกษาตามมาตรานี้ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลแม้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจให้เพียงแต่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แต่ภายใต้หลักการของกฎหมายนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลย่อมมีอำนาจและหน้าที่ในการจัด การศึกษา ส่วนกรณีของเมืองพัทยาแม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ จะไม่ได้ ให้อำนาจแกเมืองพัทยาในการจัดการศึกษาเป็นการเฉพาะ หากแต่ภายใต้หลักการของกฎหมายนี้เมืองพัทยาย่อมมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

^{๑๐} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗: มาตรา ๖๗

^{๑๑} พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๑๖

^{๑๒} พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๑๖ (๙)

“ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

...

(๙) การจัดการศึกษา”

นอกจากนี้มาตรา ๑๗^{๔๓} ได้กำหนดว่าภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองรวมถึงการจัดการศึกษาด้วย ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจะไม่ได้กำหนดให้อำนาจดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม หากแต่มาตรา ๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้เปิดช่ององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีอำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งนั้น เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบมาตรา ๑๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้วิจัยเห็นว่าท้องถิ่นดังกล่าวจึงย่อมมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาเช่นกัน

๒.๒ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติถือเป็นกฎหมายหลักอันเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา ได้วางหลักเกี่ยวกับการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาไว้หลายเรื่อง รวมทั้งการมีกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๔๔} นอกจากกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเรื่องความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตราต่างๆ แล้ว ยังกำหนดเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด ๕ เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาในส่วนที่ ๒ ซึ่งมีหลักการสำคัญสองประการ กล่าวคือ

ประการที่ ๑ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้วางเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการศึกษาไว้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ เทศบาล (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง) องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งตาม **๑) ความพร้อม ๒) ความเหมาะสม และ ๓) ความต้องการภายในท้องถิ่น**^{๔๕}

ประการที่ ๒ การกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอและการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๔๖}

เพราะฉะนั้น ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้สะท้อนสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งกล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะมีสิทธิในการจัดการศึกษาตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายอื่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งย่อมาความว่า **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความพร้อมในการจัดการศึกษาไม่เท่ากัน** เพราะฉะนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดเงื่อนไขในสิทธิการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการ

^{๔๓} พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๑๗ (๖)

^{๔๔} ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

...

(๖) การจัดการศึกษา”

^{๔๕} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๙ (๒)

^{๔๕} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๑๔

^{๔๖} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๑๒

โอนสถานศึกษาที่จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ที่จะต้องผ่านหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้

๔.๓ ความเป็นไปได้ในการกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็น สถานศึกษาที่มีความคล่องตัวภายใต้ข้อเสนอตามกรอบการปฏิรูปประเทศ

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ ประกอบกับข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกับ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน พบว่าการพิจารณาความเป็นไปได้ของการกำหนดให้มีการ ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวใน รูปแบบต่าง ๆ ดังปรากฏในข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ได้เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น สามารถจำแนกการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในสามแนวทาง ดังนี้

๔.๓.๑ ความเป็นไปได้ในการกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็น สถานศึกษาที่มีความคล่องตัวภายใต้การจัดการของจังหวัดจัดการตนเอง

จากแนวความคิดการกระจายอำนาจในด้านต่างๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ครั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เรื่อยมาจนมาสู่แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองได้รับการสนับสนุนจาก “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” (คปก.) ที่ได้ทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง “แผนการให้มี กฎหมายว่าด้วยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง” และ “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ....” เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ^{๕๗} โดยมีมุ่งให้ “จังหวัดที่มีความพร้อม” โดยประชาชนในจังหวัดได้แสดงเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดตามหลักแห่งการปกครองตนเอง^{๕๘} ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือ ทุกระดับภายใต้เงื่อนไขความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น^{๕๙} หากแต่ กระทรวงศึกษาธิการยังคงมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการเสนอแนะ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดของจังหวัดจัดการตนเองที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.... มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏใน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๒ ภายใต้หลักการที่ว่าต้องเป็นจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มี “ความพร้อม” เท่านั้นที่จะยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองตามร่างพระราชบัญญัติการบริหาร จังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.... หรือมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๑ ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักการจัดตั้งจังหวัดจัดการ ตนเองในประเด็นเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษานั้น **กรณีของจังหวัดที่ยังไม่พร้อมที่จะบริหารจัดการ ในลักษณะเป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้น** ผู้วิจัยเห็นว่าโครงสร้างการจัดการศึกษาจะยังอยู่ภายใต้ กระทรวงศึกษาธิการดั้งเดิม รวมตลอดถึงโครงสร้างในระดับเขตพื้นที่การศึกษายังคงจะเป็นเขตพื้นที่การศึกษา

^{๕๗} วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๘ <http://www.isranews.org/isranews-short-news/item/๓๗๓๓๔๓-๒๐๐๓๕๘.html> (Assessed ๑๒/๐๑/ ๒๐๑๖)

^{๕๘} โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๓

^{๕๙} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๔๑

โดยสถานศึกษาจะมีเขตบริการในพื้นที่ที่สถานศึกษาขึ้นอยู่กับแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา กฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการศึกษาที่มีอยู่เดิมจะยังมีผลใช้บังคับได้ต่อไปทั้งในเรื่องการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณตามหลักการที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำหรับจังหวัดที่มีความพร้อมที่จะบริหารจัดการในลักษณะเป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าภายใต้กรอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน^{๕๐} โดยได้กำหนดให้จังหวัดที่จัดการตนเองต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ถือว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลยกเลิกการเป็นราชการส่วนภูมิภาคของอำเภอและจังหวัดนั้น และก่อตั้งฐานะเป็นนิติบุคคลให้กับจังหวัด โดยถือเป็น “ราชการส่วนท้องถิ่น” ตามมาตรา ๙ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งจะทำให้จังหวัดปกครองตนเองมีความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ เช่น กำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและการงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่การบริหารจัดการศึกษา ตามมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ภายใต้หลักการนี้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา ตลอดจนบุคลากรที่ปฏิบัติงานนั้นจะต้องถูกโอนไปยังจังหวัดเป็นผู้จัดการทั้งสิ้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง พบว่ามี “ข้อจำกัด” ที่พึงต้องพิจารณาก่อนดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ การโอนสถานศึกษาและบุคลากรของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของจังหวัดจัดการตนเอง

แม้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะวางหลักการให้การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๕๑} อีกทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น^{๕๒} หากแต่การโอนสถานศึกษาซึ่งจัดการศึกษาที่จัดโดยกระทรวงศึกษาธิการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกฎหมายยังกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๕๓} โดยไม่ได้กำหนดยกเว้นกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ให้แก่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ซึ่งหมายความว่าหากมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้จังหวัดใดมีอำนาจจัดการตนเองตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ของจังหวัดจะถูกโอนไปยังจังหวัด เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในพื้นที่ของจังหวัด โดยต้องผ่านหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎกระทรวงหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม^{๕๔} นอกจากนั้นกฎกระทรวงหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม

^{๕๐} บรรเจิด สิงคนัดดี, การพัฒนาแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” ในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มาสู่การร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ... วารสารนิติศาสตร์ ๔๓: ๒ (มิถุนายน ๒๕๕๗): ๓๖๗

^{๕๑} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๙ (๒)

^{๕๒} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๔๑

^{๕๓} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๔๒

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖: มาตรา ๒๑

^{๕๔} กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗: ข้อ ๓

ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมยังได้กำหนดให้ การขอรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ระบุชื่อสถานศึกษาที่จะขอรับโอนและเสนอหลักฐานที่แสดงถึงความ สมัครใจด้วยเสียงข้างมากของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษานั้นฝ่ายหนึ่ง และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอีกฝ่ายหนึ่งให้โอนสถานศึกษาแห่งนั้นไปสังกัดองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ทั้งนี้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนด โดยการเสนอหลักฐานที่แสดงถึง ความสมัครใจอาจเสนอพร้อมกับการยื่นคำขอรับการประเมินความพร้อมหรือก่อนที่การประเมินความพร้อมจะ แล้วเสร็จก็ได้กล่าวคือ การโอนโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดไปยังจังหวัดที่จัดการตนเองตาม แนวคิดของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.ย่อมถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติ กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎกระทรวง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งส่งผลให้โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดจัดการตนเองยังคงมี ระบบการบริหารจัดการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการและจังหวัดเช่นปัจจุบัน ภายใต้กรอบแนวความคิดเรื่อง จังหวัดจัดการตนเองไม่สามารถจัดการศึกษาของโรงเรียนที่อยู่ในจังหวัดอย่างเบ็ดเสร็จตามเจตนารมณ์ของ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.ได้แต่อย่างใด

๑.๒ การโอนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปยังจังหวัดจัดการตนเอง

การจัดระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้การบริหาร และการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน สถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตาม กฎหมายว่าด้วยอาชีวศึกษา^{๕๕} เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบรวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานใน เขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและ ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน ศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นมีจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจที่ระบุไว้ข้างต้น^{๕๖} ซึ่งในปัจจุบันมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งสิ้น จำนวน ๒๒๕ เขตแบ่งเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวน ๑๘๓ เขตและสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษาจำนวน ๔๒ เขต และโดยที่เขตบริการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจะ กระจายอยู่แต่ละจังหวัด ในขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัศึกษามีเขตบริการคาบเกี่ยวกับระหว่าง จังหวัดซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าหากเป็นกรณีจังหวัดการตนเองตามเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติการบริหาร จังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งประถมศึกษาและมัธยมศึกษาจะต้องโอนไป สังกัดยังจังหวัดจัดการตนเองซึ่งการโอนดังกล่าวอาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาไม่ได้ กำหนดรองรับกรณีของการโอนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในจังหวัดเมื่อจังหวัดเปลี่ยนสถานะเป็น จังหวัดจัดการตนเอง ดังนั้นหากต้องการให้จังหวัดมีอำนาจในการบริหารจังหวัดอย่างเบ็ดเสร็จรวมถึงการ

^{๕๕} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓: มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง

^{๕๖} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๓๖วรรคหนึ่ง

บริหารจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปยังจังหวัดที่จัดการตนเอง รวมทั้งต้องกำหนดโครงสร้างของจังหวัดให้รองรับกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จะโอนไปด้วย นอกจากนี้ ผู้วิจัยความเห็นว่าการโอนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปยังจังหวัดที่จัดการตนเองแล้วกระทรวงศึกษาธิการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของสภาการศึกษาจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเสียใหม่^{๕๗} เนื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาส่วนใหญ่มีพื้นที่บริการไม่ครอบคลุมทุกจังหวัด เช่นเดียวกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา รวมทั้งยังมีเขตบริการคาบเกี่ยวระหว่างจังหวัดอีกด้วย

๑.๓ บทบาทหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการต่อการจัดการศึกษาของจังหวัดจัดการตนเอง

ภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และการกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การกำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือราชการที่สังกัดกระทรวง^{๕๘} ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าแม้ว่าจังหวัดใดจะเปลี่ยนสถานะเป็นจังหวัดซึ่งจัดการตนเองตามเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. และทำให้จังหวัดนั้นมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จในการบริหารและการจัดการต่างๆ รวมถึงการศึกษาก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งกำหนดในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติแต่อย่างใด หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ภายใต้กรอบของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ “กระทรวงศึกษาธิการ” ยังคงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารและจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำกับนโยบายคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาดังเดิม แม้ว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจังหวัดจะเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเป็นจังหวัดจัดการตนเองร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. แล้วก็ตาม

๑.๔ รูปแบบและการพัฒนาไปสู่การจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานภายใต้หลักการกระจายอำนาจเพื่อรองรับการบริหารและการจัดการศึกษาโดยจังหวัด

ภายใต้รูปแบบและการพัฒนาไปสู่การจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) มีกรอบแนวคิดในการพัฒนาสถานศึกษาสู่รูปแบบ ได้แก่ ๑) สถานศึกษานิติบุคคลตามกรอบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ๒) สถานศึกษานิติบุคคลที่พัฒนารูปแบบของสถานศึกษาภายใต้กรอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการให้มีความเป็นอิสระคล่องตัวโดยเฉพาะในด้านการบริหารงานบุคคล ๓) สถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเปลี่ยนสถานะเป็นองค์การมหาชน ๔) สถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเปลี่ยนสถานะเป็นสถานศึกษาที่มีความเป็นอิสระในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. สถานศึกษานิติบุคคลตามกรอบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

^{๕๗} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓: มาตรา ๓๓ วรรคสอง

^{๕๘} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕: มาตรา ๓๑

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้วางหลักการการจัดระบบ โครงสร้าง และ กระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๕๙} โดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นเพียงหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และการกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุน ทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือราชการที่สังกัดกระทรวง^{๖๐} ซึ่งโครงสร้างการบริหารราชการในระดับเขตพื้นที่ การศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้มีสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบรวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ การศึกษา ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและ สนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นมีจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา แลปฏิบัติ หน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจที่ระบุไว้ข้างต้น^{๖๑} โดยกำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในเขต พื้นที่การศึกษานั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล^{๖๒} ซึ่งการกำหนดให้สถานศึกษาที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็น นิติบุคคลเพื่อต้องการให้สถานศึกษามีการบริหารจัดการได้อย่างมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัว ภายใต้ การบริหารจัดการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของ สถานศึกษา^{๖๓} ตามแนวทางของการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่าสถานศึกษาต่างมีคุณภาพและมาตรฐานในการบริหาร จัดการศึกษาเท่าเทียมกัน และเพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารและจัดการศึกษาอย่างมีความเป็นอิสระและ คล่องตัวในลักษณะรูปแบบของหน่วยงานราชการทั่วไปพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้ กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมถึง สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง^{๖๔} ซึ่งภายใต้หลักการดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าแม้ว่าภายใต้กรอบของ กฎหมายการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการจะได้วางหลักการให้ สถานศึกษาสามารถบริหารและจัดการศึกษาได้อย่างมีความเป็นอิสระและคล่องตัวตามแนวทางของการบริหาร จัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เช่นเดียวกับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั่วไป แต่อย่างไรก็ดีการ วางกรอบของกฎหมายทั้งสองฉบับได้วางกรอบของสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาบนพื้นฐานและบริบทของ สถานศึกษาที่มีความเท่าเทียมกันในเชิงคุณภาพและการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพของ สถานศึกษาในปัจจุบันที่มีความแตกต่างกันเช่น ขนาดของสถานศึกษา สิ่งอำนวยความสะดวก คุณภาพและ ศักยภาพในการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าย่อมส่งผลโดยตรงให้ไม่อาจพัฒนาสถานศึกษาไปสู่ การบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติและ กฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการได้

^{๕๙} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๙ (๒)

^{๖๐} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕: มาตรา ๓๑

^{๖๑} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖: มาตรา ๓๔ (๑) ประกอบมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง

^{๖๒} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง

^{๖๓} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖: มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง

^{๖๔} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๓๔

๒. สถานศึกษานิตยบุคคลที่พัฒนารูปแบบของสถานศึกษาภายใต้กรอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการให้มีความเป็นอิสระคล่องตัว โดยเฉพาะในด้านการบริหารงานบุคคล^{๖๕}

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นมาเริ่มมีประเด็นเกี่ยวกับการใช้กฎเกณฑ์เดียวกันกับสถานศึกษาที่มีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขนาดของสถานศึกษา จำนวนนักเรียน คุณภาพในการบริหารจัดการศึกษา โดยสถานศึกษาที่มีความพร้อมสูงต่างต้องการความเป็นอิสระคล่องตัวมากขึ้น หากแต่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กลับกำหนดวิธีการบริหารจัดการศึกษาอันได้แก่ การได้มาของผู้บริหารสถานศึกษา องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในด้านการบริหารวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปอย่างเท่าเทียมกันทุกสถานศึกษา โดยไม่คำนึงถึงบริบท คุณภาพและประสิทธิภาพรวมถึงความพร้อมในการบริหารจัดการศึกษา จึงส่งผลให้สถานศึกษาไม่อาจบรรลุเป้าหมายการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสมตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ ซึ่งส่งผลให้เกิดแนวความคิดที่จะพัฒนาสถานศึกษาที่มีความพร้อมเป็นการเฉพาะโดยคณะทำงานยุทธศาสตร์ด้านการสนับสนุนและส่งเสริมสถานศึกษานิตยบุคคลในสถานีนิตยบุคคลแห่งชาติดังกล่าวถึงความถึงเฉพาะ สถานศึกษาขนาดใหญ่ สถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ และกลุ่มสถานศึกษาที่มีเป้าหมายพิเศษเพื่อผลิตนักคณิตศาสตร์วิทยาศาสตร์ อันได้แก่ กลุ่มสถานศึกษาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัยเพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวขึ้นโดยเฉพาะ “ด้านการบริหารงานบุคคล” ซึ่งปัจจุบันแม้ว่าพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จะได้กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาในเรื่อง ๑) กำกับ ดูแลการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และอ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษากำหนด ๒) เสนอความต้องการจำนวนและอัตราตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาเพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา ๓) การให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาต่อผู้บริหารสถานศึกษา ๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามอบหมายซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ลงโทษทางวินัย พิจารณาความดีความชอบของครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษากลับอยู่ที่อำนาจของก.ค.ศ. หรืออ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่แล้วแต่กรณีสถานศึกษาจึงมีการบริหารงานบุคคลที่ขาดความเป็นอิสระและคล่องตัว ภายใต้นี้ แนวความคิดนี้ การปรับระบบการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่มีความพร้อมภายใต้ปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จจึงมีข้อพึงระวังหลายประการ ได้แก่ หลักรูปแบบ หลักความแตกต่าง หลักการบริหารงบประมาณและทรัพยากร หลักคุณภาพและมาตรฐาน หลักอำนาจและความรับผิดชอบ หลักความเสมอภาคของพลเมือง หลักประโยชน์ของชาติ หลักการมีส่วนร่วมและผู้มีส่วนได้เสีย หลักของความยืดหยุ่นและผ่อนปรน^{๖๖} ซึ่งเป็นการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่มีความพร้อมภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ

^{๖๕} สรุปรายงานการพิจารณาการประชุมระดมความคิดเห็น “รายงานการพิจารณาการศึกษา เรื่อง แนวทางการสนับสนุนและส่งเสริมสถานศึกษานิตยบุคคล (รูปแบบใหม่)” ของคณะทำงานยุทธศาสตร์ด้านการสนับสนุนและส่งเสริมสถานศึกษานิตยบุคคลในคณะกรรมการการศึกษาธิการ การศึกษา สถานีนิตยบุคคลแห่งชาติดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๓๐๖-๓๐๘ อาคารรัฐสภา ๒

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน หน้า ๘๐ - ๘๒

กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้เปิดช่องให้ทำได้ โดยมีเงื่อนไขสองประการ คือ

๑) เป็นกรณีที่เขตพื้นที่การศึกษาไม่อาจบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานบางประเภทได้ และในกรณีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาบางประเภท สำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงานต่างๆ ตามที่กำหนดใน ส่วนที่ ๓ อาจจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา เพื่อเสริมสร้างการบริหารและการจัดการของเขตพื้นที่การศึกษา

๒) กระทำได้เฉพาะกรณี ๕ กรณีดังต่อไปนี้ คือ (๑) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ (๒) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดในรูปแบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย(๓) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ (๔) การจัดการศึกษาทางไกล และการจัดการศึกษาที่ให้บริการในหลายเขตพื้นที่ (๕) การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน

โดยการใช้ช่องทางของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนด้านการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ จำต้องมีการตั้งหน่วยงานระดับสำนักขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ โดยแนวความคิดนี้จะมีคณะกรรมการบริหารโครงการ และสำนักงานขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งส่งผลให้ต้องมีการคัดสรรสถานศึกษาที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการศึกษา คัดผู้บริหารที่มีความสามารถในการบริหารและจัดการศึกษา เขตบริการของสถานศึกษาสามารถครอบคลุมทั่วประเทศไม่จำกัดเฉพาะภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษาเคยอยู่แต่เดิมนอกจากนั้นจะต้องมีการกำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์วิธีการสรรหา และจำนวนกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นสูงให้มีองค์ประกอบใหม่ บทบาทอำนาจหน้าที่ใหม่เปรียบเสมือนเป็นกิ่งคณะกรรมการในการบริหารของสถานศึกษาอย่างแท้จริง โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓๘ วรรคสามได้เปิดช่องไว้ว่า สามารถกำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และจำนวนกรรมการในคณะกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษาสำหรับสถานศึกษาบางประเภทที่มีสภาพและลักษณะการปฏิบัติงานแตกต่างไปจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป อาจกำหนดให้แตกต่างไปตามสภาพและลักษณะการปฏิบัติงานตลอดทั้งความจำเป็นเฉพาะของสถานศึกษาประเภทนั้นได้ ทั้งนี้ต้องจัดทำกฎกระทรวงขึ้นใหม่นอกจากนั้นจะต้องมีระบบการติดตามและประเมินคุณภาพการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการ ระบบการนิเทศเพื่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาอีกด้วย ซึ่งภายใต้กรอบนี้สิ่งที่สำคัญที่สุดคือมีการเปลี่ยนแปลงในความเป็นอิสระคล่องตัวในเรื่องการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับของสำนักบริหารการศึกษาพิเศษ กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดก.ค.ศ. มีอำนาจในการตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการนั้น^{๖๗} พร้อมทั้งให้ ก.ค.ศ. ถ่ายโอนอำนาจบางประการผ่าน อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการที่จะเกิดขึ้นใหม่มายังคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่นนี้ย่อมทำให้สถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการย่อมมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานด้านต่างๆ มากขึ้น แต่ขณะเดียวกันจะมีความรับผิดชอบและความรับผิดชอบ (Accountability) มากขึ้นเช่นเดียวกันจึงอาจสรุปได้ว่าแม้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการเปิดช่องไว้ แต่เงื่อนไขที่มีความสำคัญภายใต้

^{๖๗} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗: มาตรา ๒๔ ประกอบมาตรา ๑๙ (๑๐)

แนวทางการพัฒนานี้ คือ สถานศึกษาที่จะเข้าสู่การพัฒนาในรูปแบบนี้สถานศึกษาจะต้องเป็นสถานศึกษาที่มีความพร้อมสูงในด้านต่างๆ เช่น การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา สิ่งอำนวยความสะดวกในการบริหารและจัดการศึกษา โดยอยู่ภายใต้ “ผู้บริหารการศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาต้องมีหลักธรรมาภิบาล” จึงจะทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติในการสร้างคุณภาพในการจัดการเรียนเพื่อให้เด็กไทยเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขตาม และสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้อย่างแท้จริง

๔.๓.๒ ความเป็นไปได้ในการกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นสถานศึกษาที่มีความคล่องตัวภายใต้รูปแบบองค์การมหาชน

แนวทางการพัฒนาจากสถานศึกษานิติบุคคลรูปแบบส่วนราชการไปสู่องค์การมหาชน^{๖๘} จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้สถานะของสถานศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล^{๖๙} เรียกว่า “องค์การมหาชน” โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐหรือในที่นี้หมายถึงกระทรวงศึกษาธิการ การดำเนินการจัดรูปแบบองค์กรเป็นไปตามกรอบขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา^{๗๐} กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สถานศึกษาจะมีโครงสร้างและการบริหารสถานศึกษาเป็นไปตามกรอบของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ นั่นเอง ซึ่งสถานศึกษาที่พัฒนามาสู่รูปแบบนี้ได้จะต้องเป็นสถานศึกษาที่มีความพร้อมสูงที่จะบริหารจัดการภายใต้กฎเกณฑ์ที่ออกโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเช่นเดียวกันกับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ทั้งด้านวิชาการที่สามารถจัดการศึกษาให้ผู้เรียนได้อย่างมีคุณภาพกว่าสถานศึกษาในระบบปกติ ความพร้อมงบประมาณโดยเฉพาะการดำเนินการในการระดมทรัพยากรที่มีได้พึงพิงงบประมาณอุดหนุนจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว ความพร้อมด้านบุคลากรทั้งผู้บริหารและครูที่จะต้องเปลี่ยนสถานะตนเองจากข้าราชการหรือพนักงานราชการไปสู่เจ้าหน้าที่ของสถานศึกษา และความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไปโดยเฉพาะการเงินการพัสดุ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าแม้รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลจะมีความเป็นอิสระเพียงใดก็ยังไม่กระทบต่ออำนาจของกระทรวงศึกษาธิการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด ที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง^{๗๑} แม้จะมีได้อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาและสังกัดคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามโครงสร้างที่กำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงอาจสรุปได้ว่าแนวทางการพัฒนาจากสถานศึกษานิติบุคคลรูปแบบส่วนราชการไปสู่องค์การมหาชนนั้นจะไม่ได้ขัดต่อหลักการของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการก็ตามอีกทั้งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) แต่อย่างไรก็ดีต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสถานศึกษาที่จะพัฒนามาสู่รูปแบบ

^{๖๘}ดูรายละเอียดในบทที่ ๓

^{๖๙}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๖

^{๗๐}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒: มาตรา ๓

“องค์การมหาชน” หมายความว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความพระราชบัญญัตินี้

^{๗๑}พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕: มาตรา ๓๑

องค์การมหาชนที่เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวอย่างสูงต้องมีความพร้อมทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป และกระทรวงศึกษาธิการต้องทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งการบริหารและจัดการศึกษาให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษากำหนดเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและผู้เรียนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพอย่างแท้จริง

๔.๓.๓ ความเป็นไปได้ในการกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นสถานศึกษาที่มีความคล่องตัวที่มีความเป็นอิสระในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับ

แนวทางการพัฒนาจากสถานศึกษานิติบุคคลรูปแบบส่วนราชการไปสู่หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับองค์การมหาชน โดยออกเป็นพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งองค์กรซึ่งจะมีความเป็นอิสระกว่าองค์การมหาชนเนื่องจากสภาพการจัดตั้งองค์กรไม่ถูกจำกัดโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับองค์การมหาชนที่ต้องออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒^{๗๒} ไม่ว่าแนวทางตามกรอบของมหาวิทยาลัยในกำกับเช่นเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งมีลักษณะการเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามกฎหมาย หรือแนวทางตามกรอบของคณะอนุกรรมการกฎหมายการศึกษาคณะกรรมการบริหารจะต้องบริหารสถานศึกษาไปตามกรอบของวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสถานศึกษาที่พัฒนามาสู่รูปแบบนี้ได้จะต้องเป็นสถานศึกษาที่มีความพร้อมสูงที่จะบริหารจัดการภายใต้กฎเกณฑ์ที่ออกโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาทั้งด้านวิชาการที่สามารถจัดการศึกษาให้ผู้เรียนได้อย่างมีคุณภาพกว่าสถานศึกษาในระบบปกติ ความพร้อมงบประมาณโดยเฉพาะการดำเนินการในการระดมทรัพยากรที่มีได้พึงพิงงบประมาณอุดหนุนจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว ความพร้อมด้านบุคลากรทั้งผู้บริหารและครูที่จะต้องเปลี่ยนสถานะตนเองจากข้าราชการหรือพนักงานราชการไปสู่เจ้าหน้าที่ของสถานศึกษาและความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไปโดยเฉพาะการเงิน การพัสดุ นอกจากนี้ แม้รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลจะมีความเป็นอิสระเพียงใดก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ย่อมไม่ส่งผลกระทบต่ออำนาจในการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง^{๗๓} แม้จะมีได้อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาและสังกัดคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามโครงสร้างที่กำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงอาจสรุปได้ว่าแนวทางการพัฒนาจากสถานศึกษานิติบุคคลรูปแบบส่วนราชการไปสู่หน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นไม่ได้ขัดต่อหลักการของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการก็ตามอีกทั้งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสถานศึกษาที่จะพัฒนามาสู่รูปแบบขององค์กรในกำกับของรัฐซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือกฎหมายเฉพาะที่เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวอย่างสูงต้องมีความพร้อมทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปเท่านั้น และกระทรวงศึกษาธิการต้องทำหน้าที่ในการกำกับดูแล

^{๗๒} สามารถดูรายละเอียดในบทที่ ๓

^{๗๓} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕: มาตรา ๓๑

การดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งการบริหารและจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษากำหนดเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและผู้เรียนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพอย่างแท้จริงไม่แตกต่างจากการพัฒนาสถานศึกษาเป็นรูปแบบขององค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด

บทที่ ๕

บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคล ต่อกรณีการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการการศึกษาตามกรอบการปฏิรูปประเทศ

ภายใต้กรอบของการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการพัฒนาสถานศึกษานิติบุคคลให้มีระบบบริหารจัดการที่เป็นอิสระและคล่องตัวตามแนวทางการปฏิรูปประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น รายงานการวิจัยในบทนี้จะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลต่อกรณีข้อเสนอเพื่อปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการศึกษารอบการปฏิรูปประเทศของสถานศึกษานิติบุคคลในสามรูปแบบ กล่าวคือ สถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์กรมหาชน และสถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับตามลำดับ ดังนี้

๕.๑ บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคล ภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

เนื่องจากแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาและดำเนินการเพื่อตรากฎหมายขึ้นรองรับ การพิจารณาการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองในที่นี้ จึงจะพิจารณาโดยอาศัยแนวทางตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการและเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและสภาปฏิรูปแห่งชาติด้วยเหตุนี้ รูปแบบการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองที่เสนอไว้ในงานวิจัยฉบับนี้จึงเป็นเพียงตัวอย่างซึ่งอาจต้องมีการนำกลับมาทบทวนอีกครั้งหากกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจังหวัดปกครองตนเองมีผลใช้บังคับในอนาคต

๕.๑.๑ รูปแบบการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. จะพบว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็น“กฎหมายกลาง”เช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรมหาชน^๑ กล่าวคือการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองนั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง และเมื่อได้ประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองในจังหวัดใดแล้ว ให้ถือว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลยกเลิกการเป็นราชการส่วนภูมิภาคของอำเภอและจังหวัดนั้นและก่อตั้งฐานะนิติบุคคลให้กับจังหวัดปกครองตนเองนั้น โดยถือเป็น “ราชการส่วนท้องถิ่น” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีอาณาเขตท้องที่ตามจังหวัดนั้นมีอยู่เดิม (ร่างมาตรา ๙) อันจะทำให้จังหวัดปกครองตนเองมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและการงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุล

^๑บรรเจิด สิงคะเนติ, การพัฒนาแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” ในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มาสู่การร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. วารสารนิติศาสตร์ ๔๓: ๒ (มิถุนายน ๒๕๕๗) : ๓๖๗

และยั่งยืน (ร่างมาตรา ๑๐) โดยร่างกฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ “เท่าที่จำเป็น” โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (ร่างมาตรา ๑๑)

อย่างไรก็ดี โดยที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองที่ได้ก่อตั้งขึ้นนั้น เป็นราชการส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้น การศึกษาการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองจึงอาจจำเป็นต้องนำกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมาใช้เป็นแนวทางเพื่อประกอบการพิจารณาประกอบกัน ดังนี้

(๑) การบริหารวิชาการ

ปัจจุบันระบบการบริหารวิชาการของสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๔ ประกอบมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘^๒ ได้กำหนดให้อำนาจและความเป็นอิสระแก่ “สถานศึกษา” ในการจัดกระบวนการเรียนรู้ การจัดการเรียนการสอน ตลอดจนสามารถจัดทำสาระหลักสูตรขึ้นใช้เป็นการเฉพาะ ตลอดจนสามารถจัดสาระการเรียนรู้รายวิชาเพิ่มเติมจากหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการให้มีความหลากหลายและสอดคล้องกับศักยภาพ ตลอดจนความถนัดและความสนใจของผู้เรียนได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ของสถานศึกษาแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาแนวทางการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ตรา “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมาตรฐานการศึกษาปฐมวัยเพื่อการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครอง

^๒พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๒๔ การจัดกระบวนการเรียนรู้ ให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล

(๒) ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา

(๓) จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติ ให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่านและเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง

(๔) จัดการเรียนการสอน โดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่างๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา

(๕) ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวกเพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ และมีความรอบรู้รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อการเรียนการสอนและแหล่งวิทยาการประเภทต่างๆ

(๖) จัดการเรียนรู้อันเกิดขึ้นได้ทุกเวลาทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ

ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์หนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

มาตรา ๒๘ หลักสูตรการศึกษาระดับต่างๆ รวมทั้งหลักสูตรการศึกษาสำหรับบุคคลตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ต้องมีลักษณะหลากหลาย ทั้งนี้ ให้จัดตามความเหมาะสมของแต่ละระดับโดยมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลให้เหมาะสมแก่วัยและศักยภาพ

สาระของหลักสูตร ทั้งที่เป็นวิชาการ และวิชาชีพ ต้องมุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุล ทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงาม และความรับผิดชอบต่อสังคม

...

^๓คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สพฐ ๒๙๓/๒๕๕๑ เรื่อง ให้ใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ส่วนท้องถิ่น” เพื่อให้คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและมาตรฐานการศึกษาของชาติ และเพื่อรองรับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนดขึ้น สำหรับใช้ในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการบริหารวิชาการของสถานศึกษานิติบุคคล ภายใต้แนวคิดจังหวัดปกครองตนเองจึงอาจมีลักษณะเช่นเดียวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้ให้อำนาจสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารวิชาการได้อย่างเป็นอิสระ คล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนแล้ว นอกจากนี้ ในส่วนของการจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. นั้น ได้กำหนดให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติด้วย (ร่างมาตรา ๗๓ วรรคสอง) เพราะฉะนั้นผู้วิจัยเห็นว่าการกระจายอำนาจในการบริหารวิชาการของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองนี้จึงอาจมีรูปแบบและการดำเนินการไม่แตกต่างจากการกระจายอำนาจบริหารวิชาการไปยังสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด

(๒) การบริหารงบประมาณ

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบการบริหารงบประมาณของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า โดยที่ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองในฐานะที่เป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระในการบริหารการเงินการคลังและการงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืนนั้น (ร่างมาตรา ๑๐) หลักการดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองไว้ซึ่งมีใช้กรณีเดียวกันกับหลักความเป็นอิสระในการบริหารการเงินการคลังและการงบประมาณของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองแต่ประการใด กล่าวคือ โดยผลแห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การเงินการคลังและงบประมาณนั้น ร่างกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดปกครองตนเองนั้น ๆ (ร่างมาตรา ๑๐) ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าย่อมไม่หมายความรวมถึงความเป็นอิสระของสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ภายใต้จังหวัดจัดการตนเองแต่อย่างใด ดังนั้น หากมีการโอนสถานศึกษาไปสังกัดจังหวัดจัดการตนเองแล้ว จึงไม่อาจรับรองได้ว่าสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ภายใต้จังหวัดจัดการตนเองโดยตั้งอยู่ภายในจังหวัดจัดการตนเองนั้น ๆ จะมีความเป็นอิสระในการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณหรือไม่อย่างไร เนื่องจากเมื่อมีการโอนสถานศึกษาไปสังกัดจังหวัดแล้วการบริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดจำเป็นต้องเป็นการบริหารจัดการที่ขึ้นอยู่กับนโยบายการบริหารงานของจังหวัดจัดการตนเองนั้น ๆ ที่จะกำหนดให้มีขึ้นภายหลังโดยอาจมีการดำเนินการได้ในสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ การกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลใช้รูปแบบการบริหารการเงินการคลัง การงบประมาณและการพัสดุ ในลักษณะเดียวกับสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารจัดการทางการเงินการคลังของสถานศึกษาในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเมื่อพิจารณาจากการดำเนินการด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณและการพัสดุของ

สถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน พบว่าเป็นไปตาม“ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๙” เพราะฉะนั้น การดำเนินการด้านงบประมาณของสถานศึกษานิติบุคคล ตลอดจนวิธีการ งบประมาณของสถานศึกษาให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อ ๕) อันส่งผลให้สถานศึกษาจะต้องดำเนินการเสนอของบประมาณตามลำดับขั้นไปยัง ต้นสังกัด คือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี (ข้อ ๖) ส่วนการดำเนินการด้านการพัสดุของสถานศึกษานั้น ให้ถือปฏิบัติตาม“ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (ข้อ ๙) โดยผู้บริหารของสถานศึกษานิติบุคคลจะมีอำนาจสั่งซื้อ สั่งจ้างเต็มวงเงินที่เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กำหนดในระเบียบ (ข้อ ๑๐) ส่วนด้านการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินของสถานศึกษานิติบุคคลให้ถือปฏิบัติตาม“ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (ข้อ ๑๖) โดยผู้บริหารสถานศึกษานิติบุคคลจะมีอำนาจในการอนุมัติฎีกา การเบิกจ่ายเงิน ตลอดจนมีอำนาจ ลงลายมือชื่อในการถอนเงินและการฝากเงินธนาคาร โดยให้มีผู้อำนาจลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงินร่วมกันอย่างน้อย สามคน (ข้อ ๑๗) นอกจากนี้ ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบการ ปฏิบัติงานตามแผนงานที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การเงิน การพัสดุและทรัพย์สิน การบริหารงานด้าน อื่นๆ ตลอดจนการตรวจสอบบัญชี การวิเคราะห์ประเมินความเพียงพอและประสิทธิผลของการควบคุมภายใน ของสถานศึกษานิติบุคคล โดยปฏิบัติตาม“ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการตรวจสอบภายในของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”(ข้อ ๒๒) นั้นเอง

แนวทางที่ ๒ การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเงินการคลัง การงบประมาณและการพัสดุของ สถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ภายใต้จังหวัดจัดการตนเองขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้สอดคล้องกับระบบ การบริหารจัดการการเงินการคลัง ตลอดจนงบประมาณและรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองรวมทั้งบริบทใน ด้านความเหมาะสม การสนองตอบความต้องการของผู้เรียนและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชน อีกด้วย

๑.๓ การบริหารงานบุคคล

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ... กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเอง เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งกำหนดให้การปกครองส่วน ท้องถิ่นภายในจังหวัดปกครองตนเองมีสองระดับ คือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน” ได้แก่จังหวัด ปกครองตนเองมีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด ที่ประกอบด้วยโครงสร้างสามส่วน ได้แก่ (๑) สภา จังหวัดปกครองตนเองซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี (๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และจะดำรงตำแหน่ง ติดต่อกันเกินกว่าสองวาระไม่ได้และ (๓) สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองที่ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการที่มีวาระ การดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี กับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง” ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่มีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วน of จังหวัด โดยเทศบาลจะประกอบด้วยสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีและสภาพลเมืองเทศบาล ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบด้วยสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล อันมีที่มาจากวาระ

การดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับสภาจังหวัดปกครองตนเอง ผู้ว่าการจังหวัดและสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง โดยอนุโลมแล้วแต่กรณี สำหรับกรณีผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดปกครองตนเองนั้น ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยในวาระเริ่มแรกให้บรรดาข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายภายในเขตพื้นที่จังหวัดเดิม โอนมาเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี เพราะฉะนั้น ในการพิจารณาการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาติดบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ในรายงานการศึกษาวิจัยนี้จึงย่อมาจำกัดเฉพาะ “การบริหารงานบุคคลของผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดปกครองตนเอง” หรือที่ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. เรียกว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณีเท่านั้น

ตามนัยของร่างมาตรา ๑๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ซึ่งกำหนดให้จังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ มีความเป็นอิสระในการกำหนดการบริหารงานบุคคลภายใต้การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๑๑) โดยกำหนดให้ผู้ว่าการจังหวัดมีอำนาจระเบียบการบริหารงานบุคคลของจังหวัดปกครองตนเอง (ร่างมาตรา ๔๐ (๙)) ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองได้โดยตรง และเพื่อให้มีการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม^๕ ในมาตรา ๒๙ ที่ได้กำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรณนั้น เพราะฉะนั้นผู้วิจัยเห็นว่าระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานเจ้าหน้าที่จังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัดปกครองตนเอง ตลอดจนบุคลากรของสถานศึกษาติดบุคคลที่อยู่ภายใต้จังหวัดจัดการตนเองในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณีจึงอาจแบ่งออกได้เป็นสองระดับ เช่นเดียวกับการกำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดปกครองตนเองมีสองระดับกล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่าง โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับบนควรเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระที่อยู่ภายใต้บังคับของจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งจังหวัดปกครองตนเองอาจจัดให้มีระบบบุคลากรกลาง (Pool Down) ที่เอื้ออำนวยให้จังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้ประโยชน์บุคลากรขาดแคลนร่วมกันได้^๖ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างควรกำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีระบบบริหารงานบุคคลของตนเอง ซึ่งอาจคล้ายกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยมีระบบบุคลากรกลางร่วมกับจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ด้วยนอกจากนี้ สำหรับการบริหารงานบุคคลของบุคลากรของสถานศึกษาติดบุคคลที่อยู่ภายใต้จังหวัดจัดการตนเองนั้น ย่อมต้องเป็นไปตามระบบบริหารงานบุคคลของต้นสังกัดของสถานศึกษานั้นๆ โดยขึ้นอยู่กับที่ตั้งที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่กับจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ซึ่งอาจไม่มีความแตกต่างกันเท่าใดนัก

^๕หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

^๖จรัส สุวรรณมาลา. “แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย” วารสารจลนिति (พฤษภาคม-มิถุนายน ๒๕๕๖) หน้า๒๒

(๔) การบริหารงานทั่วไป

เมื่อพิจารณากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน^๖ พบว่า งานด้านบริหารทั่วไปของสถานศึกษานิติบุคคลในปัจจุบัน ประกอบด้วยเรื่อง ดังต่อไปนี้^๗

- (๑) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
 - (๒) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
 - (๓) การวางแผนการบริหารงานการศึกษา
 - (๔) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน
 - (๕) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
 - (๖) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
 - (๗) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
 - (๘) การดำเนินงานธุรการ
 - (๙) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
 - (๑๐) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
 - (๑๑) การรับนักเรียน
 - (๑๒) การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา
 - (๑๓) การประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย
 - (๑๔) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
 - (๑๕) การทัศนศึกษา
 - (๑๖) งานกิจการนักเรียน
 - (๑๗) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
 - (๑๘) การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
 - (๑๙) งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
 - (๒๐) การรายงานผลการปฏิบัติงาน
 - (๒๑) การจัดระบบควบคุมภายในหน่วยงาน
 - (๒๒) แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน
- เพราะฉะนั้น หากจะกำหนดระบบการบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ภายใต้จังหวัดจัดการตนเองนั้นผู้วิจัยเห็นว่าจังหวัดปกครองตนเองควรให้อำนาจในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวข้างต้นแก่สถานศึกษานิติบุคคลให้สามารถดำเนินการได้เองเช่นกัน โดยทั้งนี้ จังหวัดปกครองตนเองอาจพิจารณาแนวทางการกระจายอำนาจในการบริหารทั่วไปให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวตามความเหมาะสม ศักยภาพและความพร้อมของแต่ละสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มเติมด้วยก็ได้

^๖กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ : ข้อ ๑

^๗กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ : ข้อ ๑(๔)

๕.๑.๒ ข้อเสนอแนะทางกฎหมายต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการแบบจังหวัดจัดการตนเอง

นอกเหนือจากข้อจำกัดของการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองที่ต้องขึ้นอยู่กับร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ว่าจะมีผลใช้บังคับหรือไม่อย่างไรประการหนึ่งแล้ว ประกอบกับความพร้อมของจังหวัดที่จะถูกพิจารณาจัดตั้งให้เป็นจังหวัดปกครองตนเองหรือไม่อีกประการหนึ่งแล้ว การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ซึ่งกำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และงบประมาณนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าอาจส่งผลให้การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองโดยส่วนใหญ่มีลักษณะใกล้เคียงกับการบริหารจัดการสถานศึกษาซึ่งสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน อาทิ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณและการบริหารทั่วไปภายในสถานศึกษาตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดปกครองตนเองกับสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงมีอยู่เดิม โดยเฉพาะสถานศึกษาสังกัดเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัดปกครองตนเองนั้นมีการบริหารจัดการโดยรวมเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าแม้การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ภายใต้จังหวัดจัดการตนเองกับการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างกันก็ตาม หากแต่การที่ร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีอาณาเขตท้องที่ตามที่จังหวัดนั้นมีอยู่เดิม อีกทั้งยังกำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีไว้เป็นรายได้เองนั้น ผลักการดังกล่าวส่งผลให้จังหวัดจัดการตนเองกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ที่มีพื้นที่และศักยภาพในการบริหารจัดการมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลที่จะสามารถสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา ตลอดจนโยกย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่จังหวัดปกครองตนเองได้อย่างกว้างขวาง เหมาะสมและตอบสนองต่อความต้องการของสถานศึกษาได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งโอกาสในการระดมทรัพยากรภายในเขตพื้นที่จังหวัดปกครองตนเองเพื่อนำมาใช้ในการสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตาม โดยที่การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ภายใต้จังหวัดจัดการตนเองเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารจัดการภายในของจังหวัดจัดการตนเองเพราะฉะนั้น ความสนใจของผู้ว่าราชการจังหวัดจัดการตนเองตลอดจนนโยบายในการบริหารราชการในจังหวัดที่มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะส่งผลให้การบริหารและจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ภายใต้จังหวัดจัดการตนเองสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่ อย่างไร อีกด้วย

๕.๑.๓ แนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอ

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นสามระดับ ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. จึงได้กำหนดให้เมื่อมีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการตั้งจังหวัดโดยผลของการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองแล้ว ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเคย

ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดที่ได้มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง สามารถแสดงความจำเป็นในการโอนย้ายกลับไปสังกัดหน่วยงานเดิมที่ตนสังกัดอยู่หรืออาจแจ้งความประสงค์ในการโอนย้ายมาเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองก็ได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๔๑) ได้กำหนดให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ (มาตรา ๖) ได้กำหนดให้จัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการเป็นสามระดับ ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา และระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคลซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดที่ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเองจะไม่อยู่ในบังคับของหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้อันเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณากำหนดให้ชัดเจนต่อไป อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการโอนสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้บังคับของ “กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗” กับ “ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗” และ “ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง วิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาชั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๙” แล้ว เพราะฉะนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อจังหวัดจัดการตนเองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น การพิจารณาเพื่อโอนสถานศึกษาชั้นพื้นฐานไปสังกัดจังหวัดจัดการตนเอง ตลอดจนการดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอาจใช้แนวทางตามเดียวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้

๕.๒ บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลในรูปแบบองค์กรมหาชน

โดยที่องค์กรมหาชนเป็นรูปแบบการจัดองค์กรของรัฐรูปแบบหนึ่งที่มีได้มีสถานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หากแต่เป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบพิเศษที่ถูกตั้งขึ้นโดยมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะที่ต้องการความคล่องตัวสูงมีระบบการบริหารจัดการภายในที่เป็นอิสระทั้งด้านการบริหารทั่วไป การบริหารงบประมาณ ตลอดจนการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองภายใต้ระบบบริหารงานที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการบริหารองค์กรมหาชนเป็นการเฉพาะ^๑ ดังนั้น เมื่อกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลมีสถานะเป็นองค์กรมหาชน โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒^๒ แล้ว สถานศึกษานิติบุคคลเหล่านั้นย่อมกำหนดให้มีระบบการบริหารจัดการภายในเป็นของตนเองและไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการเดียวกับส่วนราชการดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้อย่างไรก็ดี เนื่องจากการศึกษาระบบการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีสถานะเป็นองค์กรมหาชนในทีนี้ยังมีได้มีการยกร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งสถานศึกษานิติบุคคลขึ้นเป็นการเฉพาะในลักษณะเดียวกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้วิจัยจึงจะได้นำเสนอถึงระบบการบริหารจัดการของสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์กรมหาชนโดยนำแนวทางการบริหารและการดำเนินการขององค์กรมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรมหาชนมาประกอบซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

^๑พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๑๙

^๒พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๗

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้องค์การมหาชนมีระบบการบริหารงานที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระภายใต้ “คณะกรรมการบริหาร” ขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง โดยจะมีจำนวนกรรมการตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง แต่ทั้งนี้จะต้องมีจำนวนไม่เกิน ๑๑ คนโดยจะต้องมีกรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย ซึ่งคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนจะมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี^{๑๐} มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีและจะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้^{๑๑} ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง การกำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน การอนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน การควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนเกี่ยวกับการจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนดอีกด้วย^{๑๒} โดยมี “ผู้อำนวยการ” ขององค์การมหาชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารหนึ่งคน^{๑๓} ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของคณะกรรมการ ทั้งยังเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง และต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชนอีกด้วย^{๑๔}

จากโครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนข้างต้น จะเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดให้องค์การมหาชนมีความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารจัดการตามภารกิจที่จัดตั้งภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐเท่านั้น ส่วนการบริหารงานภายในนั้นกฎหมายกำหนดให้กรรมการบริหารมีอำนาจในการตรากฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่จำเป็นแก่การบริหารจัดการองค์การมหาชนได้เองตามความเหมาะสมและให้มีผลใช้เป็นการเฉพาะ ซึ่งส่งผลให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระกว่าระบบราชการ ซึ่งสามารถจำแนกความคล่องตัวและเป็นอิสระขององค์การมหาชนได้นอกจากนี้ โดยที่องค์การมหาชนได้รับการจัดสรร

^{๑๐} มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

คณะกรรมการขององค์การมหาชน อาจประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน และจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วย

^{๑๑} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๒๒

^{๑๒} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๒๕

^{๑๓} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๒๗

^{๑๔} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๓๑

งบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปตามกฎหมาย^{๑๕} จึงทำให้มีความคล่องตัวในการเบิกจ่ายเงิน งบประมาณในการใช้จ่ายมากกว่าส่วนราชการปกติ ส่วนการเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินขององค์การมหาชนนั้น กฎหมายก็กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด^{๑๖} ทั้งยังกำหนดให้รายได้ขององค์การมหาชนไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลัง^{๑๗} และสามารถจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชนได้อีกด้วย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๒๔)ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดขององค์การมหาชนเกี่ยวกับการจัดแบ่ง ส่วนงานภายในองค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชนขึ้นใช้บังคับได้เองโดยมิได้เกี่ยวข้องกับระบบกลางที่ใช้กับส่วนราชการโดยทั่วไป โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน ออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด ตลอดจนมีอำนาจในการวางระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการบริหารกำหนดขึ้น^{๑๘} และภายใต้การบริหารงานขององค์การมหาชน กฎหมาย กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน”ซึ่งจะได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นอย่างใดนั้น ย่อมเป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนกำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระและสามารถดำเนินการได้ อย่างคล่องตัวในด้านต่าง ๆ ก็ตาม แต่การเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับเงินงบประมาณจากรัฐ ส่งผลให้องค์การมหาชนต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบจากรัฐไปพร้อมๆ กันด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากความเป็นอิสระของ องค์การมหาชนนั้นเป็นเพียงความอิสระในทางเทคนิคที่กฎหมายรับรองเพื่อให้องค์การมหาชนสามารถปฏิบัติ ภารกิจตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น เพราะฉะนั้น กฎหมายจึง กำหนดให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด โดยองค์การมหาชนต้องอยู่ ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะ กำหนดระบบการประเมินผลไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ขององค์การมหาชนโดยให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสม^{๑๙} ทั้งยัง กำหนดให้องค์การมหาชนมีหน้าที่จัดทำรายงานปีละครั้งเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา จัดตั้ง โดยรายงานดังกล่าวนี้กฎหมายกำหนดให้ต้องกล่าวถึงผลงานขององค์การมหาชนในปีที่ล่วงมาแล้ว ตลอดจนคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้าประกอบ กัน^{๒๐} นอกจากนี้ องค์การมหาชนยังมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการ

^{๑๕}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๑๒

^{๑๖}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๑๗ วรรคสอง

^{๑๗}มาตรา ๑๔ บรรดารายได้ขององค์การมหาชน ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^{๑๘}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๓๒

^{๑๙}มาตรา ๔๒ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระ ในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การ มหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดระบบการประเมินผลไว้เป็นอย่างอื่น

^{๒๐}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๔๒

ส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี และให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใดแล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการบริหารในทุกรอบปีอีกด้วย^{๒๑}

๕.๒.๑ รูปแบบการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า เมื่อสถานศึกษานิติบุคคลถูกจัดตั้งให้เป็นองค์การมหาชนโดยผลของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว สถานศึกษาเหล่านั้นย่อมสามารถกำหนดระบบการบริหารจัดการภายในเป็นของตนเองได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการเดียวกับส่วนราชการ ทั้งนี้ โดยมี “คณะกรรมการ” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง^{๒๒} เป็นผู้ที่มีอำนาจควบคุมดูแลสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การมหาชนในเรื่องดังต่อไปนี้^{๒๓}

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชนและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) การบริหารวิชาการ

โดยที่ความเป็นอิสระในการบริหารวิชาการของสถานศึกษาอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา ๒๔ ประกอบมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า “สถานะ” ของสถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนหรือไม่ก็ตามจึงไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหารวิชาการของสถานศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ สถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนย่อมสามารถจัดกระบวนการเรียนรู้ จัดการเรียนการสอน ตลอดจนสามารถจัดทำสาระหลักสูตรสำหรับสถานศึกษาให้สอดคล้องกับศักยภาพ ความถนัด ความสนใจของผู้เรียนได้เช่นเดียวกับสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่ง

^{๒๑} มาตรา ๔๐ ให้องค์การมหาชนจัดทำบัญชีงบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี ในทุกรอบปี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใดแล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ

^{๒๒} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๑๙

^{๒๓} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๒๔

ผู้วิจัยเห็นว่าระบบการบริหารวิชาการของสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนจะไม่ต่างจากการบริหารวิชาการของสถานศึกษานิติบุคคลในปัจจุบัน ดังเช่นกรณีของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลและองค์การมหาชนแห่งแรก ที่สามารถกำหนดหลักสูตรขึ้นใช้เป็นการเฉพาะกับนักเรียนของสถานศึกษาได้เองและมีการปรับปรุงหลักสูตรโดยผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่างๆ จากสถาบันอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่องทุกสามปี รวมทั้งมีการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนทั้งภายในและภายนอกห้องเรียน เพื่อให้เกิดความสมดุลทั้งความรู้ ความคิด ความดีงาม และความรับผิดชอบต่อสังคม^{๒๔} ได้อีกด้วย

(๒) การบริหารงบประมาณ

โดยที่รายได้หลักขององค์การมหาชนมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้ และจากบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๓) ก็ได้ระบุวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องจัดให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้เป็นรายปีตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นข้อยืนยันยืนยันความเป็นอิสระในทางการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชน เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้ในแต่ละปีนั้นจะอยู่ภายใต้ดุลยพินิจขององค์การมหาชนที่จะตัดสินใจในเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายได้เองตามความเหมาะสม เว้นแต่เพียงการกำหนดกรอบวงเงินรวมสำหรับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสำหรับองค์การมหาชน เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม เป็นต้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นควรกำหนดกรอบวงเงินไว้ไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนประจำปี แต่หากองค์การมหาชนใดไม่สามารถดำเนินการให้อยู่ในกรอบวงเงินดังกล่าวได้ ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแยกวันเป็นราย ๆ ไป^{๒๕}

นอกจากนี้องค์การมหาชนยังมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน^{๒๖} ตลอดจนทำนิติกรรมเพื่อให้มีผลผูกพันตามกฎหมาย^{๒๗} ดังนั้น นอกจากการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่มีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายแล้ว สถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนยังสามารถจัดหารายได้หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินของตน และระดมทรัพยากรอื่นเพื่อนำมาใช้ในการส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างเพียงพอต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษาอันนำไปสู่การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐานตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการศึกษาได้ด้วย ทั้งนี้ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนนิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชน ดังเช่นกรณีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา^{๒๘} สิทธิกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ รวมทั้งก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน^{๒๙} เป็นต้นส่วนการใช้จ่ายเงิน การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินขององค์การมหาชนนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด^{๓๐} ดังนั้น การใช้จ่ายเงิน การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงิน ตลอดจนการพัสดุของโรงเรียนนิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชน จึงสามารถกระทำได้โดยการตราเป็นข้อบังคับหรือระเบียบของสถานศึกษาและให้มีผลใช้เป็นการเฉพาะได้ ซึ่งทำให้การบริหาร

^{๒๔} https://www.mwit.ac.th/content.php?content_title=CUR_TITLE&content=CUR_CONTENT

^{๒๕} หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตอนที่ ๓๐๕๐๔/๑๒๘๕๒ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗

^{๒๖} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๑๖ วรรคสอง

^{๒๗} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๘ การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

^{๒๘} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๑๒

^{๒๙} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ : มาตรา ๙

^{๓๐} พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๑๗ วรรคสอง

งบประมาณของสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนมีความคล่องตัวและเป็นอิสระกว่าระบบราชการ หรือสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี เพื่อให้มีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชีและการเงินที่มีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประเมินผล พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้องค์การมหาชนต้องวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบบัญชีและระบบการตรวจสอบภายในที่เป็นมาตรฐานสากล^{๓๑} และในทศวรรษป้องกันองค์การมหาชนจะถูกตรวจสอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน^{๓๒} ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้กำหนดระบบการประเมินผลสำหรับองค์การมหาชน เพื่อพิสูจน์ถึงควมมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าขององค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนทุกแห่งจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การมหาชนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และลงนามตามคำรับรองผลการปฏิบัติงานระหว่างรัฐมนตรีกับประธานคณะกรรมการและระหว่างประธานคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง อย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และเมื่อครบกำหนด ๑ ปีภายหลังจากการลงนามตามคำรับรองผลการปฏิบัติงานแล้ว องค์การมหาชนแต่ละแห่งจะได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรอง และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่กำหนด^{๓๓} ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนจึงต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพเช่นเดียวกับองค์การมหาชนทั่วไปด้วย

(๓) การบริหารงานบุคคล

ในการพิจารณาการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชน ผู้วิจัยเห็นว่าสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนย่อมมีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูงในการบริหารงานบุคคล ทั้งระบบเช่นเดียวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนทั่วไปกล่าวคือ การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตรา เงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการหรือประโยชน์อื่นใด การบรรจุ การแต่งตั้ง วินัยและการลงโทษทางวินัย ตลอดจนการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสถานศึกษาให้อยู่ภายใต้นโยบายการบริหารของคณะกรรมการบริหาร^{๓๔} โดยออกเป็นข้อบังคับหรือระเบียบของสถานศึกษาที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของโรงเรียนจะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน^{๓๕} ส่วนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสถานศึกษานั้นให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการ^{๓๖} ซึ่งคณะกรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน^{๓๗} โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละ ๔ปี^{๓๘}

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน”^{๓๙} เพราะฉะนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า “ผู้ที่ปฏิบัติในสถานศึกษานิติบุคคล” ที่เป็นองค์การมหาชน

^{๓๑}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๓๓

^{๓๒}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๔๐

^{๓๓}สำนักงาน ก.พ.ร. หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ: องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ หน้า๑๑

^{๓๔}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๒๔

^{๓๕}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๓๘

^{๓๖}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๓๑

^{๓๗}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๒๗

^{๓๘}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๒๙

^{๓๙}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๓๕

โดยเฉพาะบุคลากรในระดับครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา จึงจะมีสถานะเป็น “พนักงานของรัฐ” ที่อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้สำหรับต่อสัญญาจ้างเมื่อครบกำหนดหรือเพื่อการเลื่อนขั้น การเลื่อนเงินเดือนการเลื่อนตำแหน่งตลอดจนในกรณีที่ไม่ผ่านการประเมินหรือผลการประเมินพบว่าไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมสามารถพ้นจากตำแหน่งหรือเลิกจ้างได้^{๕๐}

(๔) การบริหารงานทั่วไป

โดยที่องค์การมหาชนเป็นรูปแบบที่มีความคล่องตัวสูง และสามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้บังคับภายในได้เอง เพราะฉะนั้น กรณีที่สถานศึกษานิติบุคคลมีสถานะเป็นองค์การมหาชนภายใต้บังคับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ย่อมสามารถกำหนดระบบการบริหารจัดการภายในเป็นของตนเองได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการเดียวกับส่วนราชการ การบริหารงานทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการวางแผนการบริหารการศึกษา การจัดระบบการบริหารจัดการและพัฒนาองค์กร การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน การดำเนินงานธุรการต่าง ๆ หรือการบริหารงานทั่วไปด้านอื่น ๆ ตลอดจนการจัดแบ่งส่วนงานภายใน และการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าวย่อมมีความคล่องตัวและเป็นอิสระ โดยอยู่ภายใต้นโยบายการบริหารของคณะกรรมการบริหาร^{๕๑} ด้วยการออกเป็นข้อบังคับหรือระเบียบของสถานศึกษาที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะนั่นเอง

๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะทางกฎหมายต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระในรูปแบบขององค์การมหาชน

เป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วว่ารูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะขององค์การมหาชนดังกรณิดังกล่าวของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ที่มีการบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระสูงสุดในลักษณะคล้ายกับการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ อันส่งผลให้สถานศึกษาสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารของตนเองได้ภายใต้ความเหมาะสมและงบประมาณที่เพียงพอโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารตามกฎหมาย แต่การบริหารจัดการของสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนนั้น จำต้องพิจารณาจากปัจจัยความพร้อมและความเหมาะสมในหลายด้านประกอบด้วย โดยเฉพาะความพร้อมด้านนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการศึกษา กล่าวคือ การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นกฎหมายกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และโดยที่อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นอำนาจโดยสมบูรณ์ของรัฐบาล เพราะฉะนั้น จึงย่อมหมายความว่า การจัดตั้งหน่วยงานรัฐให้เป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อนนั่นเอง^{๕๒} นอกจากนี้ ในส่วนของสถานศึกษาเองก็จำเป็นต้องมีความพร้อมในการรองรับระบบการบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารทั่วไป รูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากการบริหารจัดการการศึกษาในฐานะที่เป็นส่วนราชการอย่างสิ้นเชิงอีกด้วย^{๕๓} ซึ่งหากพิจารณาจากข้อเท็จจริง

^{๕๐}มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เห็นชอบกับแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน และมีมติให้ องค์การมหาชนทุกแห่งไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๖/๘๘๐๗ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒)

^{๕๑}พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ : มาตรา ๒๔

^{๕๒}สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมาย) โครงการวิจัยและพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. ๒๕๕๕ หน้า ๑๑๑

^{๕๓}โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมในสุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมาย) โครงการวิจัยและพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัด

ของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน “ผู้วิจัยเห็นว่า เฉพาะแต่เพียงสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการบางแห่งเท่านั้นที่มี “ความพร้อม” ในการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรมหาชนได้เช่น สถานศึกษานิติบุคคลขนาดใหญ่หรือใหญ่พิเศษ เป็นต้น

๕.๒.๓ แนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอ

การปรับเปลี่ยนสถานศึกษานิติบุคคลไปองค์กรมหาชนนั้น เป็นการปรับเปลี่ยนที่สามารถกระทำได้ โดยการตราพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๒ และเพื่อไม่ให้เกิดการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นองค์กรมหาชนไม่เกิดผลกระทบทั้งต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ไม่กระทบต่อบุคลากรในสถานศึกษา ตลอดจนไม่กระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษา จึงควรจะต้องมีการเตรียมการอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย อาทิ การโอนทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณของสถานศึกษา การจัดระบบโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาชั่วคราว เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร และ ผู้อำนวยการ ในระยะเปลี่ยนผ่าน เป็นต้น ตลอดจนการจัดระบบบริหารงานบุคคลชั่วคราวสำหรับข้าราชการครูและลูกจ้างของสถานศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรมหาชนมีผลใช้บังคับ

๕.๓ บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในลักษณะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

โดยที่ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะประกอบไปด้วยหลักประกันพื้นฐานจากรัฐสี่ประการ ได้แก่ มหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นอิสระในการจัดองค์กร มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีความเป็นอิสระในทางการเงิน และมีความเป็นอิสระในทางวิชาการ^{๕๕} กล่าวคือ มหาวิทยาลัยจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเอง และสามารถกำหนดรูปแบบขององค์กรและหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัย ตลอดจนที่มีอำนาจจัดตั้งและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ เหล่านี้ได้เอง (ความเป็นอิสระในการจัดองค์กร) สามารถบริหารกิจการได้ด้วยตนเองในรูปคณะกรรมการของมหาวิทยาลัย ที่มาจากประชาคมมหาวิทยาลัยนั้นๆ ซึ่งมีลักษณะการบริหารงานในรูปของการตัดสินใจร่วมกัน และไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัย (ความเป็นอิสระในการบริหารงาน) สามารถมีรายได้เป็นของตนเองโดยอิสระได้ หรือหากได้รับการสนับสนุนในทางการเงินจากรัฐ เงินดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนที่เข้ามาเป็นก้อน (Block grant) และการกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นด้วยความคล่องตัวด้วยการวางแผนการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในเรื่องวิธีการงบประมาณ (ความเป็นอิสระในทางการเงิน) กำหนดเนื้อหาของหลักสูตรที่มีการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย กำหนดวิธีการในการเรียนการสอน วางเงื่อนไขในการทดสอบความรู้ของผู้ศึกษา และมีอำนาจเต็มที่ในการอนุมัติปริญญาให้แก่บุคคลที่ตนเห็นสมควรให้ปริญญา ตลอดจนไปถึงการกำหนดเนื้อหาและขอบเขตของการค้นคว้าวิจัยต่าง ๆ และรวมไปถึงการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัยด้วย (ความเป็นอิสระในทางวิชาการ)

กระทรวงศึกษาธิการ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. ๒๕๕๕ ๑๑๒ - ๑๑๔

^{๕๕}โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๕

^{๕๕}สุรพล นิติไกรพจน์. “มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์กรมหาชนอิสระ : กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี” อ่างใน องค์กรมหาชน มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ . สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปราชการ สำนักงาน ก.พ. ๕๗-๕๐

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักประกันความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐข้างต้นจะพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูงในการบริหารจัดการนั้นมีรูปแบบการจัดการองค์กร และโครงสร้างการบริหารงานในลักษณะคล้ายกับองค์กรมหาชน เพียงแต่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ องค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง **“มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นองค์กรมหาชนซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะ”** ดังนั้น รูปแบบการบริหารงานของ สถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งในการบริหาร วิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป จึงไม่มีความแตกต่างจาก รูปแบบการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์กรมหาชนตามที่เสนอมานี้แล้วในหัวข้อ ๕.๒ เท่าใด นึก เว้นแต่เฉพาะกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการบริหารเพื่อใช้กำกับกับองค์กร มหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการองค์กรมหาชนและหลักเกณฑ์ กำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษา และอนุกรรมการ ขององค์กรมหาชน เป็นต้น ซึ่งจะไม่ผูกพันสถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ดังนั้น เนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยจะไม่ขอ กล่าวถึงรูปแบบการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยใน กำกับของรัฐอีก

ส่วนกรณีการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม สถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ซึ่งเป็นการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรมหาชนโดย กฎหมายเฉพาะมาประยุกต์ใช้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้การบริหารจัดการสถานศึกษา นิติบุคคลในกำกับอยู่ภายใต้ “คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา” โดยออกนามสถานศึกษานิติบุคคลแต่ละแห่ง ต่อท้ายและให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสถานศึกษานิติบุคคลให้ ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รวมทั้งให้ความเป็นอิสระการบริหารงานทั่วไป บริหาร บุคคล บริหารงบประมาณ และบริหารวิชาการ ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนด เกี่ยวกับสถานศึกษานิติบุคคล (ร่างมาตรา ๒๖) มีผู้อำนวยการบริหารสถานศึกษา (ร่างมาตรา ๓๐) คนหนึ่งมี หน้าที่บริหารกิจการของสถานศึกษานิติบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมาย และวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานิติ บุคคล รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ซึ่งหลักการดังกล่าว ส่งผลให้สถานศึกษามีความคล่องตัวและเป็นอิสระสูงในการบริหารจัดการเช่นเดียวกับการ จัดการองค์กรและโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ดังกล่าวนั้นมีสถานะเป็น **“กฎหมายกลาง”** ระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดเกณฑ์ความพร้อมของสถานศึกษาที่จะถูกยกฐานะขึ้นเป็นสถานศึกษานิติ บุคคลในกำกับตามร่างกฎหมายนี้ ด้วยเหตุนี้การกำหนดรูปแบบการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลใน กำกับของรัฐตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. จึงไม่มีความแตกต่างจาก รูปแบบการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐ หรือสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์กรมหาชนตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

อนึ่ง การบริหารจัดการของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยใน กำกับที่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจดังปรากฏในรายงานวิจัยฉบับนี้ เป็นคนละกรณีกับแนวคิดการ บริหารจัดการสถานศึกษาในกำกับของรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชน นักการศึกษา กลุ่มบุคคล องค์กรเอกชน

หรือองค์กรการกุศล เข้ามาจัดการศึกษาในสถานศึกษาของรัฐแทนรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพด้วยตนเอง มีระเบียบกฎหมายบริหารจัดการของสถานศึกษาเป็นการเฉพาะ โดยมีสัญญาาระหว่างฝ่ายจัดการศึกษากับรัฐ อย่างมีอิสระตามแนวทางของตนเองภายใต้การกำกับและสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ^{๕๖} โดยลักษณะของการบริหารงานรูปแบบนี้ จะเทียบเคียงได้กับการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนมากกว่าสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

๕.๓.๑ บทวิเคราะห์ทางกฎหมายต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระในลักษณะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า รูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่แตกต่างจากรูปแบบการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชน มีแต่เพียง “การจัดตั้ง” ของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับเท่านั้นที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่จัดตั้งขึ้นตาม “พระราชบัญญัติ” เฉพาะเช่นเดียวกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการจัดตั้งสถานศึกษานิติบุคคลตามแนวทางนี้ นอกจากจะต้องได้รับความเห็นชอบในเชิงนโยบายจากรัฐบาลแล้วยังต้องประกอบกับการผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติด้วยซึ่งต้องใช้ระยะเวลายาวนานอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ดังเช่นที่ปรากฏในกระบวนการตรากฎหมายทั่ว ๆ ไป ทั้งที่โดยความเป็นจริงแล้วการจัดบริการสาธารณะของสถานศึกษากับสถาบันอุดมศึกษาที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ สถานศึกษาเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้นจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งจำเป็นต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมารองรับอำนาจในการอนุมัติปริญญาซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าหากต้องการให้การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลมีความคล่องตัวสูงและเป็นอิสระแล้วอาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายจัดตั้งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งนี้ เพราะนอกเหนือจากอำนาจในการอนุมัติปริญญาแล้วสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนย่อมสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้โดยไม่ต่างจากการบริหารจัดการการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่อย่างใด และโดยนัยเดียวกันกับการจัดตั้งสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ ซึ่งแม้โดยร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. จะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการประกาศรายชื่อสถานศึกษาที่ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมและมีความสมัครใจให้เป็นสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ โดยการตราเป็นกฎหมายระดับ “ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ” จัดตั้ง แต่การดำเนินการดังกล่าวย่อมต้องอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. อันเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบในเชิงนโยบายจากรัฐบาลและผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติเช่นเดียวกับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐข้างต้นเช่นเดียวกัน

๕.๓.๒ แนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอ

การปรับเปลี่ยนสถานศึกษานิติบุคคลให้มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือกรณีของสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ และเช่นเดียวกับการปรับเปลี่ยนสถานศึกษา

^{๕๖}โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พิณสุดา ลีธรรังศรี. รายงานการวิจัยและพัฒนา เรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. ๒๕๕๖

นิติบุคคลให้เป็นองค์การมหาชนซึ่งจะต้องมีการเตรียมการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย อาทิ การโอนทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณของสถานศึกษา การจัดระบบโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาชั่วคราว เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร และ ผู้อำนวยการ ในระยะเปลี่ยนผ่าน เป็นต้น ตลอดจนการจัดระบบบริหารงานบุคคลชั่วคราวสำหรับข้าราชการครูและลูกจ้างของสถานศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบทั้งต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ไม่กระทบต่อบุคลากรในสถานศึกษา ตลอดจนไม่กระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษา

ตารางเปรียบเทียบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันกับสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง สถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชน และสถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับ

	สถานศึกษา นิติบุคคลในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน	สถานศึกษานิติบุคคล ภายใต้แนวคิดจังหวัด จัดการตนเอง	สถานศึกษานิติบุคคลที่ เป็นองค์การมหาชน	สถานศึกษานิติบุคคลที่มี ความคล่องตัวในลักษณะ เดียวกับมหาวิทยาลัยใน กำกับ
ด้านวิชาการ	สามารถจัดกระบวนการเรียนรู้ การจัดการเรียน การสอน ตลอดจนจัดทำ สาระหลักสูตรขั้นใช้เป็น การเฉพาะ หรือจัดสาระ การเรียนรู้รายวิชาเพิ่มเติม จากหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐานของ กระทรวงศึกษาธิการ ให้มี ความ หลาก หลาย สอดคล้องกับศักยภาพ ความถนัด ความสนใจของ ผู้เรียนได้	สามารถจัดกระบวนการ เรียนรู้ การจัดการเรียน การสอน ตลอดจนจัดทำ สาระหลักสูตรขั้นใช้เป็น การเฉพาะ หรือจัดสาระ การเรียนรู้รายวิชาเพิ่มเติม จากหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐานของ กระทรวงศึกษาธิการ ให้มี ความ หลาก หลาย สอดคล้องกับศักยภาพ ความถนัด ความสนใจของ ผู้เรียนได้	สามารถจัดกระบวนการ เรียนรู้ การจัดการเรียน การสอน ตลอดจนจัดทำ สาระหลักสูตรขั้นใช้เป็น การเฉพาะ หรือจัดสาระ การเรียนรู้รายวิชาเพิ่มเติม จากหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐานของ กระทรวงศึกษาธิการ ให้มี ความ หลาก หลาย สอดคล้องกับศักยภาพ ความถนัด ความสนใจของ ผู้เรียนได้	สามารถจัดกระบวนการ เรียนรู้ การจัดการเรียน การสอน ตลอดจนจัดทำ สาระหลักสูตรขั้นใช้เป็น การเฉพาะ หรือจัดสาระ การเรียนรู้รายวิชาเพิ่มเติม จากหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐานของ กระทรวงศึกษาธิการ ให้มี ความ หลาก หลาย สอดคล้องกับศักยภาพ ความถนัด ความสนใจของ ผู้เรียนได้
ด้านงบประมาณ	มีอิสระในการบริหาร จัดการงบประมาณเฉพาะ ในส่วนที่ตั้งไว้สำหรับ สถานศึกษาตามที่ได้รับ การกำหนดวงเงินและ ได้รับมอบหมายจาก เลขาธิการคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และ ผู้อำนวยการเขตพื้นที่ การศึกษาตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนด	๑. ใช้รูปแบบเดียวกับ สถานศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ ๒. วางระเบียบวาง ระเบียบการเงินการคลัง การงบประมาณ และการ พัสดุของสถานศึกษานิติ บุคคลภายใต้แนวคิด จังหวัดจัดการตนเองที่ สอดคล้องกับระบบการ บริหารจัดการการเงินการ คลัง ตลอดจนงบประมาณ และรายได้ของจังหวัด ปกครองตนเอง	ได้รับงบประมาณใน ลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ทำให้มีความคล่องตัวใน การใช้จ่ายสูง และมี อำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหา ประโยชน์จากทรัพย์สิน ของสถานศึกษาด้วย ตนเอง	ได้รับงบประมาณใน ลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ทำให้มีความคล่องตัวใน การใช้จ่ายสูงและมีอำนาจ ในการปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จาก ทรัพย์สินของสถานศึกษา ด้วยตนเอง
ด้านบริหารงานบุคคล	บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็น “ข้าราชการ” จึงอยู่ ภายใต้ระบบบริหารงาน	บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่ของ จังหวัดปกครองตนเอง	บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็น “พนักงาน” โดย สถานศึกษาสามารถ	บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็น “พนักงาน” โดย สถานศึกษาสามารถ

	สถานศึกษา นิติบุคคลในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน	สถานศึกษานิติบุคคล ภายใต้แนวคิดจังหวัด จัดการตนเอง	สถานศึกษานิติบุคคลที่ เป็นองค์การมหาชน	สถานศึกษานิติบุคคลที่มี ความคล่องตัวในลักษณะ เดียวกับมหาวิทยาลัยใน กำกับ
	บุคคลพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗	เทศบาล หรือองค์การ บริหารส่วนตำบล” และ การบริหารงานบุคคล เป็นไป ตาม ระบบ บริหารงานบุคคลของตน สังกัดของสถานศึกษานั้นๆ ว่า สถานศึกษาแต่ละแห่ง สังกัดอยู่กับ จังหวัด ปกครองตนเอง เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วน ตำบล	กำหนดระบบบริหารงาน บุคคลของสถานศึกษาเอง ทำให้สามารถสรรหา รักษา และพัฒนาบุคลากร ที่สอดคล้องกับ ความ ต้องการของสถานศึกษา ได้	กำหนดระบบบริหารงาน บุคคลของสถานศึกษาเอง ทำให้สามารถสรรหา รักษา และพัฒนาบุคลากร ที่สอดคล้องกับ ความ ต้องการของสถานศึกษา ได้
ด้านบริหารทั่วไป	มีอิสระในการบริหาร จัดการตามที่ได้รับ มอบหมายจากเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน และ ผู้อำนวยการเขตพื้นที่ การศึกษาภายใต้ หลักเกณฑ์ที่กำหนด	มีอิสระในการบริหาร จัดการตาม ความ เหมาะสม ศักยภาพ และ ความพร้อมของแต่ละ สถานศึกษา	มีอิสระในการบริหาร จัดการตาม ความ เหมาะสม ศักยภาพ และ ความพร้อม ของ สถานศึกษา	มีอิสระในการบริหาร จัดการตาม ความ เหมาะสม ศักยภาพ และ ความพร้อม ของ สถานศึกษา

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาแนวทางการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง สถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชน สถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับ ตลอดจนสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับข้างต้น จะเห็นว่าการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลทั้งสามแนวทางดังกล่าวต่างมี “กฎหมาย” รองรับสำหรับการจัดให้มีระบบการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไปที่มีความคล่องตัวสูงและเป็นอิสระได้เช่นเดียวกันโดยขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของแต่ละแนวทางที่อาจจะส่งผลให้สถานศึกษานิติบุคคลภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง สถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชน สถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับ หรือสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ มีการบริหารจัดการการศึกษาที่แตกต่างกันไปบ้างเท่านั้น อย่างไรก็ตามความแตกต่างอันเป็นประเด็นสำคัญสำหรับประกอบการพิจารณาจึงควรเป็น “การดำเนินการ” ในแต่ละแนวทางเพื่อที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูงมากกว่า อันได้แก่ นโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นรวมทั้งศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษานิติบุคคลแต่ละแห่งด้วย โดยข้อมูลปัจจุบัน ปรากฏว่า^{๔๗} สถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มีจำนวนรวมทั้งสิ้นถึง ๓๐,๘๑๖ แห่ง แต่อาจจะมีสถานศึกษาบางแห่งที่มีศักยภาพและความพร้อมในการปรับเปลี่ยนสถานะเป็นองค์การมหาชน สถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับ หรือสถานศึกษานิติบุคคล ได้ อาทิ สถานศึกษาขนาดใหญ่ (จำนวนนักเรียน ๑,๕๐๐ – ๒,๔๙๙ คน) ซึ่งมีอยู่ ๓๙๐

^{๔๗} สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ธันวาคม ๒๕๕๘

แห่ง และสถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ (จำนวนนักเรียน ๒,๕๐๐ คนขึ้นไป) ที่มีเพียง ๓๐๒ แห่งเท่านั้น ดังนั้น การปรับเปลี่ยนการบริหารและจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะ เป็นไปภายใต้แนวคิดจังหวัดปกครองจัดการตนเอง องค์การมหาชน องค์กรที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับ หรือสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ ก็ตาม ย่อมไม่สามารถนำไปดำเนินการได้กับสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกแห่งได้พร้อมกัน กล่าวคือ สถานศึกษาที่จะสามารถบริหารจัดการการศึกษาให้มีความคล่องตัวสูงและเป็นอิสระ ได้ตามแนวทางข้างต้นนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดคือ เป็นสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัด จัดการตนเองเท่านั้น หรือเป็นสถานศึกษาที่มีศักยภาพและความพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนสถานะเป็นองค์การ มหาชนหรือองค์กรที่มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับหรือแม้แต่กรณีของสถานศึกษา นิติบุคคลในกำกับก็ต้องผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมและมีความสมัครใจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย (ร่างมาตรา ๖๔) ซึ่งย่อมหมายความว่าสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน **ส่วนใหญ่**ยังคงประสบกับปัญหาการบริหารจัดการการศึกษาต่อไปดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

บทที่ ๖

บทวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษา ของสถานศึกษานิติบุคคลตามกรอบการปฏิรูปประเทศ

โดยที่การจัดการศึกษานั้นเป็นบริการสาธารณะที่ “รัฐ” โดย “กระทรวงศึกษาธิการ” เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้คุณภาพการศึกษาของชาติ และประกอบกับภายใต้ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ได้กำหนดให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องเร่งดำเนินการ ซึ่งในเวลาต่อมา “คณะอนุกรรมการกระจายอำนาจ” ใน “คณะกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ” จึงได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจในสี่ประเด็น ดังนี้

๑. การจัดการรูปแบบการศึกษา โดยองค์กรจากภาคส่วนอื่นในท้องถิ่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ ภายใต้แนวคิดการศึกษาสมัยใหม่ คือ การจัดการศึกษาไม่ใช่หน้าที่เฉพาะของรัฐเท่านั้น

๒. การถ่ายโอนโรงเรียนขนาดเล็กให้กับท้องถิ่น จำนวน ๑๕,๐๐๐ แห่ง จากจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น ๓๕,๐๐๐ แห่งทั่วประเทศ โดยพิจารณาจากความพร้อมของท้องถิ่นที่รับโอนโรงเรียนไปด้วยว่ามีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษามากน้อยเพียงใดด้วย ทั้งนี้ การถ่ายโอนโรงเรียนจำเป็นต้องได้รับความสมัครใจจากผู้บริหารและครูในโรงเรียนประกอบด้วย

๓. การยกระดับให้โรงเรียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถบริหารจัดการโรงเรียนได้ด้วยตัวเอง ให้ความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารจัดการการศึกษาในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน การวางกำลังคน และงบประมาณ

๔. การกำหนดให้มีการส่งเสริมกลไกจังหวัด การสร้างความหลากหลายของสถานศึกษา และสร้างการรวมตัวกันเองทุกภาคส่วนในท้องถิ่นเพื่อเข้ามาบริหารจัดการสถานศึกษาด้วยคนในท้องถิ่น เช่น หน่วยงานด้านวัฒนธรรม ด้านท่องเที่ยว เป็นต้น

แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวนำมาสู่ข้อเสนอเพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันไปสู่การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลที่มีระบบการบริหารจัดการที่แยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการในสามรูปแบบ ได้แก่ การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดของจังหวัดจัดการตนเอง การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในรูปแบบองค์การมหาชน และการบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลทั้งสามรูปแบบ^๑ ประกอบกับข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษานิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน^๒ ตลอดจนแนวทางการตามข้อเสนอดังกล่าว^๓ จะพบว่าการดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของสถานศึกษานิติบุคคลทั้งสามระบบต่างมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม เนื้อหาในส่วนนี้จะได้นำเสนอเกี่ยวกับผลกระทบทางกฎหมายต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษา

^๑โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๓

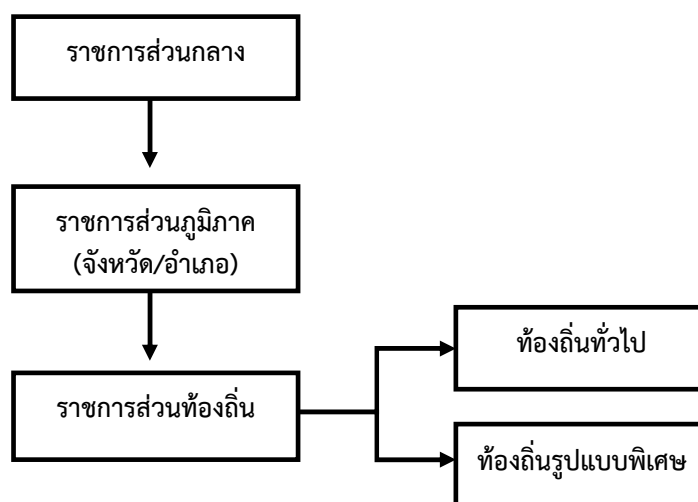
^๒โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๔

^๓โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๕

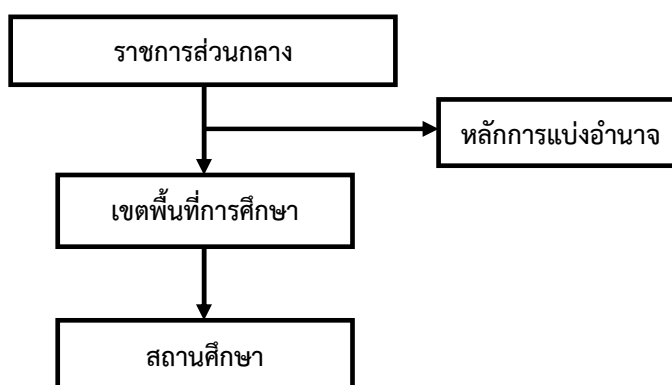
นิติบุคคลในสามรูปแบบดังกล่าวเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขให้สมบูรณ์หรือกำหนดรูปแบบอื่นที่เหมาะสมต่อไป

๖.๑ บทวิเคราะห์ด้านโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเอาไว้โดยกำหนดแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลทั้งสามระดับซ้อนทับกัน ดังแผนภาพต่อไปนี้



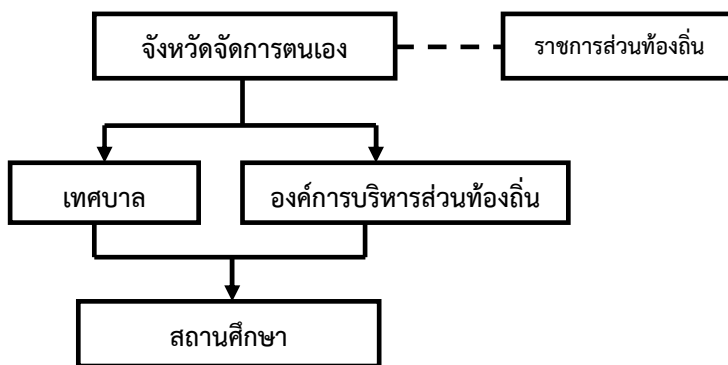
ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการตามที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการจะพบว่ากำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ (ซึ่งเป็น ราชการส่วนกลาง) จัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการออกเป็นสามระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ดังแผนภาพต่อไปนี้



ดังนั้น ภายใต้ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ได้เสนอให้การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของจังหวัดจัดการตนเองนั้น โดยที่ “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ....” ได้ออกแบบให้จังหวัดที่จะเป็นจังหวัดจัดการตนเองเป็นการบริหารจัดการที่เป็นท้องถิ่นที่มีพื้นที่เต็มพื้นที่ของจังหวัดและมีการบริหารจัดการที่เบ็ดเสร็จโดยตั้งเอาอำนาจ

จากส่วนกลางมาส่วนหนึ่งและจากส่วนภูมิภาคมาอีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้การบริหารจัดการจังหวัดดียิ่งขึ้นและสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่ และโดยผลของการยกฐานะให้เป็นจังหวัดจัดการตนเอง ร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ “ราชการส่วนภูมิภาค” คือจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งเขตพื้นที่การศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจะถูกยุบไปด้วย เหลือแต่เพียงจังหวัดที่เป็น “ราชการส่วนท้องถิ่น” เต็มพื้นที่และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจาก “นายกรัฐมนตรี” แทนซึ่งย่อมความหมายว่ากรณีการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนั้น สถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เดิมตั้งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดจัดการตนเอง จะถูกโอนไปเป็นสถานศึกษาที่สังกัดจังหวัดจัดการตนเองที่มีสถานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นแทน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว “รัฐบาล” จำต้องมี “นโยบายที่ชัดเจนโดยมีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้น” เพื่อโอนทั้งสถานศึกษา บุคลากรในสถานศึกษาและงบประมาณของสถานศึกษาดังกล่าวให้เป็นของจังหวัดจัดการตนเองทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารจัดการของจังหวัดจัดการตนเองตามที่กำหนดในร่างกฎหมายดังกล่าว พบว่าแบ่งการบริหารออกเป็นสองระดับ ได้แก่ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน” ได้แก่ จังหวัดปกครองตนเองที่มีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัดโดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเฉพาะในส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือภารกิจที่จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุนซึ่งเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้เอง หรือหากเทศบาลหรือองค์กรบริหารส่วนตำบลดำเนินการจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าและ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง” ได้แก่ เทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ และมีอำนาจขอให้จังหวัดปกครองตนเองสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะหรือภารกิจอื่นที่จำเป็นหรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับจังหวัดปกครองตนเองซึ่งแต่ละแห่งจะมีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนของท้องถิ่นในจังหวัดปกครองตนเองซ้อนทับกันอยู่นั่นเอง จึงย่อมความหมายหากจัดตั้งจังหวัดใดขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองและมีการโอนสถานศึกษาไปอยู่ในสังกัดของจังหวัดนั้นแล้ว “สถานศึกษาแต่ละแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้นก็ย่อมอยู่ในสังกัดของท้องถิ่นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่” โดยอาจเป็นสถานศึกษาในสังกัดองค์กรบริหารส่วนตำบล หรือสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ “บุคลากรของสถานศึกษาที่เดิมเคยเป็นบุคลากรในสังกัดของของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งอยู่ภายใต้ระบบบริหารงานบุคคลของ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กคศ.) ก็ย่อมจะถูกโอนไปสังกัดราชการส่วนท้องถิ่นและอยู่ภายใต้องค์กรการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนั้น ๆ อีกด้วย” ส่วนด้านงบประมาณนั้นภายหลังจากการโอนสถานศึกษาแล้ว “การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาดังกล่าวก็จะอยู่ภายใต้ระบบงบประมาณและใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่นที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่” อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากแผนภาพต่อไปนี้

“สมคิด เลิศไพฑูรย์. “แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของไทย” วารสารจันตตี (พฤษภาคม-มิถุนายน ๒๕๕๖) หน้า ๑๔



เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารจัดการของจังหวัดจัดการตนเองดังกล่าวจึงมีประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในหลายมิติ กล่าวคือ ในมิติของการบริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งประเทศไทยปัจจุบันทุกพื้นที่จะมีท้องถิ่นซ้อนกันสองท้องถิ่น เช่น ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่จะมีเทศบาลนครเชียงใหม่ทำหน้าที่ในเขตเทศบาล ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงใหม่ก็มีสิทธิเข้ามาทำงานในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ด้วย ซึ่งถือเป็นระบบพื้นที่ทับซ้อนกันสองชั้น ซึ่งเป็นระบบที่ใช้กันอยู่ในหลายประเทศ สำหรับประเทศไทยมีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่มีท้องถิ่นเดียวทำงานอยู่ สำหรับกรณีจังหวัดจัดการตนเองตามข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้นพบว่าพื้นที่ที่มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเองย่อมส่งผลให้มีการยุบราชการส่วนภูมิภาคไปรวมกับราชการส่วนท้องถิ่น^๕ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งระบบการปกครองและประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีความเข้มแข็งมาก ในขณะที่ประเทศไทยประชาชนยังขาดความเข้มแข็งอยู่มาก และหากไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาคแล้ว หากท้องถิ่นดำเนินการผิดพลาดบกพร่องหรือไม่ถูกต้อง ก็ย่อมจะไม่มีหน่วยงานในระดับจังหวัดเข้าไปตรวจสอบการกระทำเหล่านั้นได้ เพราะฉะนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าการจัดการศึกษาภายใต้จังหวัดจัดการตนเองตามโครงสร้างของร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ไม่เหมาะสม ประกอบกับภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลประกอบกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีประโยชน์อยู่มาก จึงควรคงราชการส่วนท้องถิ่นเอาไว้เพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบนั่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการหลายท่านที่เห็นควร“ให้คงราชการส่วนภูมิภาคไว้ และปรับกลไกการทำงานของหรือเปลี่ยนแปลงของราชการส่วนภูมิภาคโดยให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางมาตรฐาน การกำกับดูแล และติดตามตรวจสอบการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่นแทน”^๖ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่แม้จะได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และกรณีท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึง

^๕ เป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่น แต่รูปแบบนี้ถูกยกเลิกไปแล้วตั้งแต่หลังสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง อังโน สมคิด เลิศไพฑูรย์. “แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของไทย” วารสารจันนิติ (พฤษภาคม-มิถุนายน ๒๕๕๖) หน้า ๑๔

^๖ เรื่องเดิม. หน้า ๑๖

เจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ก็ตาม หากแต่รัฐธรรมนูญยังได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของท้องถิ่นดั้งเดิม โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้ “การกำกับดูแล” จากราชการบริหารส่วนกลาง โดยกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง “ทำเท่าที่จำเป็น” ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และภายใต้หลักการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นนั้น กฎหมายกำหนดให้รัฐจะต้องกำหนด “มาตรฐานกลาง” เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลักอีกด้วย^๗ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจนั้น จะต้องเริ่มที่การลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยให้ไปเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นแทน

ส่วนข้อเสนอในการปรับระบบการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลไปเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กับการจัดการสถานศึกษานิติบุคคลให้มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น แม้การจัดการศึกษาในสองรูปแบบดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินดังข้อเสนอเกี่ยวกับจังหวัดจัดการตนเองก็ตาม ในทางตรงกันข้าม การจัดการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลในสองรูปแบบดังกล่าวกลับยังเป็นการจัดการศึกษาภายใต้โครงสร้างหลักของกระทรวงศึกษาธิการดั้งเดิม หากแต่ระดับความสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างสถานศึกษากับกระทรวงศึกษาธิการในลักษณะ “การบังคับบัญชา” อีกต่อไป หากแต่กฎหมายกำหนดให้สถานศึกษาอยู่ภายใต้ “การกำกับดูแล” จากรัฐซึ่งในที่นี้คือ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ” ดั้งเดิมซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าภายใต้อำนาจในการกำกับดูแลนั้น มิได้หมายความว่าสถานศึกษาจะมีความคล่องตัวและเป็นอิสระจนปราศจากการตรวจสอบแต่อย่างใด ตรงกันข้ามสถานศึกษากลับยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้ “เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพการศึกษาของชาติ” ดังเช่นกรณีของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ที่เป็นองค์การมหาชนหรือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แม้จะเป็นนิติบุคคลที่มีระบบบริหารจัดการที่คล่องตัว ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดดั้งเดิม^๘

๖.๒ บทวิเคราะห์ด้าน “ความพร้อม” ของสถานศึกษา

ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่ได้กำหนดให้การบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันอยู่ภายใต้หลักการที่กำหนดให้การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาจะต้องยึดหลักความมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ “มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการและจัดระบบบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยกำหนดให้ “กระทรวงศึกษาธิการ” มีหน้าที่ต้อง “กระจายอำนาจการบริหารและ

^๗โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๒ หัวข้อการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

^๘เอกศักดิ์ คงตระกูล. สัมภาษณ์. วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘

การจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยัง คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา” โดยตรงนอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่จะต้อง “กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน “ความพร้อม” ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วยประกอบกับเมื่อพิจารณาจากเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ พบว่า กำหนดเป้าหมายที่จะถ่ายโอนโรงเรียนขนาดเล็กกับท้องถิ่น จำนวน ๑๕,๐๐๐ แห่ง จากจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น ๓๕,๐๐๐ แห่งทั่วประเทศ โดยพิจารณาจาก “ความพร้อม” ของท้องถิ่นที่รับโอนโรงเรียนไปด้วยว่ามีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษามากน้อยเพียงใดด้วยหลักการดังกล่าวจะเป็นไปได้มาน้อยเพียงใดนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาพที่เป็นอยู่จริง ณ ปัจจุบันของการจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบกัน ซึ่งกรณีของการยกฐานะเป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาจาก “ความพร้อม” ของจังหวัดเป็นหลัก

นอกจากนี้ กรณีการจัดการศึกษาภายใต้โครงสร้างจังหวัดจัดการตนเองนั้น ลำพังเพียงการตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะจังหวัดหนึ่งจังหวัดใดขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองและมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น มิได้หมายความว่าจังหวัดจัดการตนเองแห่งนั้นจะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในลักษณะเดียวกับ “กรุงเทพมหานคร” ที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและมี “กฎหมาย” เฉพาะของตนเองที่กำหนดอำนาจหน้าที่เป็นกรณีเฉพาะเอาไว้ ซึ่งแผนปฏิบัติการ ฯ (ฉบับที่ ๒) ได้จัดให้กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่พิเศษและมีความพร้อมสูงมากที่สามารถรับโอนภารกิจจากส่วนราชการได้ทุกภารกิจทั้งภารกิจเดิมและภารกิจใหม่^{๑๐} ในขณะที่จังหวัดจัดการตนเองต่างที่ปรากฏในร่างกฎหมายนั้นมิได้มีลักษณะพิเศษดังกล่าว จึงไม่อาจดำเนินการอย่างคล่องตัวใด ๆ ในลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานครที่มีกฎหมายเฉพาะนั่นเอง^{๑๑} ซึ่งหลักเกณฑ์ความพร้อมดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องหมายความว่า “จังหวัดที่มีขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองในทางการคลังได้สูง หรือจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคต่าง ๆ ประกอบกับความตื่นตัวและความพร้อมของภาคประชาชนประกอบด้วย” ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของนักวิชาการหลายท่านที่เห็นว่าการยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัดนั้นไม่สามารถทำพร้อมกันได้ทั่วประเทศ หากขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละจังหวัดนั้น ๆ^{๑๒} ซึ่งโดยแท้ที่จริงแล้วการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นนั้นก็เป็นการดำเนินการมาก่อนแล้วภายใต้ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒” ขึ้นใช้บังคับและมีการตั้ง “คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นเพื่อดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน^{๑๓} ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐไม่สามารถโอนโรงเรียนทั้งหมดที่มีอยู่ไปสังกัดท้องถิ่นได้ เนื่องจากการถ่ายโอนนั้นจำเป็นต้องถ่ายโอนทั้งสถานศึกษา บุคลากร รวมทั้งเงินงบประมาณที่ใช้สำหรับการจัดการศึกษาไปให้แก่ท้องถิ่นด้วยซึ่งรัฐไม่อาจดำเนินการในด้านงบประมาณส่วนนี้ได้ทั้งหมดประการหนึ่ง นอกจากนี้ การถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบกับปัญหาด้านบุคลากรที่ไม่พร้อมที่จะถ่ายโอนด้วย เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้ที่เดิมเป็นบุคลากรที่อยู่ในสังกัด “คณะกรรมการ

^{๑๐} แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒)

^{๑๑} ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์. สัมภาษณ์. วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘

^{๑๒} รศ.ดร.ชลิตา รักษ์พลเมือง สัมภาษณ์. วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๘

^{๑๓} โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๒ ในหัวข้อ “แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ” กับ “การจัดการศึกษา”

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการก็ต้องถูกถ่ายโอนไปเป็นบุคลากรของท้องถิ่นและอยู่ภายใต้องค์กรการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนั้น ๆ ตามพื้นที่ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ส่งผลให้การถ่ายโอนสถานศึกษาที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่คืบหน้าเท่าที่ควร^{๑๓} ซึ่ง “ความพร้อม” ดังกล่าวย่อมหมายความว่าเฉพาะสถานศึกษาที่ได้รับความยอมรับด้านมาตรฐานในการจัดการศึกษา ส่งผลให้สถานศึกษาเหล่านี้สามารถรับนักเรียนเข้าศึกษาในสถานศึกษามากขึ้น ซึ่งการมีนักเรียนจำนวนมากนั้นก็ย่อมส่งผลให้สถานศึกษามีรายได้มากขึ้นและสามารถระดมทรัพยากรจากผู้ปกครองหรือชุมชนมาเพื่อใช้ในการสนับสนุนการจัดการศึกษาได้มากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นนี้ย่อมส่งผลให้สถานศึกษาเหล่านี้สามารถพึ่งพาตนเองได้ อันนำมาสู่การที่สถานศึกษาสามารถที่จะจัดระบบการบริหารจัดการการศึกษาทั้งด้านวิชาการ การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการบริหารงานทั่วไปของตนเองอย่างเหมาะสมกับสถานศึกษานั้น ๆ ได้มากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว^{๑๔} ผู้วิจัยเห็นว่า “ความพร้อมด้านวิชาการ” ย่อมหมายความว่าความพร้อมทั้งด้านวิชาการซึ่งมิได้หมายความว่าเฉพาะกรณีที่สถานศึกษานั้นเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาที่โดดเด่นด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนแต่เพียงประการเดียวไม่ หากแต่ความพร้อมด้านวิชาการนี้ยังหมายถึงความรวมถึงความพร้อมด้านสถานศึกษา รวมทั้งด้านสิ่งสนับสนุนทางการศึกษาอื่น ๆ ประกอบกันด้วยซึ่งความพร้อมด้านวิชาการนี้จัดได้ว่าเป็นพื้นฐานหลักของความพร้อมของสถานศึกษาที่มีส่วนอย่างสำคัญในการที่จะส่งเสริมให้สถานศึกษานั้น ๆ สามารถปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารจัดการการศึกษาในลักษณะอิสระและคล่องตัวด้วย ส่วน “ความพร้อมด้านงบประมาณ” ก็ย่อมหมายความว่าสถานศึกษาแห่งนั้นมีรายได้เพียงพอที่จะสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณรายหัวที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ประกอบกับจะต้องมีทรัพย์สินที่เพียงพอต่อการใช้จ่ายประโยชน์และจัดหารายได้หรือประโยชน์จากทรัพย์สินของตนเองตามความเหมาะสม และสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินและแสวงประโยชน์จากทรัพย์สินของตน ตลอดจนสามารถที่จะระดมทรัพยากรอื่นเพื่อนำมาใช้ในการส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างเพียงพอต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ สำหรับ “ความพร้อมด้านบุคลากร” นั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอทั้งสามรูปแบบของสภาพัฒนาการศึกษาระดับชาติแล้ว พบว่าการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในทั้งสามรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่แตกต่างจากการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบของส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งการปรับเปลี่ยนสถานศึกษานิติบุคคลไปสู่รูปแบบใด ๆ ทั้งสามรูปแบบนั้นจะเป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลทั้งระบบของสถานศึกษาจากระบบราชการไปเป็นระบบอื่นแล้วแต่กรณี เพราะฉะนั้น ความพร้อมของบุคลากรของสถานศึกษาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ บุคลากรกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจระบบการบริหารจัดการศึกษาระบบใหม่ ส่วนบุคลากรในระดับครู ศึกษานิเทศก์และบุคลากรทางการศึกษาอื่นก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนสถานะจาก “ข้าราชการ” เป็น “พนักงานของรัฐ” หรือเป็น “พนักงานของท้องถิ่น” ที่อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานแตกต่างไปจากระบบราชการโดยสิ้นเชิง และสำหรับ “ความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไป” นั้นย่อมหมายความว่าสถานศึกษาจะต้องมีความพร้อมในการวางแผนการบริหารงานการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน การดำเนินงานธุรการต่าง ๆ หรือการบริหารงานทั่วไปด้านอื่น ๆ อันจะส่งผลให้สถานศึกษาสามารถที่จะระดมทรัพยากรเพื่อการสนับสนุนการจัดการศึกษา การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาและสามารถประสานงานการจัดการศึกษากับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการสนับสนุน

^{๑๓} ศ.ดร.สุรพล นิตติไกรพจน์. สัมภาษณ์. วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘

^{๑๔} โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๓

งบประมาณการระดมทุนในการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาอีกด้วย เพราะฉะนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจของสภาพัฒนาฯ แห่งชาติที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ว่าจะดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๑๕,๐๐๐ แห่ง จากจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น ๓๕,๐๐๐ แห่งทั่วประเทศนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าไม่อาจเป็นไปได้เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขความพร้อมของสถานศึกษาตามที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น พบว่าสถานศึกษาที่มีความพร้อมดังกล่าวจึงมีแต่เพียงสถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีผู้เรียนตั้งแต่ ๑,๕๐๐-๒,๔๙๙ คนหรือขนาดใหญ่พิเศษที่มีผู้เรียนตั้งแต่ ๒,๕๐๐ คน ขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อมูล ณ ปัจจุบัน พบว่า สถานศึกษาในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการในลักษณะเช่นนี้มีอยู่รวมกันเพียง ๖๙๒ แห่งหรือคิดเป็นร้อยละ ๒.๒๕ เท่านั้น ซึ่งการพิจารณานี้ยังไม่รวมไปถึง “ความสมัครใจของบุคลากร” ที่เป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งของการประเมินความพร้อมสำหรับการถ่ายโอนอีกด้วย

ตารางแสดงข้อมูลขนาดของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ขนาดโรงเรียน	จำนวนนักเรียน	จำนวนโรงเรียน	ร้อยละ
ขนาดที่ ๑	น้อยกว่า ๒๐ คน	๑,๐๕๙	๓.๔๔
	๒๑ - ๔๐ คน	๒,๔๘๘	๘.๐๗
	๔๑ - ๖๐ คน	๓,๓๘๘	๑๐.๙๙
	๖๑ - ๘๐ คน	๓,๕๑๕	๑๑.๔๑
	๘๑ - ๑๐๐ คน	๒,๗๖๘	๘.๙๘
	๑๐๑ - ๑๒๐ คน	๒,๓๕๙	๗.๖๖
รวม		๑๕,๕๗๗	๕๐.๕๕
ขนาดที่ ๒	๑๒๑ - ๒๐๐ คน	๖,๗๙๑	๒๒.๐๔
ขนาดที่ ๓	๒๐๑ - ๓๐๐ คน	๓,๕๔๗	๑๑.๕๑
ขนาดที่ ๔	๓๐๑ - ๔๙๙ คน	๒,๓๑๐	๗.๕
ขนาดที่ ๕	๕๐๐ - ๑,๔๙๙ คน	๑,๘๙๙	๖.๑๖
ขนาดที่ ๖	๑๕๐๐ - ๒,๔๙๙ คน	๓๙๐	๑.๒๗
ขนาดที่ ๗	ตั้งแต่ ๒,๕๐๐ คนขึ้นไป	๓๐๒	๐.๙๘
รวมทั้งสิ้น		๓๐,๘๑๖	๑๐๐

๖.๓ บทวิเคราะห์เกี่ยวกับ “หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา”

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการพบว่าภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษานั้น “มิได้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง” (Decentralization) ที่เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร และไม่ขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมาย โดยหน่วยราชการกระจายอำนาจจะต้องมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” แยกออกจากส่วนราชการส่วนกลางเท่านั้น”^{๑๕๖} ในขณะที่

^{๑๕๖}โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๑

ที่แท้จริงแล้วการบริหารจัดการการศึกษาโดยเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการบริหารจัดการศึกษาโดยราชการ ส่วนกลางในลักษณะของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) บางส่วนของราชการบริหารส่วนกลางคือ กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังหน่วยงานในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางคือเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนสถานศึกษานั้นแม้จะเป็นนิติบุคคลโดยผลของกฎหมายหากแต่กลับ “มิได้มีสถานะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรกึ่งอิสระ” (Semi-Autonomous Body) อันจะไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางที่จะสามารถเป็นหน่วยรับการกระจายอำนาจในลักษณะตัวแทนรับมอบอำนาจ (Delegation) ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางแต่อย่างใด^{๑๖} ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ตลอดจนอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีต่อสถานศึกษาแล้ว พบว่า “อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายไปยังสถานศึกษานั้นมิได้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะการโอนอำนาจ (Devolution) ทั้งหมดไปยังสถานศึกษาแต่อย่างใด ตรงกันข้ามอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่ปรากฏในกฎหมายจึงมีลักษณะเป็นอำนาจอย่างเดียวกันกับอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการที่ส่งมอบผ่านมายังสถานศึกษาในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่แทนราชการส่วนกลาง” อีกทั้งการดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาในส่วนของสถานศึกษายังถูกกำหนดให้ต้องเป็นไปตาม “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖” ที่เป็นกรอบในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาอีกด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เห็นชัดเจนว่า แม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างคล่องตัวและเป็นอิสระโดยการกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาก็ตาม “หากแต่สถานศึกษากลับไม่อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระคล่องตัว เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดกลไกที่จะรองรับความเป็นอิสระของสถานศึกษาแต่ประการใด อันส่งผลให้การดำเนินการใด ๆ ของสถานศึกษายังคงต้องเป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด” อีกด้วย ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้แม้สถานศึกษาจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยผลของกฎหมายที่ย่อมมีสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สามารถทำนิติกรรมเพื่อให้มีผลผูกพันตามกฎหมายในลักษณะเดียวกับบุคคลธรรมดาได้ก็ตาม หากแต่สถานศึกษานั้นกลับมิได้มีสถานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแต่ประการใด ซึ่งย่อมหมายความว่าสถานศึกษาย่อมไม่อาจสามารถจัดทำค่าของงบประมาณและเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณได้เอง หากแต่ต้องดำเนินการโดยยื่นคำขอผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการแทน เพราะฉะนั้นการบริหารจัดการการศึกษาโดย “สถานศึกษา” จึงเป็นการบริหารจัดการศึกษาโดยราชการส่วนกลางในลักษณะของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) บางส่วนของราชการบริหารส่วนกลางคือ กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังหน่วยงานในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่คือสถานศึกษา เท่านั้น

^{๑๖}โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๒

เพราะฉะนั้น การพยายามแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนให้สถานศึกษามีความคล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้น โดยใช้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองโดยกลับไปตั้งฐานที่จังหวัดอาจไม่เหมาะสมและไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหาที่ตรงประเด็น^{๑๗} นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเชิงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่าได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้มีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา โดยมีเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเสมือนพี่เลี้ยงให้แก่สถานศึกษาเพราะฉะนั้น เมื่อการกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการอาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขกระบวนการ วิธีการ หรือเงื่อนไขของการกระจายอำนาจที่ปัจจุบันอยู่ภายใต้ “กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐” และ “ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๐” ซึ่งต่างกำหนดเงื่อนไข วิธีการกระจายอำนาจโดยคำนึงถึง “ความพร้อม” ของหน่วยรับการกระจายอำนาจคือสถานศึกษาเช่นเดียวกันให้เหมาะสม^{๑๘} นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการควรเร่งดำเนินการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นเสมือน “เครื่องมือ” ของสถานศึกษาเพื่อรองรับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาให้สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการหลายท่านที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยให้สถานศึกษานิติบุคคลอยู่ภายใต้จังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการแบบจังหวัดจัดการตนเองที่ดำเนินการจัดการศึกษาและราชการส่วนภูมิภาคถูกยุบเลิกไปโดยผลของกฎหมายนั้น “ธรรมาภิบาล” ของผู้บริหารเป็นสิ่งสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดตามข้อเสนอก็ตาม สำหรับด้านมาตรฐานวิชาการยังคงควรเป็นหน้าที่ของ “กระทรวงศึกษาเป็นผู้นำกำหนดมาตรฐานกลางและนโยบายด้านการศึกษาของชาติ” ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการศึกษานั้นมีความหลากหลายหากแต่เป็นเอกภาพด้านวิชาการเพื่อพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาของชาติให้ดีขึ้นต่อไป^{๑๙} ซึ่งรัฐจำเป็นต้องพัฒนา “ระบบและกลไกการตรวจสอบ” การจัดการศึกษาโดยจังหวัดจัดการตนเองขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการจัดการศึกษาภายใต้มาตรฐานของชาตินั้นเอง^{๒๐}

๖.๔ ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอ

โดยที่การดำเนินการศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เพราะฉะนั้น เนื้อหาในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของกระทรวงศึกษาธิการต่อไป อย่างไรก็ตาม โดยที่การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ประเทศไทยอยู่ในช่วงของการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใหม่

^{๑๗} ศ.ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. สัมภาษณ์. วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๘

^{๑๘} ศ.ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. สัมภาษณ์. วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๘

^{๑๙} ร.ดร.ชนิตา รักษ์พลเมือง. สัมภาษณ์. วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๘

^{๒๐} กิตติรัตน์ มิ่งคละศิริ. สัมภาษณ์. วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

ดังนั้น ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ได้นำมาเป็นกรอบในการจัดทำข้อเสนอจึงเป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นอยู่ในสภาพปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙) เป็นเกณฑ์

เมื่อพิจารณาจากบทวิเคราะห์ทางกฎหมายทั้งด้านโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านความพร้อม และหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินการเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระนั้น กระทรวงศึกษาธิการอาจเลือกดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ ซึ่งการเลือกที่จะดำเนินการรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดก็ตามย่อมต้องขึ้นอยู่กับ “นโยบายของรัฐ” เป็นสำคัญ ดังนี้

๖.๔.๑ ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอต่อกรณีการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือการจัดการศึกษาโดยจังหวัดในรูปแบบ “จังหวัดจัดการตนเอง”

โดยที่การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือการจัดการศึกษาโดยจังหวัดในรูปแบบของจังหวัดจัดการตนเองนั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่เพียงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาที่เป็นการดำเนินการภายในกระทรวงศึกษาธิการ หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น อันได้แก่ กระทรวงมหาดไทยและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งล้วนแล้วแต่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเองไว้อย่างชัดเจนทั้งสิ้น และโดยที่การจัดการศึกษานั้นเป็นบริการสาธารณะที่ “รัฐ” ซึ่งย่อมาความถึง “กระทรวงศึกษาธิการ” เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา เพราะฉะนั้น หากรัฐไทยรับแนวความคิดเกี่ยวกับจังหวัดจัดการตนเองตามร่างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมาใช้ ผู้วิจัยเห็นว่าจำต้องมีการดำเนินการที่สำคัญในสองประการ ดังนี้

๑. การดำเนินการระยะเร่งด่วน

โดยที่แนวทางการดำเนินการดังกล่าวนี้ไม่ได้มีผลเพียงเฉพาะภายในกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น หากแต่มีผลต่อหน่วยงานอื่นที่ล้วนแล้วแต่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น การดำเนินการนี้จึงจำต้องมีความชัดเจนและดำเนินการสองประการต่อไปนี้ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การดำเนินการภายใต้ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นจำเป็นต้องอาศัยนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการยอมรับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการในลักษณะของจังหวัดจัดการตนเอง^{๒๑} มาใช้ในประเทศไทยโดยการตราเป็น “พระราชบัญญัติ” ขึ้นใช้บังคับโดยกำหนดเนื้อหาให้จังหวัดที่มีความพร้อมสามารถยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเอง พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดจัดการตนเองดังกล่าวเป็นหน่วยจัดการศึกษาตามกฎหมายเอาไว้และ

ประการที่สอง เพื่อให้การดำเนินการตามข้อเสนอเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการนี้จำเป็นต้องมีการตรา “พระราชบัญญัติ” ที่กำหนดเนื้อหาอันส่งผลให้มีการยกเลิกกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขการบริหารจัดการการศึกษาในระบบเดิมในปัจจุบันและกำหนดอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ ซึ่งในกรณีนี้ย่อมาความถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นกฎหมายที่มีสถานะเป็น “กฎหมายกลาง” เกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษา โดยกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาไว้ทั้งระบบ

^{๒๑} ดังที่ได้กล่าวมาในเนื้อหาของรายงานการวิจัยในบทก่อนหน้าเห็นว่า การบริหารราชการในลักษณะ “จังหวัดจัดการตนเอง” นั้นเป็นเพียงแนวความคิดที่ได้รับการนำเสนอสู่สาธารณะโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและองค์กรเอกชนอื่น ทั้งนี้ ปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙) ยังไม่ปรากฏว่ารัฐไทยได้แสดงความชัดเจนต่อข้อเสนอนี้หรือไม่อย่างไร

๒. การดำเนินการในระยะยาว

โดยที่กรณีของการยกฐานะจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขความพร้อมของจังหวัดนั้น ๆ เอาไว้แล้ว และหากจังหวัดใดที่มีเงื่อนไขครบตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จังหวัดดังกล่าวย่อมสามารถบริหารจัดการในลักษณะจังหวัดจัดการตนเองตามกฎหมายได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่สำคัญของการพิจารณาดังกล่าวจึงมุ่งเน้นไปที่ “ความพร้อมของจังหวัด” เป็นเกณฑ์ซึ่งจากข้อมูลและสถิติทางการศึกษา^{๒๒} พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมที่จะยกฐานะเป็นจังหวัดจัดการตนเองได้พร้อมกัน ดังนั้น หากมีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองขึ้นจริงจะมีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ไม่กี่แห่งเท่านั้นที่จะมีความพร้อมและสามารถยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองได้ และส่งผลให้จังหวัดนั้น ๆ กลายเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่และไม่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกต่อไป สภาพเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า “การจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดจัดการตนเองซึ่งเดิมเป็นอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมดย่อมจะถูกโอนไปเป็นของจังหวัดจัดการตนเองโดยผลของกฎหมายทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีการประเมินความพร้อมของสถานศึกษาแต่ประการใด” ซึ่งย่อมหมายความว่า จะมีสถานศึกษาอยู่สังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนอันได้แก่จังหวัดจัดการตนเองและระดับล่าง อันได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเกณฑ์ซึ่งกรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐต้องกำหนดมาตรการในการถ่ายโอนสถานศึกษา งบประมาณในการจัดการศึกษา ตลอดจนบุคลากรของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการไปอยู่ในสังกัดของจังหวัดโดยเร็วเพื่อให้การบริหารจัดการการศึกษาเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนตรากฎหมายเพื่อรองรับการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ภายใต้จังหวัดขึ้นเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระและคล่องตัวตามเจตนารมณ์ของการปรับปรุงนั่นเอง อย่างไรก็ตามจังหวัดอื่นที่ยังไม่มีความพร้อมก็จะมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งการจัดการศึกษาจึงยังเป็นอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการโดยผ่านการบริหารจัดการศึกษาตามโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการตามกฎหมายดังเดิม

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวเป็นข้อเสนอที่กำหนดขึ้นภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลกรณีการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือการจัดการศึกษาโดยจังหวัดในรูปแบบ “จังหวัดจัดการตนเอง” ตามเงื่อนไขของ “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองพ.ศ.” ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งเป็นข้อเสนอต่อการปฏิรูปการศึกษาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการจัดการศึกษาภายใต้จังหวัดจัดการตนเองตามโครงสร้างของร่างกฎหมายดังกล่าวไม่เหมาะสม ประกอบกับภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ประกอบกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีประโยชน์อยู่มาก จึงควรคงราชการส่วนท้องถิ่นเอาไว้เพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบนั่นเอง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาภายใต้หลักการกระจายอำนาจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ประกอบกับกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะ

^{๒๒}โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๓

จัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติโดยต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วยนั้น และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้กำหนดให้มี “กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ” เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ซึ่งส่งผลให้มีการตรา “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒” ขึ้นใช้บังคับและมีการตั้ง “คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นเพื่อดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำ “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ” โดยมีเนื้อหาเพื่อกำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง อีกทั้งปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙) คณะกรรมการฯ ได้จัดทำและประกาศใช้บังคับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการแล้วจำนวนทั้งสิ้นสองฉบับ ได้แก่ (๑) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และ (๒) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๒^{๒๓} และได้มีการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า “รัฐไม่สามารถโอนโรงเรียนทั้งหมดที่มีอยู่ไปสังกัดท้องถิ่นได้” เนื่องจากการถ่ายโอนนั้นจำต้องถ่ายโอนทั้งสถานศึกษา บุคลากร รวมทั้งเงินงบประมาณที่ใช้สำหรับการจัดการศึกษาไปให้แก่ท้องถิ่นด้วย ซึ่งรัฐไม่อาจดำเนินการในด้านงบประมาณส่วนนี้ได้ทั้งหมดประการหนึ่ง นอกจากนี้ การถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบกับปัญหาด้านบุคลากรที่ไม่พร้อมที่จะถ่ายโอนด้วย เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้ที่เดิมเป็นบุคลากรที่อยู่ในสังกัด “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการก็ต้องถูกถ่ายโอนไปเป็นบุคลากรของท้องถิ่นและอยู่ภายใต้องค์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนั้น ๆ ตามพื้นที่ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ส่งผลให้การถ่ายโอนสถานศึกษาที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีคืบหน้าเท่าที่ควร

เพราะฉะนั้น หากพิจารณาแนวทางของการกระจายอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ประกอบกับ แนวความคิดที่จะกระจายอำนาจการจัดการศึกษาแก่จังหวัดโดยไม่ยึดโยงกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษานั้นยังสามารถดำเนินการได้ หากแต่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

^{๒๓}โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๒

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ทั้งยังได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นมาเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง โดยผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องมีการดำเนินการที่สำคัญในสองประการ ดังนี้

๑. การดำเนินการในระยะแรก

โดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ทั้งยังได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นมาเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับเป็นกระบวนการถ่ายโอนที่ ราชอาณาจักรบริหารส่วนกลางและราชอาณาจักรบริหารส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ หากแต่จะค่อย ๆ ลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนสถานศึกษาไปเป็นของท้องถิ่นพร้อมกันทั้งหมด หากแต่รัฐสามารถพิจารณาการถ่ายโอนได้ตามความพร้อมและความเหมาะสมของสถานศึกษาแต่ละแห่งนั่นเอง ทั้งนี้รายละเอียด ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการประเมินความพร้อมอย่างเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย^{๒๔} ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนจำเป็นต้องผ่านเงื่อนไขการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาก่อนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดของการจัดการศึกษา กฎหมายจึงได้กำหนดให้ “สถานศึกษาพิเศษ” ซึ่งหมายถึงความถึงสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษ บางประการ ดังต่อไปนี้ เป็นสถานศึกษาที่ไม่ต้องถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น ได้แก่

(๑) สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านและมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

(๒) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา

(๓) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

(๔) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัดหรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

(๕) สถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๓๐๐ คนขึ้นไปหรือสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนขึ้นไป

(๖) สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือที่ยังขาดความพร้อมด้านบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งต้องพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน

(๗) สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๘) สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริ หรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือจัดตั้งขึ้นเพื่อเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ

(๙) สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคาร ระบุวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

^{๒๔} กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยไม่นำเสนอรายละเอียด เงื่อนไข ตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากมีได้อยู่ในขอบเขตของรายงานการวิจัยนี้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากกระบวนการถ่ายโอนดังกล่าว พบว่าจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร หากแต่จะส่งผลให้ท้องถิ่นสามารถที่จะเป็นผู้จัดการศึกษาได้ “คู่ขนาน” ไปกับการจัดการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการ นั้นเองอย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจะบรรลุผลได้นั้น รัฐจำเป็นต้องถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ ตลอดจนการจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและเพียงพออีกด้วย ซึ่งกรณีนี้รัฐจำเป็นต้องเร่งดำเนินการกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลให้ไม่สามารถถ่ายโอนงบประมาณไปยังท้องถิ่นได้ตามแผนกระจายอำนาจ ฯ เสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้การถ่ายโอนบรรลุผลตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้

๒. การดำเนินการในระยะยาว

โดยที่การดำเนินการถ่ายโอนดังกล่าวนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนสถานศึกษาไปเป็นของท้องถิ่นพร้อมกันทั้งหมด หากแต่รัฐสามารถพิจารณาการถ่ายโอนได้ตามความพร้อมและความเหมาะสมของสถานศึกษาแต่ละแห่งเพราะฉะนั้น จึงย่อมหมายความว่าในระหว่างการดำเนินการดังกล่าวจะมีสถานศึกษาที่ถูกถ่ายโอนไปอยู่ภายใต้สังกัดท้องถิ่น และขณะเดียวกันสถานศึกษาอื่นยังคงเป็นสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการดั้งเดิม ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการย่อมต้อง “มีหน้าที่” สำคัญสองประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง หน้าที่ในส่งเสริม สนับสนุน และการพัฒนาสถานศึกษานิตบุคคลอื่นที่ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอเพื่อให้สามารถปรับตัว และเตรียมความพร้อมสำหรับรองรับการถ่ายโอนในอนาคตต่อไป

ประการที่สอง โดยที่การถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดจังหวัดจะส่งผลกระทบต่อบุคลากรที่อยู่ในสังกัดของสถานศึกษา เพราะฉะนั้น ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรของสถานศึกษาที่มีต่อการถ่ายโอนจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องมีหน้าที่ในการจัดทำแผนเตรียมความพร้อมและดำเนินการเตรียมความพร้อมตลอดจนให้ข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อประกอบความเข้าใจของบุคลากรด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่มีกฎหมายกำหนดให้การถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องได้ให้บุคลากรในสถานศึกษาสมัครใจประกอบด้วย^{๒๕}

๖.๔.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอต่อกรณีการจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิตบุคคลที่มีความคล่องตัวและไม่เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

โดยที่ข้อเสนอต่อการปฏิรูปการศึกษาตามแผนการปฏิรูปประเทศของรัฐบาลนั้น นอกเหนือจากได้มีการเสนอให้ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิตบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเดิมไปเป็นการจัดการศึกษาของจังหวัดภายใต้จังหวัดจัดการตนเองแล้ว ยังมีข้อเสนอที่เป็นทางเลือกอื่นอีกสองประการ อันได้แก่ การเสนอให้ยกฐานะของสถานศึกษาให้เป็น “องค์กรมหาชน” โดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กับข้อเสนอให้ยกฐานะของสถานศึกษาให้มีความเป็นอิสระในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งโดยผลทางกฎหมายแล้วสถานศึกษาในลักษณะนี้ ก็ย่อมจะมีสถานะเป็นองค์กรมหาชนเช่นกัน หากแต่เป็น “องค์กรมหาชนที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ”^{๒๖} ซึ่งไม่ได้มีความแตกต่างกันเท่าใดนัก ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอข้อเสนอและการดำเนินการตามข้อเสนอไปพร้อมกัน

^{๒๕} ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง วิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๙

^{๒๖} โปรดดูรายละเอียดใน บทที่ ๓

๑. การดำเนินการในระยะแรก

โดยที่การยกฐานะสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์การมหาชนนั้น เป็นการดำเนินการภายในโดยไม่ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลโดยตรงต่อระบบการจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐ เพราะฉะนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลโดยจะต้องมี **“นโยบายของรัฐที่ชัดเจน”** ที่จะยกฐานะสถานศึกษาดังกล่าวในลักษณะเดียวกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ หรือการตราเป็นพระราชบัญญัติในลักษณะเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒. การดำเนินการในระยะที่สอง

โดยที่การยกฐานะสถานศึกษานิติบุคคลให้เป็นองค์การมหาชนนั้น เป็นการปรับเปลี่ยนที่มีผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลนั้น ๆ ซึ่งสถานศึกษานิติบุคคลดังกล่าวย่อมหมายความถึงสถานศึกษานิติบุคคลที่มี **“ความพร้อม”** เพียงพอที่จะบริหารจัดการการศึกษาในลักษณะคล่องตัวและเป็นอิสระ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การที่จะพัฒนาสถานศึกษานิติบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นองค์การมหาชนนั้น ไม่อาจเกิดขึ้นได้กับสถานศึกษานิติบุคคลทุกแห่งพร้อมกันทั้งประเทศ ในทางตรงกันข้ามจะมีสถานศึกษาเพียงบางแห่งเท่านั้นที่มีความพร้อมสูงมากพอทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ที่จะแยกระบบการบริหารออกมาต่างหากให้สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การมหาชนได้ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงย่อมต้องมีหน้าที่ในการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานสำหรับ **“การประเมินความพร้อม”** ของสถานศึกษาต่างๆ เพื่อดำเนินการยกฐานะเป็นองค์การมหาชน ซึ่งความพร้อมในที่นี้ย่อมหมายความถึงความพร้อมด้านวิชาการ ความพร้อมด้านการบริหารงานบุคคล ความพร้อมด้านงบประมาณ และความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไป^{๒๗} อย่างไรก็ตาม เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการแยกสถานศึกษาใดแล้วพัฒนาให้เป็นการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบขององค์การมหาชนแล้ว กระทรวงศึกษาธิการย่อมสามารถที่จะพิจารณาคัดเลือกสถานศึกษาอื่นที่มีความพร้อมสูงพัฒนาให้มีรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาที่มีความคล่องตัวในลักษณะขององค์การมหาชนเพิ่มเติมได้อีกในภายหลังได้เช่นกัน

๓. การดำเนินการในระยะยาว

โดยที่การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลไปสู่องค์การมหาชน โดยไม่เกิดผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ไม่กระทบต่อบุคลากรในสถานศึกษา ตลอดจนไม่กระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษา สถานศึกษานิติบุคคลที่ผ่านการประเมินความพร้อมจึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการเพื่อเตรียมการปรับระบบการบริหารจัดการการศึกษาทั้งระบบเข้าสู่การบริหารจัดการการศึกษาในลักษณะขององค์การมหาชน โดยการดำเนินการเตรียมการดังกล่าวมีประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่จำเป็นต้องพิจารณาเตรียมการล่วงหน้า ดังนี้

๓.๑ การเตรียมการด้านการโอนทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณของสถานศึกษา

โดยที่การปรับเปลี่ยนสถานศึกษานิติบุคคลจากรูปแบบของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่การบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวสูงในลักษณะขององค์การมหาชนนั้น การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการประกาศยุบเลิกสถานศึกษานิติบุคคลที่จะปรับเปลี่ยนสถานะก่อน แล้วจึงดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานะเป็นองค์การมหาชน ซึ่งการประกาศยุบเลิกสถานศึกษาดังกล่าวหากไม่มีการเตรียมการใดๆ รองรับย่อมส่งผลกระทบต่อสถานศึกษาแห่งนั้นได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดช่องว่างในการดำเนินการบริหารจัดการ

^{๒๗}โปรดดูรายละเอียดใน บทที่ ๓ และบทที่ ๕

การศึกษาในช่วงรอยต่อของการปรับเปลี่ยนสถานะอันจะกระทบต่ออำนาจหน้าที่และการบริหารจัดการ การศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้หมายความรวมถึงสิทธิในการใช้หรือสิทธิตามสัญญาเช่า ที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่สถานศึกษานิติบุคคลมีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับนั่นเอง ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้การโอนนั้นมีผลสมบูรณ์ในวันที่พระราช กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาที่เป็นบริการสาธารณะดำเนิน ไปได้อย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงักนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณดังกล่าวนี้ ไม่ได้หมายความรวมไปถึงเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำเป็นของ ส่วนราชการเดิมที่ยังคงมีผู้ครองตำแหน่งอยู่ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ยังคงเป็นส่วนราชการนั้นต่อไปจนกว่า จะมีการยุบเลิกตำแหน่งนั้น ๆ

๓.๒ การเตรียมจัดระบบการบริหารจัดการการศึกษาชั่วคราว

นอกเหนือจากการเตรียมการรองรับการเปลี่ยนผ่านไปสู่องค์การมหาชนด้านการเงินงบประมาณและ ทรัพย์สินของสถานศึกษาแล้ว การเตรียมการจัดระบบโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาชั่วคราว โดยเฉพาะ “คณะกรรมการบริหาร” ของสถานศึกษาที่จะปรับเปลี่ยนไปสู่องค์การมหาชนเป็นเรื่องที่มีความ จำเป็นอย่างยิ่ง และโดยที่ระบบการบริหารจัดการการศึกษาภายใต้รูปแบบองค์การมหาชนเป็นระบบที่ แตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ส่งผลให้ “คณะกรรมการบริหาร” นี้จึงจำเป็นต้องเป็นองค์กรหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการสถานศึกษาที่ จำเป็นอันถือเป็นการวางรากฐานของสถานศึกษานิติบุคคลนั้น ๆ ด้วย ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติ และที่มาของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนพบว่า การจะได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารตามกฎหมายไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทันทีในวันที่กฎหมายจัดตั้งมีผลใช้บังคับ อีกทั้งการได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาตามกฎหมายจำเป็นต้องดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่ กฎหมายกำหนด ส่งผลให้ในวันที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับสถานศึกษาจำเป็นต้องมี คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาชั่วคราวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนเพื่อให้การบริหารจัดการการศึกษามี ความต่อเนื่องนอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้องค์การมหาชนจะต้องมี “ผู้อำนวยการ” หนึ่งคนเพื่อทำหน้าที่ บริหารกิจการของโรงเรียนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของโรงเรียน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้ง อำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เพราะฉะนั้น ในระยะแรกของการปรับเปลี่ยนสถานะสถานศึกษาจึงควร กำหนดให้มี “ผู้ทำหน้าที่ผู้อำนวยการ” ขึ้นเป็นการชั่วคราวเพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจมอบหมายให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาในขณะนั้นทำหน้าที่ผู้อำนวยการไปพลางก่อนจนกว่าจะมี การแต่งตั้งผู้อำนวยการตามกฎหมายจัดตั้งก็ได้

๓.๓ การเตรียมการจัดระบบบริหารงานบุคคลชั่วคราว

โดยที่ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนนั้นเป็นระบบที่ถูกออกแบบเพื่อให้องค์การ มหาชนสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระและมีความคล่องตัว ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้องค์การ มหาชนอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลภายใต้ “คณะกรรมการบริหาร” ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทในการ กำหนดนโยบายในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ตลอดจนอำนาจในการส่งระเบียบกฎเกณฑ์ อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งหลายของสถานศึกษา นอกจากนี้ บุคลากรในระดับครู คณาจารย์และ บุคลากรทางการศึกษาอื่นก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนสถานะจาก “ข้าราชการ” เป็น “พนักงานของรัฐ” ที่อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อตัดสินใจจ้างงานต่อเมื่อครบกำหนดสัญญาจ้าง และสิทธิ ประโยชน์อื่น ที่เคยได้รับในระบบราชการก็จะเปลี่ยนแปลงไปโดยขึ้นอยู่กับแนวทางที่คณะกรรมการบริหาร

โรงเรียนจะได้กำหนดขึ้นต่อไป ประกอบกับการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นจำเป็นต้องมีการประกาศยุบเลิกสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น ในระยะเปลี่ยนผ่านจึงควรกำหนดให้ข้าราชการและลูกจ้างของสถานศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับ ยังคงเป็นข้าราชการและลูกจ้างของกระทรวงศึกษาธิการ และปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาตามกฎหมายจัดตั้งโดยให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะลูกจ้างของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาขาดความต่อเนื่องอันอาจกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาได้ และเมื่อพ้นช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านแล้วข้าราชการหรือลูกจ้างของสถานศึกษาย่อมสามารถที่จะแสดงความจำนงที่จะเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการไปเป็นพนักงานขององค์การมหาชนได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะได้กำหนดขึ้นต่อไปได้

บทที่ ๗

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โดยที่ข้อเสนอที่จะปรับเปลี่ยนให้สถานศึกษานิติบุคคลมีความคล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้นภายใต้การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดของจังหวัดจัดการตนเอง การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในรูปแบบองค์กรมหาชน และการบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในรูปแบบมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐนั้น ทั้งสามรูปแบบล้วนแล้วแต่เป็น “การปรับเปลี่ยนระบบบริหารจัดการสถานศึกษาภายในของสถานศึกษา” เสียใหม่แตกต่างจากระบบที่เป็นอยู่เดิมในปัจจุบันอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น ภายใต้ข้อเสนอของสภาพัฒน์แห่งชาติที่ได้เสนอให้การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของจังหวัดจัดการตนเองนั้น โดยที่ “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ....” ได้ออกแบบให้จังหวัดที่จะเป็นจังหวัดจัดการตนเองเป็นการบริหารจัดการที่เป็นท้องถิ่นที่มีพื้นที่เต็มพื้นที่ของจังหวัดและมีการบริหารจัดการที่เบ็ดเสร็จโดยดึงเอาเอาอำนาจจากส่วนกลางมาส่วนหนึ่งและจากส่วนภูมิภาคมาอีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้การบริหารจัดการจังหวัดดียิ่งขึ้นและสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่ และโดยผลของการยกฐานะให้เป็นจังหวัดจัดการตนเอง ร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ “ราชการส่วนภูมิภาค” คือจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งเขตพื้นที่การศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจะถูกยุบไปด้วยเหลือแต่เพียงจังหวัดที่เป็น “ราชการส่วนท้องถิ่น” เต็มพื้นที่และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจาก “นายกรัฐมนตรี” แทน ซึ่งย่อมาหมายความว่ากรณีการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนั้น สถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เดิมตั้งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดจัดการตนเอง จะถูกโอนไปเป็นสถานศึกษาที่สังกัดจังหวัดจัดการตนเองที่มีสถานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นแทน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว “รัฐบาล” จำต้องมี “นโยบายที่ชัดเจนโดยมีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้น” เพื่อโอนทั้งสถานศึกษา บุคลากรในสถานศึกษาและงบประมาณของสถานศึกษาดังกล่าวให้เป็นของจังหวัดจัดการตนเองทั้งหมดและย่อมาหมายความว่าหากจัดตั้งจังหวัดใดขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองและมีการโอนสถานศึกษาไปอยู่ในสังกัดของจังหวัดนั้นแล้ว สถานศึกษาแต่ละแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้นก็ย่อมอยู่ในสังกัดของท้องถิ่นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ โดยอาจเป็นสถานศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ บุคลากรของสถานศึกษาที่เดิมเคยเป็นบุคลากรในสังกัดของของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งอยู่ภายใต้ระบบบริหารงานบุคคลของ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กคศ.) ก็ย่อมจะถูกโอนไปสังกัดราชการส่วนท้องถิ่นและอยู่ภายใต้องค์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนั้น ๆ อีกด้วย ส่วนด้านงบประมาณนั้นภายหลังจากการโอนสถานศึกษาแล้ว การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาดังกล่าวก็จะอยู่ภายใต้ระบบงบประมาณและใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่นที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่อีกด้วยซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการจัดการศึกษาภายใต้จังหวัดจัดการตนเองตามโครงสร้างของร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ไม่เหมาะสม ประกอบกับภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลประกอบกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีประโยชน์อยู่มาก เพราะฉะนั้น จึงควรคงราชการส่วนท้องถิ่นเอาไว้เพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบนั่นเองและปรับกลไกการทำงานหรือเปลี่ยนบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคโดยให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางมาตรฐาน การกำกับดูแล และติดตามตรวจสอบการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่นแทน ซึ่งจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทยที่แม้จะได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หากแต่รัฐธรรมนูญยังได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของท้องถิ่นดั้งเดิม โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้ “การกำกับดูแลจากราชการบริหารส่วนกลาง” โดยต้อง “ทำเท่าที่จำเป็น” ภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

สำหรับข้อเสนออื่นที่เกี่ยวกับการปรับระบบการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลไปเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กับการจัดการศึกษานิติบุคคลให้มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น แม้การจัดการศึกษาในสองรูปแบบดังกล่าวจะไม่กระทบต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม หากแต่กฎหมายยังคงกำหนดให้สถานศึกษาอยู่ภายใต้ “การกำกับดูแล” จากรัฐซึ่งในที่นี้คือ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ” ดั้งเดิม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าภายใต้อำนาจในการกำกับดูแลนั้น มิได้หมายความว่าสถานศึกษาจะมีความคล่องตัวและเป็นอิสระจนปราศจากการตรวจสอบแต่อย่างใด ตรงกันข้ามสถานศึกษากลับยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้ “เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพการศึกษาของชาติ” ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดดั้งเดิม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งสองรูปแบบนี้ เรียกร้อง “ความพร้อม” ของสถานศึกษาในทั้งสี่ด้านเป็นหลัก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสถานศึกษาที่มีความพร้อมดังกล่าวจึงมีแต่เพียงสถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีผู้เรียนตั้งแต่ ๑,๕๐๐-๒,๔๙๙ คนหรือขนาดใหญ่พิเศษที่มีผู้เรียนตั้งแต่ ๒,๕๐๐ คนขึ้นไปเท่านั้น ทั้งนี้ การพิจารณานี้ยังไม่รวมไปถึง “ความสมัครใจของบุคลากร” ที่เป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งของการประเมินความพร้อมสำหรับการถ่ายโอนอีกด้วย

เพราะฉะนั้น ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน การบริหารจัดการการศึกษาโดย “สถานศึกษา” จึงเป็นการบริหารจัดการศึกษาโดยราชการส่วนกลางในลักษณะของการแบ่งอำนาจบางส่วนจากราชการบริหารส่วนกลางคือกระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังหน่วยงานในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่คือสถานศึกษาที่แม้จะมีข้อบกพร่องหรืออุปสรรคในการบริหารจัดการที่ไม่มีความเป็นอิสระและคล่องตัว ผู้วิจัยเห็นว่าความพยายามแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนให้สถานศึกษาที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้นโดยใช้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองโดยกลับไปตั้งฐานที่จังหวัดอาจไม่เหมาะสมและไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหาที่ตรงประเด็นประกอบกับ เมื่อพิจารณาเชิงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่าได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้มีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาอย่างโดยมีเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเสมือนพี่เลี้ยงให้แก่สถานศึกษา เพราะฉะนั้น เมื่อการกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ผู้วิจัยเห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการอาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขกระบวนการวิธีการ หรือเงื่อนไขของการกระจายอำนาจให้เหมาะสม ที่ปัจจุบันอยู่ภายใต้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งต่างกำหนดเงื่อนไข วิธีการกระจายอำนาจโดยคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยรับการกระจายอำนาจคือสถานศึกษาให้เหมาะสม อีกทั้งกระทรวงศึกษาธิการควรเร่งดำเนินการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นเสมือน “เครื่องมือ” ของสถานศึกษาเพื่อรองรับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาให้สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์โดยไม่จำต้องแก้ไข

เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ตามนอกจากนี้ แม้สถานศึกษานิตยบุคคลจะถูกปรับเปลี่ยนให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้นในรูปแบบใดก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าการปรับเปลี่ยนดังกล่าวนั้น จำต้องเป็นการดำเนินการลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยกระทรวงศึกษาธิการย่อมมีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะริเริ่มนำร่องดำเนินการกับเฉพาะสถานศึกษานิตยบุคคลบางแห่งที่มีความพร้อมก่อนแล้วค่อยขยายผลออกไปยังสถานศึกษาอื่นในภายหลังอย่างไรก็ตาม เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบแล้ว กระทรวงศึกษาธิการจำต้องดำเนินการกำหนดระบบหรือกติกาพิเศษที่ใช้บังคับกับเฉพาะสถานศึกษาในกลุ่มนี้เพื่อให้สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและคล่องตัวภายใต้มาตรฐานการศึกษาของชาตินั้นเอง

บรรณานุกรม

- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ. ๒๕๓๘
- ชาญชัย แสงศักดิ์. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน. สำนักพิมพ์นิติธรรม. ๒๕๕๒
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. ข้อมูลจำนวนโรงเรียนจำแนกตามขนาดจำนวนนักเรียน ปีการศึกษา ๒๕๕๘ (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม ๒๕๕๘) <http://www.bopp-obec.info/home/> (Assessed 10/12/2015)
- โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ. สำนักพิมพ์เอ็กซ์เปอร์เน็ท ๒๕๕๐. อ้างใน ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์. คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ จังหวัดจัดการตนเองและนครแม่สอด. สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล. ๒๕๕๗
- ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์. คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ จังหวัดจัดการตนเองและนครแม่สอด. สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล ๒๕๕๗.
- James Katorobo. Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy in Proceeding of the Global Forum on Reinventing Government: Towards Participatory and Transparent Governance. ๒๔-๒๗ May ๒๐๐๕. Seoul, Republic of Korea. อ้างใน ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์. คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ จังหวัดจัดการตนเองและนครแม่สอด. สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล. ๒๕๕๗
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องสำหรับประชาชน. มกราคม. ๒๕๕๘
- วนิดา แสงสารพันธ์. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาโดย “เขตพื้นที่การศึกษา” ในฐานะหน่วยรับการกระจายอำนาจตามกฎหมาย”.วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๒ พฤษภาคม-สิงหาคม. ๒๕๕๖
- สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, วนิดา แสงสารพันธ์ และคณะ. รายงานการวิจัยประเมินผลเพื่อจัดระดับคุณภาพเขตพื้นที่การศึกษา. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. ๒๕๕๔
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทยด้านการศึกษา. ๒๕๕๗. หน้า ๒ http://library๒.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc๒๕๕๗-issue๕-reform๐๑.pdf (Assessed ๑๘/๑๒/๒๐๑๕)

จรัส สุวรรณมาลา. “แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย”.วารสารจลนิตี พฤษภาคม-มิถุนายน.๒๕๕๖

สำนักงานประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘.
http://www.mua.go.th/users/budget/doc/budget_๕๘.pdf

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. โครงการศึกษาความเหมาะสมของการปรับเปลี่ยนสถานภาพสถานศึกษาของรัฐเป็นองค์กรมหาชน.เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.๒๕๕๖

สุรพล นิติไกรพจน์. องค์กรมหาชน แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน.สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. สำนักงาน ก.พ.. กรุงเทพฯ ๒๕๕๒

บรรเจิด สิงคะเนติ.การพัฒนาแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” ในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มาสู่การร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. วารสารนิติศาสตร์ ๔๓: ๒ มิถุนายน ๒๕๕๗

จรัส สุวรรณมาลา. “แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย”.วารสารจลนิตี พฤษภาคม-มิถุนายน.๒๕๕๖

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมาย) โครงการวิจัยและพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ. โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.๒๕๕๕

สุรพล นิติไกรพจน์. “มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์กรมหาชนอิสระ : กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี” อ้างใน องค์กรมหาชน มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ . สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.

พิณสุดา สิริธรงค์ศรี. รายงานการวิจัยและพัฒนา เรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. เสนอต่อ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.๒๕๕๖

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของไทย”.วารสารจลนิตี พฤษภาคม-มิถุนายน.๒๕๕๖

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

โครงการรับฟังความคิดเห็นเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหาร
การศึกษาในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

โครงการรับฟังความคิดเห็นเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ตามที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นร่วมกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้ดำเนินโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเพื่อให้ได้ข้อค้นพบเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีการเสนอสู่สภาปฏิรูปจากหลายภาคส่วนในขณะนี้ ประกอบกับการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับ “จังหวัดจัดการตนเอง” มาประยุกต์ใช้กับการจัดการศึกษาเพื่อให้รัฐเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้จัดการศึกษา” มาเป็น “ผู้สนับสนุนและส่งเสริม” ให้เกิดการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพภายใต้แนวความคิดของสภาปฏิรูปข้างต้น และวิเคราะห์รูปแบบ แนวทาง ความเป็นไปได้ของหลักการดังกล่าวประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อเสนอแนะและกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษานิติบุคคลเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษานั้น

เพื่อเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการศึกษาจึงได้ดำเนินโครงการรับฟังความคิดเห็นเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรับฟังข้อมูลแนวความคิดและนำมาเป็นข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการวิจัยฯ ต่อไป

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการการศึกษา
๒. เพื่อนำข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นเป็นข้อเสนอแนะและแนวทางในการดำเนินการวิจัยฯ

กลุ่มเป้าหมาย

๑. ผู้บริหารสถานศึกษานิติบุคคล
๒. ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ
๓. นักวิชาการ
๔. ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการการศึกษา

รวมจำนวนทั้งสิ้น ๕๐ คน

ช่วงเวลา ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

สถานที่ ห้องประชุมลีลาวดี โรงแรมรามารการ์เด็น กรุงเทพมหานคร

ภาคผนวก ข

กำหนดการรับฟังความคิดเห็น
เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด
เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

กำหนดการประชุมรับฟังความคิดเห็น
โครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๐๐ – ๑๒.๐๐ น.
ณ ห้องประชุม สีลาวดีโรงแรมรามารักษ์เด็นท์ กรุงเทพมหานคร

เวลา ๐๘.๐๐ – ๐๘.๓๐ น.	ลงทะเบียน
เวลา ๐๘.๓๐ – ๐๘.๔๕ น.	กล่าวรายงานและชี้แจงความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยฯ โดย นายเฉลิมชนม์ แน่นหนา ผู้อำนวยการสำนักพัฒนากฎหมายการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
เวลา ๐๘.๔๕ – ๐๙.๐๐ น.	เปิดการประชุมรับฟังความคิดเห็นฯ โดย ดร.วัฒนาพร ระงับทุกข์รองเลขาธิการสภาการศึกษา
เวลา ๐๙.๐๐ – ๐๙.๓๐ น.	นำเสนอแนวความคิดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา โดย ผศ.วนิดา แสงสารพันธ์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
เวลา ๐๙.๓๐ – ๑๐.๓๐ น.	เสวนาการรับฟังความคิดเห็นในโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
เวลา ๑๐.๓๐ – ๑๐.๔๕ น.	พักรับประทานอาหารว่าง
เวลา ๑๐.๔๕ – ๑๒.๐๐ น.	การรับฟังความคิดเห็น ฯ (ต่อ)
เวลา ๑๒.๐๐	ปิดการประชุม และรับประทานอาหารร่วมกัน

หมายเหตุ: อาหารว่างเสรีในห้องประชุม

กำหนดการอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม

ภาคผนวก ค

รายชื่อผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น
เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด
เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมระดมความคิดเห็น
เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัด
เพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา
วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙
ณ ห้องประชุมลีลาวดี โรงแรมรามารการ์เด็น กรุงเทพมหานคร

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง
๑	นางอัญมณี ภิญโญยาง	หัวหน้างานวิชาการ
๒	นางวรรณมา ดุลาสิทธิพร	กรรมการ คณะกรรมการการศึกษา
๓	นายปรัดถกร ศรีทิพย์อาสน์	เจ้าหน้าที่โครงการทางเศรษฐกิจ ๒
๔	นายธงชัย โคระทัต	ผู้อำนวยการโรงเรียน
๕	นางจิรนนท์ เฟ่งพินิจ	ผู้อำนวยการ
๖	นางสาวอัมพา สุวรรณศรี	หัวหน้าฝ่ายวิชาการและประมวลผล
๗	นางเบญจมาศ ฉลาดการณ์	นักวิเคราะห์ฯ ระดับชำนาญการ
๘	นางสาวกาญจนภรณ์ मुखดารา	นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ
๙	นายชัยสิทธิ์ ดอนท้วม	ผู้อำนวยการ
๑๐	นายสำเริง พันธุ์ฝึก	ผู้อำนวยการ
๑๑	นายศักดิ์พัฒน์ สุขกลัด	รองผู้อำนวยการ
๑๒	นางสาวสำออง เที้ยธิทรัพย์	รองผู้อำนวยการ
๑๓	นายรพีพงศ์ วิริยะกุลมงคล	รองผู้อำนวยการ เขตฯ
๑๔	นายวิชัย ปาละศักดิ์	ผู้อำนวยการสถานศึกษา รก. ผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาลปทุมธานี
๑๕	นางสมนา อีกุลวงษ์	ผู้อำนวยการโรงเรียน
๑๖	ดร.อัสनिया สุวรรณศิริกุล	ที่ปรึกษาสถาบันส่งเสริมสร้างฯ
๑๗	ดร.ธงชัย ชิวปรีชา	ผู้อำนวยการโรงเรียน
๑๘	นายชัยเดช นาคสะอาด	หัวหน้างานวิจัยฯ
๑๙	นางวรรณดี นาคสุขปาน	ผู้อำนวยการโรงเรียน
๒๐	นางเพชรชูดา เกษประยูร	ประธานบริหาร
๒๑	อาจารย์ศิริประภา อยู่สุข	ผู้อำนวยการโรงเรียน
๒๒	ผศ.ชัยศักดิ์ ชั่งใจ	ผู้อำนวยการและรองคณบดี
๒๓	ดร.วิโรจน์ เจษภูาดิลก	รองผู้อำนวยการวิทยาลัย
๒๔	นายวัฒน์ ฝือกเสริฐ	รองผู้จัดการทั่วไปศูนย์การเรียนรู้ปัญญาภิวัฒน์บมจ.ซีพีออลล์
๒๕	นายราชวัตร สว่างรักษ์	ผู้อำนวยการโรงเรียน
๒๖	นายสหชัย ดาสวน	ผู้อำนวยการโรงเรียน
๒๗	นายทวีสิทธิ์ นิ่งแก้ว	ผู้อำนวยการกองการศึกษา

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง
๒๘	นอ.ผดุง โกมุทฉาย	ผู้กองการศึกษา
๒๙	นางสาวชาลินี ถนัดงาน	นักกฎหมายอาวุโส
๓๐	นายสมคิด โพธิ์สง่า	ผู้อำนวยการสถานศึกษา
๓๑	นายธีรภูมิ เจริญรัมย์	รองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา
๓๒	นายสุรบัญชา วิจิตพันธ์	รองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา
๓๓	นายอารักษ์ พัฒนาถาวร	ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา
๓๔	นายวิรัตน์ บึงผลพูล	นักบริหารการศึกษา ๗
๓๕	นายสมบัติ พุททสัมฤทธิ์	ผู้จัดการบริหารการศึกษา
๓๖	นางสาวลัดดาวัลย์ ม่วงศรี	เจ้าหน้าที่ประสาน
๓๗	นายอนุวัฒน์ สาวบูรณ์	ผู้ช่วยผู้จัดการ
๓๘	นางสาวฐานิตา แพ้วว่าณิชย์	รองผู้อำนวยการสำนักการศึกษา กทม.
๓๙	นางสุมิตรา พงศธร	ผู้บริหาร
๔๐	นางศิริพร ทิมคล้าย	ผู้อำนวยการ
๔๑	นายวีระศักดิ์ สร้อยทอง	ครู
๔๒	นายวิฑูรย์ วงศ์อิน	ผู้อำนวยการ
๔๓	นายโสภณ คำนิงเนตร	ผู้อำนวยการ
๔๔	นายอนุกุล ภูพานิช	ผู้เชี่ยวชาญ ๑๒
๔๕	ผศ.ดร.ชนิตา ไกรเพชร	รองคณบดีคณะศึกษาศาสตร์
๔๖	นางไอรินทร์ กระจ่างทอง	นิติกร
๔๗	นางสาวจิตติรัตน์ วงศ์วัลย์	รองผู้อำนวยการ
๔๘	นางศิริพร ทิมาลัย	ผู้อำนวยการ
๔๙	นายวีระศักดิ์ สร้อยทอง	ครู
๕๐	ว่าที่ร้อยตรีอานนท์ สุขภาคกิจ	ผู้อำนวยการ สพม.๑
๕๑	นายสมัย นาคจรรณ	ผู้อำนวยการ
๕๒	ว่าที่ร้อยโทอุดม ถุงทรัพย์	รองผู้อำนวยการ
๕๓	นางสาวแสงมณี สีน้อย	ผู้อำนวยการส่วนวิชาการ
๕๔	นางนิภาวัลย์ เพชรผึ้ง	นักวิชาการศึกษา
๕๕	นายสุรศักดิ์ สุระเสน	นักวิชาการศึกษา
๕๖	นางสาวทศรี อางวิชัย	นักวิชาการศึกษา
๕๗	นางชิติตา โรจนวัชรพล	รองผู้อำนวยการ
๕๘	นางวัฒนาพร ระจับทุกซ์	รองเลขาธิการสภาการศึกษา
๕๙	นายเฉลิมชนม์ แน่นหนา	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา
๖๐	นายสวัสดิ์ ภูทอง	นิติกรชำนาญการพิเศษ

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง
๖๑	นายสมพงษ์ ฝูยสารธรรม	นักวิชาการศึกษาคำนาฏการพิเศษ
๖๒	นายเนติ รัตนากกร	นิตกรคำนาฏการ
๖๓	นางสาวชนัญญา อุ่นจันทร์	นักวิชาการศึกษาคำนาฏการพิเศษ
๖๔	นางสาวณัฐิกา นิตยาพร	นิตกรคำนาฏการ
๖๕	นายชัชวาล อัสฎากุล	นิตกรคำนาฏการ
๖๖	นายชาญชัย มาณจักร์	นิตกรปฏิบัติการ
๖๗	นายเฉลิมพล เอียดพูล	นิตกรปฏิบัติการ
๖๘	นายวรพจน์ หาญใจ	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ
๖๙	นางสาวทตยา รัชตาทิวัฒน์	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ
๗๐	นายภูริเดช สีผาง	นิตการปฏิบัติการ
๗๑	นายอุดมพร สังฆะทรัพย์	เจ้าพนักงานธุรการคำนาฏงาน

ภาคผนวก ง

ข้อเสนอแนะจากการรับฟังความคิดเห็น
เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด
เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

สรุปประเด็นการประชุมระดมความคิดเห็น
เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัด
เพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา
วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙
ณ ห้องประชุมลีลาวดี โรงแรมรามารการ์เด็น กรุงเทพมหานคร

การรับฟังความคิดเห็นเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาจากผู้บริหาร ผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ น. ณ ห้องประชุมลีลาวดี โรงแรมรามารการ์เด็น กรุงเทพมหานคร มีตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมทั้งสิ้นจำนวน ๗๑ คน โดยมีความคิดเห็นสรุปได้ดังนี้

นางเพชรชุตดา เกษประยูร ประธานบริหารโรงเรียนอานวยศิลป์

ในการปฏิรูปการศึกษาก็เป็นเหมือนที่ผ่านมามากๆ ครั้ง การศึกษาเอกชนจะไม่ค่อยได้พูดถึงเลย ปัจจุบันนี้มีเด็กที่เรียนอยู่ในภาคเอกชน ๒.๕ ล้านคนเทียบกับเด็กที่เรียนอยู่ในภาครัฐ ๗.๓ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๒๐ แต่เด็ก ๒.๕ ล้านคนไม่ค่อยได้ถูกพูดถึง ไม่ได้อยู่ในระบบการคิดของการศึกษาภาครัฐ ที่ผ่านมามีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเราที่อยู่ในลำดับที่ ๓ ซึ่งในการปฏิรูปการศึกษา คำว่าประชาชาติ ไม่ใช่เฉพาะภาครัฐกิจสภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม ต้องเข้ามาช่วยแต่เพียงอย่างเดียว การปฏิรูปการศึกษาถ้าภาครัฐไม่ช่วย ประคับประคองให้โรงเรียนเอกชนดำเนินอยู่ได้ ท้ายจะต้องรับโอนการจัดการศึกษาให้เด็กอีกจำนวน ๒.๕ ล้านคน ทั้งๆ ที่ ต้นทุนของรัฐที่จ่ายให้โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประมาณ ๔๒,๐๐๐ บาท/คน/ปี ทั้งๆ ที่ภาครัฐให้เงินอุดหนุนนักเรียนที่เลือกโรงเรียนเอกชน รัฐจ่ายเพียง ๑๐,๐๐๐ บาท/คน/ปี นี่เป็นเพียงการเปรียบเทียบให้เห็นว่าการศึกษาภาคเอกชนช่วยลดภาระให้ภาครัฐได้อย่างไร สำหรับการกระจายอำนาจในภาครัฐ ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ ขอแสดงความคิดเห็นว่าสิ่งหนึ่งที่เป็นทางออกของประเทศไทยก็คือการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่ฐานของโรงเรียน ที่ผ่านมามีในการปฏิรูปในปี ๒๕๔๒ เรากระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา แต่ครั้งนี้เรากำลังพูดถึงการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่จังหวัด แต่หลักการการบริหารสากลก็คือ การกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษา หรือ School Base Management เพราะฉะนั้นรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาในครั้งนี้ถ้าหากกระจายไปสู่จังหวัดก็เป็นการขยายปัญหาการศึกษาปัจจุบันที่เป็นของกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นปัญหาให้กับจังหวัดต่าง ๆ ถ้าหากกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาโดยให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลนั้นจะเกิดขึ้นไม่ได้ในเรื่องการบริหารงบประมาณเนื่องจากว่า ครูและผู้บริหารการศึกษาของรัฐยังรับเงินเดือนจากกรมบัญชีกลางภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัดการศึกษาแต่เพียงผู้เดียว แต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องบริหารจัดการศึกษาให้ทั่วถึง ต้องปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์และสร้างการรับรู้ใหม่ โดยอาจจะให้เอกชนเข้ามามีส่วนช่วยจัดการศึกษาด้วย ซึ่งจะประหยัดทั้งงบประมาณและได้การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพรัฐควรเอื้อให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาบ้าง และสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมปัญหาที่ครูในโรงเรียนเอกชนลาออกเพื่อไปสอบบรรจุเป็นครูในภาครัฐ ก็เป็นปัญหายาวนานมากกว่า ๔๐ ปี การกระจายอำนาจการศึกษาต้องสร้างความเป็นธรรมให้เกิด

ความเท่าเทียมกันทั้งโรงเรียนของรัฐและเอกชน สร้างการแข่งขันที่เป็นธรรม แล้วให้คู่มือการศึกษาสำหรับนักเรียนและผู้ปกครองที่จะเป็นผู้เลือกโรงเรียนที่ดีมีคุณภาพ และปรับบทบาทกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ให้นโยบาย หรือเป็น Regulate ที่จะคอยดูว่าโรงเรียนไหนไม่ทำตามนโยบายหรือทิศทางการศึกษา

นายชัยเดช นาคสะอาด หัวหน้างานวิจัยโรงเรียนมัธยมสาธิตวัดพระศรีมหาธาตุ

แนวทางการให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล ต้องมีความพร้อมซึ่งต้องมีเกณฑ์รูปแบบของความพร้อมในเรื่องงบประมาณ มีมาตรฐานการศึกษา หลักสูตรการศึกษา บุคลากร ในส่วนรูปแบบการศึกษาควรต้องมีการกำหนดจากส่วนกลาง เพื่อให้มีมาตรฐานการศึกษา ถ้าโรงเรียนที่มีความพร้อมในขณะนี้น่าจะเป็นโรงเรียนสาธิตต่างๆ ทั่วประเทศ ที่มีความพร้อมทั้งงบประมาณและบุคลากรที่จะสามารถบริหารจัดการในรูปแบบโรงเรียนนิติบุคคล ซึ่งเกณฑ์ความพร้อมทางกระทรวงหรือรัฐบาลต้องกำหนดเกณฑ์ให้ชัดเจนว่า ลักษณะใดที่มีความพร้อมที่จะบริหารจัดการแบบนิติบุคคลได้ซึ่งมีความคล่องตัว สามารถบริหารจัดการตนเองได้

ว่าที่ร้อยตรีอานนท์ สุขภาคกิจ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต ๑

ประเด็นที่ ๑ การกระจายอำนาจได้ทำมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังท้องถิ่นต้องถามก่อนว่าเขาอยากจะทำหรือไม่ ตัวอย่างที่นครราชสีมาที่ถ่ายโอนไปเดี๋ยวนี้โรงเรียนก็อยากกลับมา ประเด็นที่ ๒ ไม่อยากให้เป็นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่ดี ควรบูรณาการทั้ง ๓ รูปแบบ เพราะทุกจังหวัดความพร้อมไม่เท่ากัน ถ้าโรงเรียนถ่ายโอนไปเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังไม่พอไหว แต่ถ้าไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบล ก็อาจมีการต่อต้านเพราะบางแห่งอาจไม่มีความพร้อมด้านบุคลากรที่จะดูแล ในรูปแบบที่ ๒ เห็นด้วยครับ สามารถทำได้เลยเพราะมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว โดยสรุปแล้วมันมีความเหมาะสมทั้ง ๓ รูปแบบ โดยโรงเรียนสามหมื่นกว่าโรงเรียนต้องมีเกณฑ์การประเมินความพร้อมว่าโรงเรียนไหนพร้อมที่จะเปลี่ยนบ้างเป็นรุ่นๆไป

ดร.กาญจนาภรณ์ มุขตารา นักวิชาการศึกษาศูนย์การศึกษาพิเศษ

การถ่ายโอนโรงเรียนไปสู่ท้องถิ่น จากที่เคยทำมาในอดีตพบว่าการไม่เสถียรของการโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการขอโอนกลับมาซึ่งไม่สามารถทำได้เพราะกฎหมายทางการศึกษาไม่มีช่องทางในการให้กลับมา เป็นปัญหาอย่างมากในเรื่องของบุคลากรและงบประมาณในส่วนรูปแบบ ๓ รูปแบบที่ผู้วิจัยได้เสนอมาดิฉันเห็นว่าควรจัดการเรื่องของคนก่อน เพราะเป็นเรื่องของความเต็มใจและเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจไม่ใช่อยู่ที่อำนาจแต่อยู่ที่คนใช้อำนาจ ถ้าคนใช้อำนาจไม่ได้ใช้เพื่อมวลชนอย่างแท้จริงนั้นก็ไม่ใช่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

นายทวีสิทธิ์ ฉิ่งแก้ว ผู้อำนวยการกองการศึกษา เทศบาลนครปากเกร็ด

การถ่ายโอนโรงเรียนมาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันก็เป็นปัญหาอยู่เนื่องจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีการเปลี่ยนแปลงตามวาระ ซึ่งบางท่านก็ให้ความสำคัญบางท่านก็ไม่ให้ความสำคัญ ในส่วนรูปแบบที่ท่านเสนอมาผมเห็นด้วย แต่ควรให้ครูในโรงเรียนเข้ามามีส่วนร่วมว่ารูปแบบที่เขาต้องการเป็นแบบไหน บางทีอาจใช้รูปแบบผสมผสานกันเพื่อความเหมาะสมกับบริบทพื้นที่ อาจทำพื้นที่นำร่องก่อนเพื่อเป็นตัวอย่าง ในอนาคตจะเกิดปัญหาขาดแคลนครูที่มีคุณภาพ ซึ่งจะเกี่ยวนายการกัณฑ์หมดจะเป็นครูรุ่นใหม่ที่ยังไม่มีประสบการณ์มาแทนที่ ภาคีรัฐควรส่งเสริมครูรุ่นเก่าๆที่มีประสบการณ์ อาจจะทำต่อสักหกเจ็ดเดือนเพื่อรอการหาครูคนใหม่มาแทน

ดร.อัสनिया สุวรรณศิริกุล สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ขอให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ ๓ เรื่อง เรื่องแรกคือผลงานวิจัย เรื่องที่สองการเชื่อมโยงเกี่ยวกับแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ ๑๒ และเรื่องสุดท้ายจะเป็นข้อเสนอแนะเรื่องงานวิจัยไม่มีผลการศึกษาข้อมูลจากเรื่องจริง น่าจะนำเสนอก่อนที่จะทำการรับฟังความคิดเห็น ๓ รูปแบบที่ผู้วิจัยได้เสนอมานั้นมันเคยประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวกันมาแล้ว น่าจะมีการศึกษามาก่อน การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นก็ได้มีการทำมาแล้วทั้งในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้เห็นข้อดีข้อเสีย ควรมีการศึกษาในประเด็นนี้ด้วยเพื่อมาเป็นบทเรียนงานวิจัยชิ้นนี้ควรให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ ๑๒ ด้วย เรื่องที่สำคัญคือ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม เอามาเป็นประเด็นในการศึกษาด้วย อีกเรื่องคือการบริหารจัดการภาครัฐ และการกระจายอำนาจจะอย่างไรให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ ควรคำนึงถึงเรื่องธรรมาภิบาลด้วย และอยากให้เน้นเรื่องของคนเป็นสำคัญ เพราะคนถือเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อน และทำให้เข้าใจ เข้าถึง และเกิดการพัฒนาโดยเฉพาะครู ภาครัฐต้องเข้ามาช่วยเหลือเรื่องสวัสดิการ การพัฒนาเพิ่มทักษะความรู้ด้วย

ผศ.ดร.ชนิตา ไกรเพชร รองคณบดีคณะศึกษาศาสตร์ สถาบันการพลศึกษา

เห็นด้วยกับแนวคิดการกระจายอำนาจ แต่ต้องมีหน่วยงานหนึ่งที่จะมากำหนดนโยบาย สร้างมาตรฐานการศึกษา ส่วนจะใช้รูปแบบไหนนั้นต้องนำมาวิเคราะห์ว่าแต่ละแบบมีข้อดีข้อเสียของแต่ละแบบอย่างไร ต้องมีปัจจัยและความพร้อมอะไรบ้างถ้าหากจะทำการเปลี่ยนรูปแบบ จะได้ป้องกันไม่ให้เกิดการถ่างโถงแล้วชอกกลับ

นางวรรณดี นาคสุขปาน ผู้อำนวยการโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์

รูปแบบที่ท่านได้เสนอมามีรายละเอียดในแต่ละรูปแบบมาให้ละเอียด และขอเสนอรูปแบบเพิ่มเติมเป็น โรงเรียนจัดการตนเองโดยใช้แบบนิติบุคคล ซึ่งจะขึ้นต่อโรงเรียนเองด้วย และให้วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละรูปแบบ รวมถึงศึกษาความพร้อมของสถานศึกษานั้นๆด้วย และต้องคำนึงถึงเรื่องคน ที่เป็นบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษา เกณฑ์การคัดเลือกคนต้องมีคุณภาพ และเลือกคนที่มีประสบการณ์ด้วย

นอ.ผดุง โภกมทนาย ผู้กองการศึกษาโรงเรียนจำอากาศ

การจัดการศึกษาของโรงเรียนในกองทัพอำนาจอยู่ที่ผู้บัญชาการและมอบนโยบายให้พลเรือนไปดำเนินการ ก็เหมือนการกระจายอำนาจไปสู่โรงเรียน การกระจายอำนาจการศึกษาของประเทศไทยมีการพูดมานานแล้วแต่ยังไม่เป็นรูปธรรม การกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษานั้นต้องดูว่าโรงเรียนเหมาะสมหรือไม่เหมาะกับระบบอะไร จะต้องวิเคราะห์ให้ดี จะกระจายอำนาจอย่างไรให้ดูคุณภาพของนักเรียน อีกอย่างต้องพัฒนาครูให้มีคุณภาพ เพราะเด็กจะเก่งจะดีขึ้นอยู่กับการสอนของครู

นางวรรณดา ดุลยสิทธิพร สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ระบบการศึกษาแบบอาชีวะทวิภาคี ที่ทางหอการค้าได้ทำร่วมกับอาชีวะ โดยภาคเอกชนมีส่วนร่วม ในการร่างหลักสูตรการเรียนการสอน ทั้งนี้ควรมีกฎหมายพิเศษออกมาเพื่อให้สิทธิ์ของภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตร และจัดให้มีคณะกรรมการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้วย เพราะมีรูปแบบที่ทางอาชีวะได้ทำไว้อยู่แล้ว อีกประเด็นคือเรื่องของครู ควรมีการพัฒนาศักยภาพครู ให้มีการศึกษาดูงานกับภาคเอกชน รวมถึงเอาภาคเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอนด้วย แลกเปลี่ยนประสบการณ์ให้กับนักเรียนด้วย

นางสาวฐานิตา แพรววณิชย์ สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร

ในส่วนของกรุงเทพมหานครเรามีการเห็นนโยบายทางการศึกษาจากผู้บริหารแล้วก็ให้โรงเรียนแต่ละโรงเรียนได้รับนโยบายและบริหารจัดการกันเอง ส่วนเรื่องกระจายอำนาจต้องมีความพร้อมของผู้รับด้วย ต้องเตรียมการอย่างไรบ้างไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ การบริหารจัดการ ถึงแม้จะกระจายอำนาจไปแล้ว การกำกับดูแลให้เป็นมาตรฐานก็ยังคงมีอยู่ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจการศึกษาให้พื้นที่นั้นๆ ได้คิดและถกความคิดเห็นว่าเขาต้องการแบบไหน และความพร้อมของเขาต้องมีอะไรบ้าง เพื่อให้การกระจายอำนาจสำเร็จ และการกำหนดนโยบายการศึกษาจากส่วนกลางต้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

นางไอรินทร์ กระจ่างทอง นิติกรสำนักงาน ก.ค.ศ.

ปัญหาด้านการบริหารงานวิชาการ คือ กรณีหลักสูตรแกนกลางที่ทำไม่ได้มาตรฐาน และงานแผนและงบประมาณ ผู้บริหารกับครูมักทำผิดระเบียบ ต้องหาบุคลากรที่มีความรู้ช่วย ส่วนในด้านการเรียนการสอนควรเน้นด้านคุณธรรมให้เด็กให้มากด้วย

นางเพชรชุตดา เกษประยูร ประธานบริหารโรงเรียนอำนวยการศิลป์

เรื่องการปฏิรูปการศึกษาได้พูดถึงมาหลายรอบและล้มเหลว ส่วนใหญ่จะพูดถึงแต่การปรับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแนวคิดการกระจายอำนาจมีมานานแต่กระจายไม่ถูกจุด เพราะกระจายไปลงเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งดิฉันไม่เห็นด้วยในครั้งนี้อาจจะกระจายไปสู่จังหวัดซึ่งจะทำให้ปัญหาเดิมเปลี่ยนไปเป็นปัญหาของจังหวัด โดยถ้าจะกระจายอำนาจจริงๆควรที่จะกระจาย ดังนี้ คือ ๑. การกระจายไปสู่ผู้เรียน หลักการ Child Center Education โดยกระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักสูตร สถาบันฝึกหัดครูปรับหลักสูตรเพื่อให้ครูมีความสามารถในการสอนแบบ Child Center แล้วโรงเรียนมีอำนาจในการบริหารงานวิชาการของตัวเอง ปรับหลักสูตรของโรงเรียนให้สอดคล้องกับบริบทของผู้เรียนและแต่ละพื้นที่ ในด้านการกำหนดมาตรฐานครูต้องกำหนดเป็นกรอบจากส่วนกลาง ส่วนการคัดเลือกว่าครูจะสอนวิชาไหนก็ให้โรงเรียนเป็นผู้จัดการเองตามความถนัดของครู ซึ่งปัจจุบันส่วนกลางไปกำหนดการบริหารจัดการครู ๒. เรื่องความเหลื่อมล้ำ จะต้องแก้ไขด้วยหลัก School Base Management การกำหนดนโยบายการศึกษาที่มีมาตรฐานและชัดเจน กระทรวงศึกษาธิการน่าจะทำบทบาทให้มากขึ้น เพราะเวลานี้ไม่ได้กำหนดนโยบายหลายๆด้านเท่าที่ควรจะทำให้โดยกระทรวงศึกษาธิการควรปรับบทบาทตัวเองเป็น Policy Maker เพราะหากไม่ปรับโดยเฉพาะในเรื่องการเปิดโรงเรียนนานาชาตินั้น เด็กไทยที่บ้านมีฐานะก็จะไปเรียนโรงเรียนนานาชาติกันหมด เพราะโรงเรียนของไทยไม่มีคุณภาพ ในอนาคตอาจจะได้เห็นความเหลื่อมล้ำของเด็กมากขึ้น ทั้งเด็กพิการ และเด็กที่อยู่ในโรงเรียนที่ห่างไกล ซึ่งนโยบายของรัฐเหล่านี้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็ก ๓. เรื่องประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ โดยให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการด้านงบประมาณด้วยตนเอง ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาสามารถรับครูเองได้ ปลดครูออกได้ ให้รัฐลดการเอื้อประโยชน์ให้กับโรงเรียนของรัฐ และให้ใช้รูปแบบคุ้มครองการศึกษาโดยให้ครูรับเงินเดือนจากคุ้มครองการศึกษา ไม่ต้องรับจากกรมบัญชีกลาง และเป็นนิติบุคคลอย่างเต็มรูปแบบ ขอเสนอแนะสภาการศึกษาการเปลี่ยนผ่านครูโดยไม่ให้เป็นราชการลดขนาดลง ให้โรงเรียนสามารถรับครูเอง จ้างหรือปลดเองได้โดยไม่ผิดระเบียบทางราชการ

นายสมบัติ พุทธิสัมฤทธิ์ ผู้จัดการบริหารสถานศึกษาโรงเรียนทักษะพิพัฒน์

การกระจายอำนาจและความพร้อมของสถานศึกษาเป็นสิ่งที่สำคัญในงานวิจัย ในเรื่องของการกระจายอำนาจควรปรับบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้มีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ และให้มีความยืดหยุ่นปรับตัวได้ตามบริบท เช่น ครูที่เกษียณอายุก็สามารถให้โรงเรียนจ้างต่อได้

สรุปข้อเสนอแนะ

๑. การกระจายอำนาจจะเป็นผลดีต่อระบบการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งทุกส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงความพร้อมและความสามารถในการบริหารจัดการของแต่ละพื้นที่ เพราะโดยธรรมชาติมักถูกแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์จึงต้องคำนึงถึงประเด็นเรื่องการเมืองและความรู้ความสามารถของผู้ที่จะเข้ามากำกับดูแล
๒. ในการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่จังหวัดตามแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ควรมีหน่วยงานกลางในการกำหนดหลักสูตร เพื่อเป็นรูปแบบเดียวกันในการจัดการหลักสูตรทางการศึกษา เพื่อป้องกันความแตกต่างในการจัดการการศึกษาของแต่ละพื้นที่ที่อาจมีความแตกต่างกัน
๓. ในการให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเป็นแนวคิดที่ดี และที่สำคัญผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมนั้นควรมองผลประโยชน์ของส่วนรวมโดยแท้จริง
๔. ในการคัดเลือกบุคลากรทางการศึกษาสำคัญมากโดยเฉพาะครู ควรเป็นผู้เสียสละและมีความพร้อมในการทำหน้าที่
๕. การเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาทั้ง ๓ รูปแบบมีความเหมาะสม แต่ต้องมีเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมของแต่ละโรงเรียนแต่ละพื้นที่ว่าจะใช้เกณฑ์ไหนคัดเลือกโรงเรียนที่พร้อมจะจัดการตนเองได้
๖. ควรมีการศึกษาในแต่ละรูปแบบที่จะนำมาเป็นต้นแบบในการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารทางการศึกษาว่าแต่ละรูปแบบที่ผู้วิจัยได้เสนอมาประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด
๗. ควรมีการออกกฎหมายพิเศษเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตร และจัดให้มีคณะกรรมการทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
๘. กระทรวงศึกษาธิการควรปรับบทบาทให้เป็น Policy Maker ให้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษาให้ชัดเจน

ภาคผนวก จ

บทสัมภาษณ์นักวิชาการ ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ
และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง

บทสัมภาษณ์
ดร.วัฒนาพร ระงับทุกข์
รองเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙
สถานที่ โรงแรมรามารการ์เด้น กรุงเทพมหานคร

ข้อ ๑ ภาพรวมเกี่ยวกับกระทรวงศึกษาธิการ บทบาท ของกระทรวงศึกษาในปัจจุบัน มีความคิดเห็น
อย่างไรเกี่ยวกับการจัดการศึกษา โรงเรียนนิติบุคคลมีความคล่องตัวเป็นอิสระหรือไม่

กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการศึกษาในประเทศ มีพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาปี ๒๕๔๒ เป็นต้นมา เป็นการหลอมเอาภารกิจตั้งแต่ต้นมารวมเอาไว้ จะเห็นได้ว่าเป็นผู้มีบทบาทในการจัดการศึกษา ประเด็นคือ การจัดการศึกษาเป็นอย่างไร ผลคือ ตัวผู้เรียน ผู้สำเร็จการศึกษา ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถ ทักษะตามมาตรฐานที่กำหนดคือตามที่ในระดับประเทศเรากำหนด คือ โอนเน็ต มันก็จะเห็นว่าเด็กยังอยู่ในระดับที่ไม่ผ่านเกณฑ์ ในระดับนานาชาติ ผลต่างๆ การจัดอันดับหรืออะไรก็ตาม ผลยังต่ำ แสดงว่าการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการยังไม่สำเร็จ ในอีกแง่หนึ่ง ในแง่ประสิทธิภาพ คือ ปัจจัยการใช้งบประมาณการศึกษาเป็นอะไรที่สูงมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่นซึ่งชี้ว่าระบบหรือวิธีการจัดการของเรายังไร้ประสิทธิภาพ มองว่าถ้าเอาองค์ประกอบของการจัดการศึกษามาจัดจะเห็นว่ายังไม่มีปัญหาอยู่ เรื่องแรกคือเรื่องการบริหารบุคคล ยังเกิดหน่วยงานขึ้นมากมาย การซ้ำซ้อนกันค่อนข้างมากในแง่ของการพัฒนาด้านการศึกษา บุคคลกรส่วนกลางมีมากทั้งที่กฎหมายต้องการที่จะลดการทำงานส่วนกลาง มุ่งให้ไปอยู่ในระดับพื้นที่ให้มาก แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะลดบุคลากรที่ทำงานในส่วนกลางได้ ก็ยังมีการสั่งการเยอะ ขณะที่ในระดับของเขตพื้นที่การศึกษาก็พบว่า ระบบการบริหารจัดการระดับเขตพื้นที่การศึกษาก็ยังไม่คล่องตัว กรอบต่างๆ ไม่ว่าจะกรอบบริหาร วิชาการ ก็จะมาจกส่วนกลางทั้งสิ้น ทำให้การบริหารจัดการในระดับพื้นที่ไม่คล่องตัว ไม่อาจกล่าวได้ว่าใครคือปัจจัยหลักที่จะเข้ามารับผิดชอบต่อตรงนี้ เพราะเขตพื้นที่ก็บอกว่า ส่วนกลาง ส่วนกลางก็บอกว่าเขตพื้นที่การศึกษา อันนี้คือปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้ อีกประเด็นคือ จริงๆแล้วเรื่องนิติบุคคล ตัวอย่างเรื่องนี้ ปี ๒๕๔๖ มีกฎหมายออกมาชัดเจน ในเรื่องของความคล่องตัว ส่วนในทางปฏิบัติก็ไม่ชัดเจนทำให้โรงเรียนบางส่วนไม่สามารถออกไปเป็นนิติบุคคลได้

ข้อ ๒ ปัญหาสำคัญคือไม่มีการตรากฎหมายรองรับให้โรงเรียนเป็นการเฉพาะ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องรับเรื่องตรงนี้ว่า เมื่อกฎหมายนิติบุคคลออกมาแล้ว จะต้องออกระเบียบรองรับเพื่อให้เค้าเตรียมตัว ถ้าย้อนอำนาจในการบริหารวิชาการ งบประมาณ ทั่วไปต่างๆ ให้กับโรงเรียน แต่ก็ไม่มีตรงนี้ออกมาให้โรงเรียนต้องใช้ ส่วนกลางเองก็ไม่ยอมปล่อยออกไป

ข้อ ๓ สาเหตุเนื่องมาจากปัญหาด้านความพร้อมของโรงเรียนใช่หรือไม่

อันนั้นก็เป็นส่วนหนึ่ง แต่จริงๆ แล้วคำว่าพร้อมก็อยู่ที่เราตั้งเกณฑ์ว่าวัดจากอะไร ในการที่จะดูว่าโรงเรียนไหนที่จะเข้ามารับการประเมินว่ามีความพร้อมตามเกณฑ์หรือไม่ แต่เกณฑ์เหล่านี้ยังไม่มีมีการประกาศ ซึ่งมีหลายโรงเรียนที่จะออกไปเป็นแบบนี้ได้ เช่นโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ยังไม่มีความคิดริเริ่ม มันควรจะมีเกรดหรือเวลาของการพัฒนาที่จะดำเนินการของเกณฑ์ที่จะเกิดขึ้น บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการเหมาะสมหรือไม่ ต้องมองว่าถ้าในแง่ของการดำเนินการจัดการศึกษาแล้วก็ผลลัพธ์ก็ไม่โอเค

ข้อ ๔ กระทรวงศึกษามีเกณฑ์ที่จะประเมินสถานศึกษาที่จะโอนไปยังท้องถิ่นใช่หรือไม่

มี แต่มีคนละส่วน อันนี้เรามองในเรื่องของกฎหมายที่จะส่งเสริมการจัดการศึกษาของท้องถิ่น มีระยะเวลาที่ให้ถ่ายโอน ตรงนี้เองมีการดำเนินการตั้งเกณฑ์ขึ้นมาที่จะประเมินโรงเรียนที่จะถ่ายโอน โดยหลักใหญ่คือความสมัครใจของโรงเรียนเป็นหลักและความพร้อมของท้องถิ่นที่จะรับโรงเรียนเหล่านั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นโรงเรียนประถม มัธยมบ้าง อยู่ในที่ท้องถิ่นค่อนข้างเข้มแข็งไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ก็มีการดำเนินงานกันอยู่ช่วงหนึ่ง มีจำนวนหนึ่งที่ถ่ายโอนไป แต่มีการชะงักในช่วงหลังเนื่องจากความไม่สม่ำเสมอของการดำเนินการเช่น พื้นที่ของการบริหารงาน ผลของการเลือกตั้ง บางช่วงที่คณะบริหารเข้มแข็งเข้าใจ ทำให้โรงเรียนเต็มใจที่จะถ่ายโอน แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะบริหารทำให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนไปนั้นมีความรู้สึกไม่มั่นคง ประเด็นที่สองคือท้องถิ่นที่รับโอนไปนั้นไม่มีความรู้ที่จะจัดการศึกษาชัดเจน แท้จริงไม่มีนโยบายดีพอ ที่จะทำให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนไปเกิดการพัฒนาคคุณภาพ อันนี้เห็นได้ชัด ทำให้โรงเรียนที่จะถ่ายโอนไปก็เกิดความกังวลเช่นกัน เช่น เรื่องความก้าวหน้ามั่นคงของบุคลากรที่ถ่ายโอนไปด้วย อันนี้เป็นประเด็นที่จะต้องมาพิจารณาเช่นกันว่าในเรื่องของอนาคตจะยังยืนยันให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังท้องถิ่นตามกฎหมายกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ จะต้องมาดูอีกครั้งว่าเราจะต้องปรับเปลี่ยนอะไรให้มันดูสอดคล้อง เช่น กฎหมาย หรือระเบียบบริหารที่รองรับการจัดการศึกษาในท้องถิ่นที่ต้องเอื้อกับโรงเรียนที่จะโอนมา คือสนับสนุนอย่างจริงจัง เช่น ที่ผ่านมาระบบว่า กระทรวงศึกษาธิการยังไม่มีความหมายในแง่ของการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาจริงๆ ก็จะเป็นกฎหมายอื่นที่เอามาเอื้อเท่านั้นเอง บางเรื่องกระทรวงศึกษาธิการยังติดขัดที่จะเอางบประมาณมาใช้ส่งเสริมการจัดการศึกษาจริงๆ ซึ่งถ้าเป็นอย่างนี้ทำให้โรงเรียนถ่ายโอนไปค่อนข้างที่จะไม่คล่องตัว เพราะฉะนั้นต้องมีกฎหมายเข้ามารองรับอย่างชัดเจนว่า ในกรณีพื้นที่ที่รับผิดชอบจัดการศึกษาจะต้องมีกฎหมายอะไรบ้าง ระเบียบอะไรบ้างที่จะมารองรับเรื่องนี้อย่างจริงจัง แล้วก็อีกประเด็นคือ ความชัดเจนทุกระดับที่จะส่งเสริมการถ่ายโอน รัฐบาล กระทรวง ส่วนกลาง เขตพื้นที่ที่จัดการศึกษาเองเพราะที่ผ่านมามีไม่สนับสนุน

ข้อ ๕ ปัจจุบันการบริหารจัดการโรงเรียนมีความคล่องตัวหรือไม่ภายใต้เขตพื้นที่การศึกษาที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ดูแล

ไม่คล่องตัว ถ้ามองในแง่ว่าขณะนี้โรงเรียนจะต้องมีอิสระและยืดหยุ่นพอสมควรในการที่จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทหรือว่าสภาพของตนเอง แต่ก็อย่างที่ทราบการบริหารวิชาการเอง ก็ยังไม่คล่องตัว เพราะว่าหลักสูตรแกนกลางยังต้องกำหนดโดย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานค่อนข้างจะเป็นกรอบที่เข้มงวด เช่น การกำหนดโครงสร้างหลักสูตรที่กำหนดเลยว่าจะต้องมีวิชาอะไร ใช้เวลาเรียนเท่าไร ซึ่งให้ออกาสสถานศึกษาที่จะไปยืดหยุ่นหรือจัดเองน้อยมาก แล้วยังไม่ตัวในแง่ของสื่อตำราเรียน การวัดประมวผล

ที่ส่วนกลางยังคงกำกับเยอะมาก ไม่ว่าจะเป็นการสอบในระดับต่างๆ หรือโอเน็ต หรืออะไรก็ตาม ซึ่งนี่อาจจะทำให้โรงเรียนขาดอิสระ เช่น โรงเรียนบางแห่งอาจจะมองว่าในพื้นที่ตนเองน่าจะเก่งภาษาอังกฤษมากๆ โรงเรียนอยากสอนอังกฤษเป็นจุดเน้นให้เด็กเยอะๆ แต่โครงสร้างหลักสูตรค่อนข้างแข็ง บอกให้สอนได้เพียงหนึ่งชั่วโมงต่อสัปดาห์ โรงเรียนจะเพิ่มเองก็ไม่สามารถทำได้

ข้อ ๖ ควรกำหนดให้ยืดหยุ่นกว่านี้ใช่หรือไม่

ให้ยืดหยุ่นได้ ๓๐% แต่ในความเป็นจริง เช่น โครงสร้างหลักสูตรของประถม เรียนวันละห้าชั่วโมงต่อสัปดาห์ก็เป็นยี่สิบห้าชั่วโมง แต่โครงสร้างกำหนดมาแล้วว่าเรียนอะไรในยี่สิบสี่ชั่วโมง

ข้อ ๗ ในทรรศนะท่านมองว่าปัญหาที่แท้จริงของหลักสูตรแกนกลางอยู่ที่ประเด็นใด

ใช่ ในทางปฏิบัติเองมันยาก ลดก็ไม่ได้ เพราะว่าเรียนสังคมต้องอย่างน้อยเท่านี้ วิทยาศาสตร์ต้องอย่างน้อยเท่านี้ ต้องจัดตามหลัก แล้วปัญหาคือส่วนกลางมักจะเพิ่มเติมรายละเอียดลงไปเองโดยไม่มีคำถามไปยังพื้นที่ เช่น เมื่อมีกระแสเรียกร้องว่าต้องบังคับวิชากฎหมายก็เติมเข้ามา หน้าที่พลเมืองก็เติมเข้าไป พระพุทธศาสนา ก็เติมเข้าไป โดยส่วนกลางเป็นผู้สั่งการทั้งสิ้น แม้โรงเรียนจะบอกว่าพร้อมอยู่แล้วแต่ก็ไม่ได้ เช่น ลดเวลาเรียนเพิ่มเวลารู้ก็เป็นการสั่งการ จะเห็นได้ชัดเรื่องของการบริหารบุคคลก็ยากอยู่ การบรรจุแต่งตั้งขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งสิ้นจะกำหนดอัตรากำลังให้เท่าไร จะบรรจุอย่างไร แม้แต่การที่จะคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการครูบรรจุลงไปตามสถานที่ต่างๆ ก็แล้วแต่เป็นส่วนกลางกำหนดทั้งสิ้น แม้แต่การร้องขอของโรงเรียนที่แจ้งว่าขาดแคลนครูที่สอนในสาขาวิชาอะไร บางครั้งก็ไม่ได้ตามที่โรงเรียนร้องขอ ชี้ให้เห็นว่าสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นข้อที่เป็นอุปสรรคของการพัฒนาการศึกษา แม้แต่เรื่องงบประมาณก็เป็นเรื่องของส่วนกลางที่จะเป็นคนกำหนดว่าโรงเรียนควรจะได้งบประมาณเท่าไรในการพัฒนา สิ่งเหล่านี้ก็จะเห็นว่ามันเป็นอุปสรรคของการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา นอกจากจะมีเขตพื้นที่การศึกษาที่กำกับดูแลส่วนกลางยังซ้อนอีกต่างหาก อันนี้คือส่วนที่เราจะต้องมาพิจารณาว่าทำอย่างไร พยายามปลดล็อคหรือยืดหยุ่นสิ่งเหล่านั้น

ข้อ ๘ จากข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่จะปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการโรงเรียนนิติบุคคล ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร

กระทรวงมองไปที่จังหวัดคือขณะนี้นโยบายรัฐบาลในแง่ของการบริหารราชการแผ่นดินเค้าใช้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด แล้วก็มีที่จังหวัด ซึ่งเค้ามองว่าการบริหารราชการควรจะยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เพราะแต่ละพื้นที่ที่ย่อมมีสภาพบริบทอะไร มีความต้องการลักษณะพิเศษของตัวเอง เพราะฉะนั้นก็ควรจะบริหารงานแบบเป็นกลุ่มก้อนมีเป้าหมายในการบริหารการศึกษา คือของมหาดไทย ที่นี้ในแง่ของการจัดการศึกษาเค้าก็มองไปในแง่ของจังหวัด เพราะว่าทำยังไงการจัดการศึกษาต้องไปท้องถิ่น แต่ยังไม่ใช้ลักษณะของพื้นที่แบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เป็นพื้นที่ในรูปแบบของราชการอยู่มาก นั่นหมายความว่าถ้าเป็นกระทรวงศึกษาธิการเค้าจะมองไปที่จังหวัด ซึ่งสมัยก่อนนี้เราเคยมีศึกษาธิการจังหวัดที่ดูแลการจัดการศึกษาจังหวัด กลุ่มจังหวัดก็อาจจะมีการศึกษาธิการภาคที่ดูแลควบคุมการจัดการศึกษาของกลุ่มจังหวัดของตนเอง จากศึกษาธิการภาคก็จะเป็นศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งศึกษาธิการจังหวัดก็จะเป็นแนวคิดเหมือนจังหวัดจัดการตนเองนั่นเอง แต่ว่ามองว่าลักษณะการเข้าไปกำกับดูแลการบริหารจัดการศึกษาในภาพรวมของจังหวัด ภายใต้การศึกษาจังหวัดการจัด

การศึกษาระดับประถม มัธยม อาชีวะ หรือการศึกษานอกโรงเรียนซึ่งเคื่อกำลังดูว่าภายใต้กระทรวงศึกษาธิการจังหวัดจะมีรูปแบบอย่างไร เช่น คงให้มีเขตพื้นที่การศึกษาเอาไว้ แต่ละหน่วยงานก็ดูแลโรงเรียนในส่วนตัวเองแต่ว่าขึ้นอยู่กับศึกษาธิการจังหวัดที่จะเป็นผู้กำกับดูแล มองว่าอาจจะให้บริหารจัดการที่เป็นลักษณะที่กระจายอำนาจเช่นงบประมาณก็อาจจะเป็นการบูรณาการงบประมาณของสถานศึกษาทั้งหมดของจังหวัด แล้วก็ขอเป็นจังหวัดโดยที่กระทรวงศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ดูแล เช่น ขอมมาเป็นก่อน ก็จะพิจารณาจัดสรรให้ดูแล แล้วจังหวัดก็จะไปดำเนินการต่อกันเอง

ข้อ ๙ เป็นแนวทางการบริหารจัดการที่จะใช้กับจังหวัดจัดการตนเองหรือจังหวัดทั่วๆ ไป

คิดแต่อาจจะยังไม่ถึงขั้นจังหวัดจัดการตนเอง อันนี้เคื่อกำลังมองในแง่ของการสร้างการบริหารราชการกระทรวงศึกษาฯ ที่มองว่าจะใช้ตรงนี้ หรือมีอีกแนวคิดหนึ่งที่กำลังจะดูว่า จากศึกษาธิการจังหวัดแล้วลงมาสถานศึกษาเลยได้หรือไม่ โดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่ประถม มัธยม หรือว่า อาชีวะ เช่น ให้โรงเรียนในจังหวัดรวมกลุ่มกัน ลักษณะคล้ายๆ กลุ่มโรงเรียน ลักษณะวิทยาเขต แล้วก็แผนยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาาร่วมกันแล้วศึกษาธิการจังหวัดก็จะดูแลเป็นรายกลุ่มอื่นๆ อันนี้ก็แนวคิดที่กำลังพยายามที่จะหาความชัดเจนว่าจะทำอย่างไร อันนี้เองโดยส่วนตัวมองว่าเป็นไปได้แต่ว่าจะต้องมีความชัดเจนหลายเรื่อง เช่น จะต้องไม่เป็นกลุ่มราชการทั้งหมด หมายถึงคนที่ดูแล ที่จะเกิดขึ้น จะต้องไม่มาจากราชการทั้งหมด มันจะต้องมีองค์ประกอบที่สมดุล ทั้งในส่วนของการบริหารไม่ว่าจะเป็นกลุ่มศึกษาธิการจังหวัด หรือผู้อำนวยการ ประถม มัธยม หรืออะไรก็ตาม มันจะต้องมีกลุ่มของอื่นๆ ในจังหวัดจะต้องมีส่วนร่วมด้วยไม่ว่าจะเป็น แรงงาน อุตสาหกรรม หรือหอการค้า หรืออะไรก็ตาม มันจะต้องมีส่วนของภาคประชาสังคมของจังหวัด ประชาชนชาวบ้าน หรืออะไรก็ตามที่สนใจในการจัดการศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมด้วย ต้องเป็นองค์ประกอบที่ครบถ้วนที่สมบูรณ์ ที่จะไม่ทำจังหวัดนั้นอิงกับราชการมากเกินไป ขณะเดียวกันก็ไม่อิงท้องถิ่นจนลื่นไหลไปตามกระแสการเมืองท้องถิ่น และต้องสอดคล้องกับบริบทการมีงานทำของคนในพื้นที่หรือว่าสภาพแรงงาน สภาพอะไรก็ตาม อันนี้คือองค์ประกอบที่ควรจะมี แล้วก็มาช่วยกันกำหนดแผนยุทธศาสตร์การศึกษาของจังหวัด ว่าจะมีทิศทางอย่างไร ตั้งเป้าหมายอย่างไร จะจัดการอย่างไรในระดับการศึกษาประถม มัธยม อาชีวะ ในจังหวัด

ข้อ ๑๐ ท่านเห็นด้วยกับข้อเสนอนี้หรือไม่ อย่างไร

เห็นด้วยค่ะแต่ว่ามันควรมีความชัดเจนของกรรมการสถานศึกษา แล้วก็อำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วน กรรมการการศึกษาที่จะมอบอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ให้แต่ละส่วนลงไปบริหารขนาดไหน ในการที่จะบริหารจัดการการศึกษาของตนเอง คือจะต้องเพิ่มอำนาจให้กับโรงเรียนด้วย ในแง่โรงเรียนจะต้องมีอำนาจในเชิงของการบริหารบุคคล เช่น โรงเรียนสามารถที่จะไปสนับสนุนการจัดการบุคคลของโรงเรียน เช่น ครู จะต้องตรงตามความต้องการ โรงเรียนอาจจะสามารถที่คัดเลือกครูเองได้ในอนาคต ในทำนองนี้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้แต่ละจังหวัด กรรมการเหล่านี้จะต้องระเบียบรองรับที่จะมีความมั่นใจว่า สถานศึกษาจะสามารถที่จะพัฒนาคุณภาพได้อย่างคล่องตัวมากขึ้นกว่าเดิม คือไม่ใช่ปลดล๊อคจากส่วนกลาง หรือ เขตพื้นที่เดิม แต่ว่าก็ยังเป็นแบบเดิมขาดอิสระก็ไม่มีประโยชน์ เพราะฉะนั้น เมื่อไปเป็นนายจังหวัดแล้วก็ต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ อำนาจให้กับสถานศึกษา

ข้อ ๑๑ คือจากกระทรวงก็มาที่กรรมการชุดนี้ แล้วกรรมการชุดนี้ก็จะดูภายในจังหวัดแล้วก็ลงมาที่สถานศึกษา แล้วถ้าเราจะไปแนวองค์การมหาชน

องค์การมหาชนก็มีข้อดีตรงที่ว่า ถ้ามองในแง่ความพร้อมของโรงเรียนยังแตกต่างกันค่อนข้างสูงมาก เพราะฉะนั้นถ้าจะให้ประโยชน์จากตรงนี้ คือโรงเรียนไหนที่มีความพร้อมคุณภาพการจัดการศึกษาในระดับสูงแล้วควรจะส่งเสริม ขณะนี้บ้านเรามันติดตรงที่ว่าพยายามดึงทุกโรงเรียนให้เท่าๆกัน ทีนี้เมื่อดึงทุกโรงเรียนให้เท่ากันเมื่อโรงเรียนส่วนใหญ่เป็นที่ไม่มีคุณภาพมันก็กลายเป็นว่าโรงเรียนที่มีคุณภาพสูงดึงลงมาใกล้เคียงกัน เห็นได้ชัดว่าบางโรงเรียนมันไปไม่ไหวจริงๆเมื่อโรงเรียนไหนเค้าสามารถดูแลตัวเองได้ มีคุณภาพระดับสูงก็ควรจะปล่อย หรือส่งเสริมให้เค้ามีอัตรภาพเต็มที่ในการบริหารจัดการ เพราะโรงเรียนพวกนี้เค้าบริหารจัดการตนเองได้รัฐไม่ต้องไปยุ่งหรือส่งเสริมอะไรเค้า หลายโรงเรียนสามารถที่จะจัดการเรียนการสอนเองโดยการเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ปกครองที่เต็มใจที่จะจ่ายจากโรงเรียนพวกนี้ก็คุณภาพระดับสูง

ข้อ ๑๒ มีจำนวนไม่น้อยเพียงไหน

จริงๆแล้วก็ค่อนข้างเยอะ ขนาดใหญ่ ๒๐๓ โรงเรียน ที่พูดไปก็คงประมาณอย่างน้อยก็ ๓๐% กลุ่มที่สามารถบริหารจัดการตนเองได้ แล้วก็ไม่ต้องไปสนับสนุนเพราะว่าสามารถที่จะอยู่ได้โดยการสนับสนุนของผู้ปกครอง สิ่งหนึ่งที่เห็นได้ชัด มีโรงเรียนบางโรงเรียนจัดการเรียนการสอนรูปแบบใหม่ เช่น อิงลิชโปรแกรมต้องเก็บเงินจากผู้ปกครองเพิ่มเติม ก็ค่อนข้างจะสูงนะปีละ ๓๐,๐๐๐ บาท เป็นอย่างน้อย ปรากฏว่างบประมาณส่วนนี้ที่เก็บแล้วเอามาจ้างครู จ้างอะไรเอง สามารถทำได้ตึงงบประมาณส่วนนี้เอื้อกับห้องเรียนปกติได้ เพราะว่าผู้ปกครองมีความมั่นใจในเรื่องของหลักสูตรการเรียนการสอน เพราะฉะนั้นตัวนี้เองที่เชื่อว่าโรงเรียนเป็นโรงเรียนที่มีชื่อเสียงแล้วก็นักเรียนที่จบมีคุณภาพ ผู้ปกครองให้ความนิยมนคือแย่งการเข้า และสามารถที่จะส่งเสริมให้โรงเรียนกลุ่มนี้เป็นนิติบุคคลได้ ก็ให้ดูแลตัวเอง ตรงนี้ที่อาจจะต้องแยกโรงเรียนกลุ่มนี้ออกมาให้เป็นลักษณะนี้ทีนี้ก็ต้องมาดูว่าเราจะออกกฎหมายหรือระเบียบอะไรที่จะไปสนับสนุนให้เค้าสามารถดำเนินการที่เป็นอิสระได้ แต่ก็ต้องมาดูรูปแบบ แต่ว่าจะไปเอารูปแบบของมหิตลฯ ก็ไม่ได้ เพราะอันนั้นก็รัฐต้องสนับสนุนค่อนข้างสูง เพราะว่าเป็นโรงเรียนลักษณะเด็กเก่งพิเศษแล้วก็รัฐสนับสนุนหมดทุกเรื่องแล้วค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง แต่อย่างบางโรงเรียนที่เป็นโรงเรียนธรรมดาที่รัฐไม่ได้ไปประกาศให้เป็นโรงเรียนพิเศษ ไม่ว่าจะโรงเรียน เช่น สวนกุหลาบฯ สามเสน เตรียมอุดมฯ จริงแล้วกลุ่มเหล่านี้มีความพร้อม แล้วเด็กให้ความนิยมนสูงมาก เพราะฉะนั้นในการที่ให้ผู้ปกครองรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองเป็นสิ่งที่เป็นไปได้อย่างยิ่ง เพราะฉะนั้นสามารถที่จะบริหารจัดการได้อย่างดี ฉะนั้นโรงเรียนไหนก็สามารถแยกออกมาได้ ซึ่งรูปแบบก็อาจจะคิดเอา เช่น กลุ่มโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลแล้วก็ออกระเบียบออกมารองรับในการบริหารจัดการ แต่คงทำได้กลุ่มหนึ่งเท่านั้นเองเค้าคงไม่ให้กลุ่มใหญ่ อันนี้อาจจะเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่เราก็สามารถดำเนินการไปได้ เช่น กระจายไปอยู่จังหวัดละแห่งสองแห่ง มันก็เป็นไปได้เหมือนกันที่จะดำเนินการ

ข้อ ๑๓ ข้อเสนอให้ปรับสถานศึกษาในกำกับของรัฐ

มันค่อนข้างยาก ขนาดมหาวิทยาลัยซึ่งค่อนข้างพร้อมในแง่ของบุคลากร อาคารสถานที่ จากการเก็บค่าใช้จ่ายจากนักศึกษายังต้องใช้เวลา โรงเรียนนี้ก็เป็นไปได้เหมือนกันแต่คงได้ไม่กี่แห่งแล้วประเด็นสำคัญหรือบุคลากร โรงเรียนกับมหาวิทยาลัยอาจจะต่างกัน การที่จะมาสนับสนุนบุคลากรด้วยตนเองก็เป็นประเด็นที่อาจจะยากอยู่ในแง่เรื่องของเงินเดือน ค่าใช้จ่าย สิทธิประโยชน์ ซึ่งแม้แต่มหาวิทยาลัยเองก็ยังมีปัญหาอยู่ พนักงานราชการ หรือ มหาวิทยาลัยในกำกับ ค่าตอบแทนอาจต้องสูงกว่าปกติ หรืออะไร สิ่งนี้จะต้องหาความชัดเจน

ข้อ ๑๔ แต่หากเป็นสถานศึกษาในกำกับที่ผ่านการประเมินความพร้อมแล้ว ทำได้หรือไม่

อันนี้ก็เป็นไปได้แต่คงไม่มาก เพราะว่าสิ่งหนึ่งที่จะเป็นเกณฑ์คือความสนใจของบุคลากร ซึ่งขณะนี้ก็ไม่แน่ใจว่าข้าราชการครูจะสนใจออกนอกระบบ คือที่ผ่านมาก็เคยลองเหมือนกันนะ หลายแห่ง เช่น นิติบุคคลที่มาช่วงแรกๆ ไปดำเนินการฟังความเห็นของครูที่จะออกนอกระบบ ปรากฏว่าครูส่วนใหญ่ก็ไม่เต็มใจแต่มหาวิทยาลัยก็เรื่องเป็นธรรมดา อาจจะดีกว่าในแง่ของอิสระทางด้านวิชาการที่มันจะสูงขึ้น แต่ครูในโรงเรียนสถานศึกษาเค้าก็ไม่สนใจเรื่องความเป็นอิสระทางวิชาการ ส่วนที่เค้าสนใจคือสิทธิประโยชน์ที่เค้าจะได้ เพราะเป็นข้าราชการก็มีความเชื่อว่ามันเป็นสิ่งที่มันคงค่อนข้างสูง ถ้าจะจูงใจให้ออกนอกระบบอาจจะต้องใช้เวลา

ข้อ ๑๕ ท่านเห็นว่รูปแบบใดจากข้อเสนอของสภาพัฒน์แห่งชาติดีความเป็นไปได้มากที่สุด

น่าจะเป็นจังหวัดจัดการตนเอง แต่นิติบุคคลก็อาจจะเป็นไปได้เหมือนกัน แต่จะต้องมีเฟส มีกลุ่มโรงเรียนที่ออกในช่วงแรกจะต้องเห็นผลด้วยถึงจะจูงใจให้กลุ่มอื่นตามมาด้วยแต่อันนี้ไม่เป็นประเด็น ประเด็นคือถ้าออกมาแล้วไปได้ดี เป็นที่นิยม ครูที่อยู่ในโรงเรียนนั้นมีความสุข มีความพอใจ ได้รับผลตอบแทนที่สูง ก็จะทำให้โรงเรียนอื่นอยากออกตาม แต่ขณะนี้เค้ายังไม่เห็นว่าออกไปแล้วมันเป็นยังไงคือมหาวิทยาลัยยังพอมองเห็นว่าออกไปแล้วมันเป็นยังไงนะ

ข้อ ๑๖ มหาวิทยาลัยก็บ่นว่าออกไปแล้วก็ไม่ดี อย่างจุฬาฯ ออกไปแล้วก็กลายเป็นว่าออกไปแล้วยังค่าเล่าเรียนสูงขึ้น

นักศึกษาเองก็บ่น เช่น ธรรมศาสตร์ ออกไปแล้วถามว่ามีอะไรที่มันดีขึ้นในแง่ของคุณภาพหรือไม่ ก็ยังถามอยู่ นักศึกษาก็บอกว่าต้องจ่ายค่าเล่าเรียนสูงขึ้น ซึ่งสมัยก่อนลงทะเบียนคิดเป็นรายวิชา พอออกเป็นนิติบุคคลคิดเป็นรายเทอม ซึ่งเค้าคิดว่ามันไม่ยุติธรรม ซึ่งในภาคเรียนสุดท้ายเหลือแค่ตัวเดียวแต่เค้าต้องจ่ายทั้งเทอมเมื่อเทียบกับคนอื่นที่เรียนเยอะ ขณะที่บางเรื่องซึ่งเราถามของเรื่องประกันคุณภาพ TQF แต่เอาง่ายๆ นักศึกษามหาวิทยาลัย ภาษาอังกฤษคุณต้องพูดได้สื่อสารได้ในระดับหนึ่ง แต่เค้ายังไม่กล้าบอกว่ นักศึกษาปริญญาตรีที่จบมีความรู้ความสามารถทำให้มันมองไม่เห็นว่าจะออกไปแล้วได้อะไร กลายเป็นว่ามองธุรกิจมากขึ้น กลายเป็นว่าต้องเลี้ยงตัวเอง เปิดสอนในรายวิชาที่สอนง่ายมีคนเข้ามาเรียนเยอะ ค่าใช้จ่ายสูงขึ้นแต่ไม่สนใจว่าจะมาแล้วจะมีงานทำหรือไม่ ฉะนั้นต้องคิดเหมือนกันว่ามันส่งผลอะไร เอาตัวนี้เป็นตัวหลักเลยว่าการทำไปแล้วคุณภาพสูงขึ้นหรือไม่ นักเรียน นิสิตมีคุณภาพขึ้นหรือไม่ ต้องเอาตรงนี้เป็นหลักอย่างเดียว ถ้าตัวนี้ถ้าจะเปลี่ยนต้องบอกว่ มัน

ไม่มีคุณภาพเลย นักศึกษาที่จบมาไม่ได้คุณภาพที่ต้องการ ก็ไม่ใช่เหตุผลที่จะต้องเปลี่ยน แต่สิ่งที่เราจะเปลี่ยนเราก็ต้องมาชี้ว่าเปลี่ยนแล้วมันดีขึ้นหรือไม่ อะไรเป็นตัวชี้ว่าเปลี่ยนไปอย่างนี้แล้วมันดีขึ้น

ข้อ ๑๗ โรงเรียนที่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนหรือยกฐานะได้ ควรจะมีแนวทางการบริหารอย่างไร

ที่จำเป็นจะต้องมีจังหวัดเพราะต้องไปดูโรงเรียนที่ด้อยคุณภาพโรงเรียนกลุ่มนี้มันอาจจะไม่ไปถึงเรื่องนิติบุคคลหรือว่าในกำกับได้หรือเพราะความพร้อม แต่มันก็จะต้องไปสนับสนุนปูพื้นบางเรื่อง เช่นในเรื่องการบริหารงานบุคคลที่จะต้องยืดหยุ่นมากขึ้นที่จะต้องจัดคนให้ตรงความต้องการของเค้ามากขึ้น ครอบคลุมมากขึ้น หรือเรื่องของวิชาการต้องไปให้มันตรงกับบริบทเค้าจริงๆในการบริหารจัดการทั่วไป เช่น ครูธุรการ เอาครูที่สอนอยู่มาทำธุรการทำให้สอนเด็กได้ไม่เต็มที่ นี่ที่จะต้องไปดึงคุณภาพของกลุ่มโรงเรียนเหล่านี้ขึ้นมา

ข้อ ๑๘ กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีปัญหาอุปสรรคที่ต้องแก้ไขหรือไม่

ก็ติดขัดเพราะว่าเราไม่มีกฎหมายรองรับในเรื่องของการกระจายอำนาจ เรื่องของงบประมาณ ไม่ยอมกระจาย ต้องขอขึ้นมาเอง เรื่องของบุคคลก็ไม่กระจาย สิ่งเหล่านี้มันเกิดขึ้นจริงคือ ณ วันนี้ก็ยังไม่ได้กระจาย

ข้อ ๑๙ ปัญหาที่เกิด อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด

ส่วนกลาง ก็บอกว่าดูความต้องการ

ข้อ ๒๐ ปัญหาที่แท้จริงที่ทำให้การบริหารจัดการของโรงเรียนไม่อิสระและคล่องตัว ท่านเห็นว่าเกิดจากปัญหาอะไร

เพราะเราไม่ยอมให้เขาทำ มีกฎหมายแล้วแต่เราไม่ออกกฎหมายระเบียบ ถ้าว่ามีหรือไม่ก็มี แต่ยังไม่ได้ออกระเบียบ

บทสัมภาษณ์
ศาสตราจารย์สุรพล นิติไกรพจน์
นายกสภามหาวิทยาลัยนวมินทราชินราชมงคล
(อดีตคณะกรรมการบริหาร สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.))
วันที่ ๒๑ เดือน ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘
สถานที่ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้อ ๑ ในงานวิจัยคนจัดการศึกษาจะผูกพันกับรัฐโดยระบบฐานสัญญา

ฐานสัญญามันมีสองอย่าง คือ ๑. เป็นคนของรัฐ รัฐออกคำสั่งให้ไปทำอะไร ๒. มีสัญญาจ้างบุคคลากรของรัฐให้มาทำงานให้รัฐ ๑. ก็คือพวกที่แต่งชุดสีกากี ๒. ก็คือพวกที่เป็นลูกจ้างของรัฐมาทำงานชั่วคราว มีการผูกพันตามสัญญา เพื่อให้ได้คุณภาพ ผูกพันเขารับผิดชอบยังไง ผู้ช่วยวิจัยผม ผมบอกให้ไปทำงานชิ้นหนึ่งมา มันก็ไปทำมาให้ผมชิ้นหนึ่งแล้วก็จบ ถามว่าผมจะไปเขียนเขาได้หรือไม่ ถ้าทำไม่ดี ผมจะตัดเงินเดือนมัน ๕๐% ได้หรือไม่ ก็ไม่ได้ จะบอกว่าฐานสัญญาก็คือลอยๆ ตามกฎหมายก็ต้องตอบ ฐานสัญญามันมีสองแบบ เพราะฉะนั้นที่พูดลอยๆว่าสถานศึกษาในกำกับนี้ จริงๆแล้วโรงเรียนเอกชนทุกแห่งก็เป็นการดำเนินกิจกรรมในกำกับอยู่แล้ว คุณจะเพิ่มอะไรเข้ามา คุณจะเพิ่มแล้วเอาเงินของรัฐไปทำอะไร แล้วมันมีข้อผูกพันอะไร แลกเปลี่ยน รัฐต้องคุมเงิน เพราะว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องดูงานอีกที เรื่องจ่ายเงินให้มูลนิธิเสมสิกาลัย ไปตั้งโรงเรียนได้หรือไม่ หรือเอาเงินให้มูลนิธิ ไปทำโรงเรียนกำเนิดวิศวะศาสตร์ได้หรือไม่ แล้วให้เขาทำเองและสัญญาว่าจะทำให้ดี จะไว้ใจได้หรือไม่ คือมันลอยๆ เพราะสถานศึกษาในกำกับ สุดท้ายมันก็จะกลับมาที่อันแรก ก็คือถ้าไม่ใช่โรงเรียนแบบองค์การมหาชน ก็เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ สถานศึกษาในกำกับตามกฎหมายไม่มีความหมายอื่นนะ ที่มีความหมายอื่นเป็นความหมายในผืนนั้นเอง สภาการศึกษาที่คิดไป แล้วก็ไปตั้งความเป็นไปได้ที่จะจัดการภายในโครงสร้างของรัฐ เพราะมันก็จะกลับมาประเด็นที่ว่า ข้อเสนอสามข้อ แต่จริงๆมันมีข้อเสนอที่สี่ก็คือ ทำโรงเรียนให้มันดีขึ้น ทุกวันนี้มันไม่มีข้อเสนอที่สี่ ข้อเสนอที่ ๑ คุณบอกว่าคุณจะไปให้จังหวัดจัดการตัวเองและให้ท้องถิ่นทำ ข้อเสนอสองบอกว่าเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ สามคือเป็นองค์การมหาชน อาจจะมีที่สี่สาม สองกับสามมันคือเรื่องเดียวกัน องค์การมหาชนก็คือมหาวิทยาลัยในกำกับนั่นแหละ แล้วทำไมไม่มีข้อเสนอที่สี่ละว่าทำโรงเรียนทุกวันนี้ให้มันดีขึ้น

ข้อ ๒ แนวทางการแก้ไขการบริหารจัดการโรงเรียนนิติบุคคลในพระศนะของอาจารย์ควรทำอย่างไร

ทำไมต้องให้ท้องถิ่น ในเมื่อข้อเสนอให้ท้องถิ่นเป็นข้อเสนอที่มีอยู่ในปัจจุบันอยู่แล้ว แต่ว่ารัฐไม่สามารถโอนสามหมื่นโรงเรียนให้ท้องถิ่นไปทำหมดได้ โอนก็ได้ แต่ท้องถิ่นบอกเอาเงินสองแสนกว่าล้านมาให้ด้วยนะ รัฐให้ได้หรือไม่ ถ้ารัฐบอกเอาเงินไปแล้วเอาครูไป แล้วไปทำนะ มันไม่ดีเกินไปหรือสำหรับรัฐ เอาตำรวจไปด้วยได้หรือไม่ มันสองแสนสามหมื่นคนเหมือนกัน แต่ไม่ออกเงินนะ รัฐไม่ออกเงินให้ คิดแบบนี้มันคิดได้ คือมันเป็นข้อเสนอที่ลอยมากเลย เหมือนคนนั่งฝันว่าเมืองไทยจะดีขึ้นยังไง คือถ้าข้าราชการมีจิตสำนึก มีศีล ก็คงจะดีขึ้น ก็คิดไปเรื่อยโดยไม่คิดว่าเขาจะหาเงินมาเลี้ยงครอบครัวเค้ายังไง เงินเดือนเค้าก็น้อย สวัสดิการก็ต่ำ เขาถือศีลแปดคงดีขึ้นแน่เลย มันเป็นการตอบคำถามแบบนั้น เพราะถ้าถามว่า ๑ จัดการได้หรือไม่ มันก็เป็นไปได้แต่ว่ามันไม่ได้เป็นสามหมื่นกว่าโรงเรียน มันต้องค่อยๆไป การบริหารจัดการตนเอง เอาโรงเรียนไปบริหารด้วยไหนๆก็จัดการตนเองแล้ว ก็โอเคแล้วก็รับไป แต่ว่ามันอาจจะเอาไปได้แค่ ๑๐% ไรที่มีความพร้อม ตัดโอนงบประมาณ โอนครูไป แล้วอีก ๙๐ ทำไง ก็เหลือทางสองทางสาม ไม่ใช่องค์การ

มหาชนก็เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับจริงๆมันคือเรื่องเดียวกัน มันก็เป็นไปได้ เอาโรงเรียนเตรียมอุดมมาทำ
องค์การมหาชน แต่ว่าโรงเรียนสามเสนก็คงพอได้ สวนกุหลาบก็พอได้ ปรีณรลอสแยลเชียงใหม่ก็อาจจะได้ แต่ถ้า
โรงเรียนหนองหมาว้อ โรงเรียนอีกสองหมื่นกว่าโรงเรียนมันไปไม่ได้ไม่หมดใจ เพราะมันก็ไปได้คล้ายๆ กัน
จังหวัดจัดการตัวเองแล้ว ไป ร้อยละสิบก็ดี องค์การมหาชนอีกร้อยละศูนย์จุดหนึ่งก็โอเค แต่มันเหลืออีกร้อยละ
แปดสิบมันอยู่ไหน มันไม่เป็นคำตอบเลย ตอบเลยว่าทำยังไงให้มันดีขึ้น

ข้อ ๓ หากเป็นโรงเรียนในกำกับจะเป็นไปได้หรือไม่ สมมติว่าโรงเรียนที่ออกไปนี้จะไม่รับเงินจากรัฐ คือรับเป็นส่วนน้อยแล้วก็เก็บค่าเล่าเรียนเป็นส่วนใหญ่

ถ้าตั้งโจทย์ว่ารัฐธรรมนูญมันเขียนว่าไม่เก็บค่าใช้จ่ายก็จบไป เพราะรัฐธรรมนูญเขียนว่าไม่เก็บ
ค่าใช้จ่ายพื้นฐานในทางกฎหมายมันเป็นไปได้ มันก็จบเพราะในรัฐธรรมนูญประกาศนโยบายไว้ เพราะเก็บ
ค่าใช้จ่ายก็เป็นเอกชน เพราะในรัฐธรรมนูญมันไม่ผูกพัน ในเอกชนมันก็ต้องมาเก็บเอา เช่นไว้สี่จะเก็บเท่าไร
โรงเรียนคริสต์ทั้งหลายจะเก็บเท่าไร เรื่องของเขาเพราะมันไม่ใช่รัฐมันก็พูดได้แค่ทางนั้น รัฐธรรมนูญบอก
เก็บเองมันก็จบแล้ว เพราะรัฐธรรมนูญประกาศเอง แต่มันไม่มีทางไป คือมันเป็น Point of no return
เหมือนกับสามสิบบาท

ผมว่าโอนให้ท้องถิ่นไปทำโรงเรียน ท้องถิ่นก็ทำได้ ท้องถิ่นบางที่มีเงินมีความพร้อมและเขาก็อยากทำ
ด้วย ถ้าแก้ปัญหारेื่องครูได้ ครูไม่อยากไป เรื่องของสวัสดิการอะไรต่างๆ ก็โอเคเลย ก็เหมือนกรุงเทพมหานคร
รับโรงเรียนสี่ร้อยกว่าโรงเรียน มันก็เป็นไปได้มากที่สุดซีกสิบเปอร์เซ็นต์ สิบเปอร์เซ็นต์ก็มากแล้วจริงๆแล้วผมจะ
พูดว่าหนึ่งเปอร์เซ็นต์ คนเสนอนโยบายจะเสียกำลังใจ เอาสิบเปอร์เซ็นต์ก็แล้วกัน พูดในระยะยาว ถามว่าแล้ว
จะให้ท้องถิ่นให้โรงเรียนออกไปเป็นองค์การมหาชนหรือเป็นมหาลัยในกำกับได้สักเท่าไร ลองคิดจากฐาน
สามหมื่น คุณได้สามสิบหรือเปล่า อันนี้ทำมาตั้งนานได้โรงเรียนเดียว ก็เกรดโรงเรียนจุฬาภรณ์ สิบสองแห่งอาจจะ
ออกมาก็ได้ มีความพร้อมโรงเรียนตัวอย่างประจำภาคอาจจะออกมาก็ได้ มีความพร้อม นับรวมยังงี้ก็ไม่ถึง
สามสิบบาท ผมบอกว่าเป็นจุดหนึ่งแล้วกันเป็นเป้าหมาย ที่ไม่พร้อมนี้โรงเรียนไม่พร้อมด้วยแล้วก็คนปล่อยก็ไม่
อยากปล่อย ปล่อยแล้วมันส่งอะไรไม่ได้ มันจำกัดไม่ได้ แล้วมันใช้เงินแพงขึ้นที่สำคัญ เป็นองค์การมหาชนมัน
จะกลับทางกับตัวอย่างที่คุณว่าไปเก็บเงินเอง เอาจากรัฐน้อยหน่อย เพราะเป็นองค์การมหาชนก็คือ
หลัก ก็คือรัฐอยากให้มันทำดีขึ้น พอทำดีขึ้นมันก็ต้องใช้เงินมากขึ้นมันก็ไปไม่ได้ มันก็เหลือแต่เพียงว่าแล้ว
โรงเรียนอีกแปดสิบบาทเปอร์เซ็นต์ แปดสิบบาทจุดเก้าเก้าเก้านี้ทำยังไงดี แล้วไปดูข้อเสนอที่ทำได้เมื่อสามปี
ก่อน เป็นโรงเรียนนิติบุคคล ถ้าถามโจทย์ผมโดยไม่คำนึงถึงหัวข้อที่คุณจะถามผม ผมบอกว่าเอาโรงเรียนมา
วางได้หรือไม่แล้วอย่าไปคิดว่าอยากทำให้โรงเรียนทุกโรงเรียนมันดีขึ้น มันเป็นไปได้ ทำให้โรงเรียน
ทุกโรงเรียนได้มาตรฐานหรือใกล้เคียงมาตรฐานขึ้น ด้วยระบบการสอบ ด้วยการพัฒนาครู ด้วยการมีครูพันธุ์ใหม่
ด้วยการให้ความช่วยเหลือ การปรับหลักสูตร ยกกระดับขึ้นมา สามหมื่นให้มันดีกว่าเดิม ให้มันมีครูครบชั้น
ให้มันควรรวมโรงเรียนเล็กเข้าไปให้มันมีอะไรต่ออะไรที่มันควรจะมี ให้มันผ่านประเมินของสำนักงานรับรอง
มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาให้มันสอบของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ได้ดีขึ้นตาม
สมควร อันนี้ก็น่าจะพอใจละ เป็นการยกระดับโดยรวม มันช้าแต่มันก็ค่อยๆดีขึ้น อีกห้าสิบบาทอาจจะดีเท่า
มาตรฐานอาเซียนก็ได้ ถามว่ามันพอหรือไม่ มันก็ไม่พอ ก็ดูโครงการอื่นสิ โรงเรียนพวกไหนในโรงเรียน
ไม่รู้สิมันอาจจะเหลือสองหมื่นเก้าพันโรง มันอาจจะมียกสองพันโรงที่อยู่ระดับบน ก็คือโรงเรียนประจำจังหวัด
โรงเรียนประจำอำเภอ โรงเรียนที่ได้รับความนิยม โรงเรียนที่อยู่ในชุมชน พวกนี้ไม่ต้องพัฒนาด้วยความเร่งรีบ
เหมือนกับสองหมื่นเก้าพันก็ได้ ให้มันขึ้นช้าๆ ถ้าให้มันขึ้นเร็วทำยังไง หรือจะหาคนมาช่วยกันดู ก็ให้เงินมันมาก
กว่าเดิมอีกนิดหน่อย ก็ให้ความเป็นอิสระ ก็ช่วยเรื่องครู ช่วยสนับสนุนที่เอาเงินมาทำห้องสมุดหรือ

ซื้อฐานข้อมูลอะไรก็ได้ ไม่ใช่กวาดทรายหัว ที่บอกว่ามีห้องเรียนอัจฉริยะ ห้องสมุดอัจฉริยะแล้วทุกโรงเรียน ทั้งที่โรงเรียนบางแห่งไฟฟ้ายังไม่เสถียรเลย แล้วไปซื้อห้องเรียนอัจฉริยะให้ แบบนั้นไปไม่ได้ ลองเลือกสิ ว่าสอง พันโรง แล้วเอามาจัดระบบแบบนี้ หากคนไปดูชัดเจนน กำหนดเขตพื้นที่เป็นเขตนำร่องขึ้นมา ไม่ต้องเขตเดิมตาม พื้นที่ก็ได้ เขตพิเศษก็ได้ เขตการศึกษาพิเศษภาคเหนือ เขตการศึกษาพิเศษภาคอีสาน ภาคใต้ ภาคกลาง ไม่มีพื้นที่นะ ทำเหมือน สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ เป็นองค์การคล้ายๆนะ เหมือนกับเป็นแหละแต่ไม่ได้เป็นพื้นที่พิเศษ เหมือนกับ พระราชบัญญัติตอนนี้อ่อนญาติให้ทำได้ เหมือนพระราชบัญญัติทางการศึกษาชาวเขา เขตการศึกษาสงเคราะห์ อย่างชาวเขา เขาก็มาดูแล มากำกับโรงเรียนพิเศษเหล่านี้ คนที่มีฝีมือหน่อย เขาก็เอาเกณฑ์นั้นแหละมา ที่เสนอไว้ ตอนเป็นโรงเรียนนิติบุคคล เอามาปรับใช้ คือข้อเสนอนี้มันตอบไปแล้วนะ เพียงแต่มันทำมาก่อนที่จะปฏิรูป ก่อนที่จะมีองค์กรหลักอันใหม่ ซุปเปอร์บอร์ดก็บอกว่าทำใหม่ดีกว่า จริงๆหยาบอันนั้นแหละมาทำได้เลย ถ้าอยากจะทำนะ แล้วเลือกมาเลยไม่ใช่เก๋าร้อยอย่างที่ผมบอกอาจจะทำซักร้อยแห่งก็พอแล้ว แล้วก็บอกว่าถ้า ร้อยแห่งนี้มันดีขึ้นจริงๆนะ เลือกครูมา เลือกผู้บริหารที่การันตีว่าอยู่โดยไม่ย้ายถิ่นสี่ปี ถึงแม้จะมีใครมาแซะ ขาเก้าอี้ อยากเป็น ผู้อำนวยการโรงเรียนขอนแก่นวิทยายน ก็ไม่ต้องย้ายภายในสี่ปีนี่ มันก็เลือกครูได้ระดับหนึ่ง หากครูให้เขา เขาก็ต้องหาคนมาสนับสนุนโรงเรียนพวกนี้ก็จะเป็นผู้ปกครอง มีทรัพยากร เพียงแต่คิดว่าคิดทั้งระบบนี้ มันเป็นปัญหา แล้วเดี๋ยวมันก็ต้องไปเก็บเงิน เดียวก็จะมีคนโวย แต่ถ้าแยกมันออกมาแล้วทำกติกาพิเศษ ว่าถ้ามันจะทำอะไรพิเศษ ให้มันเก็บเงินพิเศษได้เพื่อเรื่องพิเศษเหล่านี้ กติกาจำเพาะมันก็ไปของมันได้ และผม คิดว่าในสองปีมันจะเห็นผลในแง่ของ out come ที่มันออกมา ในแง่ความคล่องตัวที่ได้รับการยอมรับแล้วมัน ก็จะมีแรงเพื่อไปทำอีกสามพันโรง ขยายผลไป อย่าเพิ่งไปกวาดสองหมื่นเก้าหรือสามหมื่นทีเดียว ไม่ได้หรอก วิธีเดียวที่ผมคิดว่าจะทำได้ ก็คือวิธีแบบนี้ นี่คือวิธีการจัดการโรงเรียน แต่ถ้าถามว่าการจัดการโครงสร้าง กระทรวงละ อันนั้นมันจะไปพันกับโครงสร้างอื่น จริงๆโครงสร้างกระทรวงถูกออกแบบมาตั้งแต่ต้นแล้วว่าปฏิรูป การศึกษา กระทรวงไม่ต้องจัดการศึกษา แต่เผชิญว่ามันมีเหตุผลเพราะการบริหารงานโดยมีปัญหาเขตพื้นที่ บางแห่งก็บริหารแบบเข้าขามเย็นขาม ไม่ได้สนใจบ้าง จะเกษียณแล้วบ้าง มันก็เป็นเหตุให้มีเสียงบ่น มีข่าว อะไรต่ออะไร กระทรวงก็เลยต้องลงไป พอลงไปในฐานะของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพอ ลงไปมันก็เลยกลายเป็นแบบฟอร์ม จะไม่ลงก็ไม่ได้ จำเป็นต้องลงเพราะมันแย่ว่ามีข้อกล่าวหามีการรับเงินครู ย้ายครู เรียกเงินค่าเช่าเรียน อะไรต่อมิอะไร แต่พอลงไปแล้วมันก็ถูกเรียกร้องว่ามาดูแลหน่อย คนเป็นเลขา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานบ่นกับผมทุกวันเลยว่าทำยังไงจะจัดการได้ เรื่อง ผู้อำนวยการ เขต คนนี้มันช่วยมันมีหนังสือร้องเรียน ในทางกฎหมายไม่ได้ถูกออกแบบมาให้สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานไปยุ่ง ให้กรรมการเขตพื้นที่เป็นคนดูแลแน่นอนย้ายได้ ย้าย ผู้อำนวยการเขตได้ แต่ก็ต้องมา เข้าสำนักงานไม่ใช่เรื่องของเลขาสำนักงานคนเดียว อย่างมากก็ช่วยราชการอะไรอย่างนี้ คืออันนั้นเลขา สำนักงานฯทำได้ แต่มันไม่ได้ถูกออกแบบมา ถูกตัดอำนาจบริหารมาจากรูปแบบเดิมที่บอกว่า ไม่ต้องจัด การศึกษาแต่ให้เขตพื้นที่เข้าไปจัด ความจริงอยากจะให้โรงเรียนจัดแบบมหาลัยเลย แต่คิดว่าโรงเรียนมันเล็ก เกินไป แล้วโรงเรียนไม่มีทรัพยากร ไม่มีคนพอก็เลยเอามารวมกันไว้ที่เขตพื้นที่การศึกษา แล้วก็เอาไปวางระบบ การมีส่วนร่วมการเข้ามาทำอะไรต่างๆ แต่เผชิญที่มันไม่ประสบความสำเร็จเพราะคนไม่เข้าใจเรื่องเขตพื้นที่ การศึกษาและคนไม่ได้ให้ความสนใจ ไม่ให้ความสำคัญ และที่สำคัญไปกว่านั้น ก็คือเขตพื้นที่มันถูกบิดเบือนไป จากเดิม ตอนที่กฎหมายเข้าสภา มีตัวแทนครู ใครต่อใครมานั่งบริหารเต็มไปหมด มันก็เลยมาลัดกันเกาหลี อยู่ในพื้นที่และในเขตสำนักงานฯถ้าโครงสร้างเดิม มีตัวแทนครูชกคนเดียวเท่านั้นในเก้าคนสิบเอ็ดคนก็จะ ทำให้มันไปได้ ตอนนี้อย่าไปคิดว่ามีกี่คน ผู้แทนครูประถม ผู้แทนครูมัธยม ผู้แทนผู้บริหาร ผู้แทนอะไรสารพัด ระบบนี้มันก็ทำให้กลายเป็นองค์กรตัวแทนของผู้เลือกตั้งไป มันก็เลยไม่ได้ทำภารกิจอะไรที่มันควรจะเป็น

ลงมหาลัยปีหน้า ผมไม่ได้พูดถึงมหาลัยในกำกับ มหาลัยในกำกับ นี่มันหลายเรื่อง ผู้แทนครู ผู้แทนบุคลากรมาสามสิบสี่สิบเปอร์เซ็นต์ตายแล้วคนก็จะมาพูดกันเรื่องว่าทำไมไม่ขึ้นเงินเดือน ทำไมไม่ปรับค่าสอน ทำไมสวัสดิการน้อย มันต้องมี แต่มันไม่ใช่โครงสร้างแบบนี้ ทุกวันนี้ก็มีสองคนสามคนไปไต่ถามสามสิบคน โอเค ไปดูในเขตพื้นที่ สัดส่วนมันเป็นเท่าไร รวมทั้ง คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาด้วย สัดส่วนมันสูงผิดปกติจนมันทำให้มีคนบอกไม่รู้ไม่เห็นไม่เกี่ยวข้องมานั่งฟังเฉยๆสามคนที่เป็นผู้แทนครูก็ชนะหมดแล้ว คนนอกเขาเข้ามาเขาบอกไม่เอาด้วยมานั่งฟังความคิดเห็นเฉยๆเท่านั้น ก็จบแล้ว พอเขตพื้นที่ก็ได้กลายเป็นลูกน้องของลูกน้องตัวเองอีก ภายใต้โครงสร้างคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา โครงสร้างเขต มันก็เลยมีปัญหา ผมบอกรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาไปสองคนแล้ว บอกเรื่องแรกที่แก้ปัญหาคือแก้กฎหมายคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับแก้กฎหมายตัวแทนครูในเรื่องของการบริหาร ก็เห็นพ้องเห็นด้วยกัน

ข้อ ๔ แล้วควรจะต้องปรับเป็นอย่างไร

ลองกลับไปดูร่างเดิมของ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามันมีคนเดียวเท่านั้น ถ้าผมจำไม่ผิด ผู้แทนครูในทุกระดับ มันมีผู้แทนครูคนเดียวก็พอแล้ว ให้เป็นผู้แทนในแง่ของการเสียง ไม่ใช่แง่ของการเป็นตัวแทน ถ้าถามผม ผมเป็นนักกฎหมาย ผมก็บอกไปแก้กฎหมายเรื่องกรรมการเขตพื้นที่ให้กลับไปบริหารโดยผู้บริหาร ไม่ใช่บริหารโดยผู้แทนอย่างที่เป็นอยู่ เพราะเราไม่สามารถพัฒนาระดับความเข้าใจในเรื่องนี้ขององค์กรบริหารของเราว่าอันนี้มันเป็นเรื่องบริหารนะ ไม่ใช่เรื่องเป็นปากเสียงครุณะ เรื่องเป็นปากเสียงนี่มันไม่ผิดหรอก แต่พอเป็นผู้แทนแล้วมันมาจากการเลือกแล้วมีบทบาทเยอะมันก็ทำให้ระบบหัวคะแนนระบบการซื้อเสียงมันเกิดขึ้นโดยกว้างทั่วไป และพอซื้อแล้วมันก็เป็นวงจรถองเอาคืน มันมีวิธีเดียวต้องเอาคืนก็คือการมาจ่ายครู มาลงโทษครูไม่ลงโทษครูนี้แหละถึงจะเอาเงินคืนได้ มันก็เลยหมุนไปเรื่อยๆ ตอนนี้ไม่มีใครหยุดมันได้ ถ้าไม่แก้โครงสร้าง เพราะถ้าถามผมว่าเรื่องเร่งด่วนคืออะไร ก็คือเรื่องนี้ ไม่รู้จะ ถ้าคุณเสนอให้เป็นข้อเสนอของกฎหมาย ผมคิดว่าที่เป็นข้อบกพร่องสมัยนั้นอีกอย่างหนึ่งก็คือ คิดเรื่องการมีส่วนร่วมเยอะ แล้วมันทำให้โครงสร้างบริหารมันใหญ่ ผมหมายความว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาก็ดี สภาการศึกษาที่ดีมันมีคนเยอะเกินไป จนไม่สามารถเป็นกรรมการบริหารได้ คนสามสิบคนสี่สิบคน พูดกันคนละประโยคก็หมดแล้วสามชั่วโมง มันเยอะเกินไป ใครต่อใคร ผมเห็นตัวอย่าง ถ้าคุณจะใช้ตัวอย่าง ก็คือมหาวิทยาลัยต่างๆนี้ สภามหาวิทยาลัยที่ออกมาในระยะหลังๆมีแนวโน้มที่จะลดกรรมการสภามหาวิทยาลัยลง ธรรมศาสตร์นี้จากสามสิบสี่ดูเหมือนจะเหลือยี่สิบแปด หรือยี่สิบหก อย่างนี้มันไม่มีสูตรสำเร็จหรือว่าตัวเลขคืออะไร แต่จำนวนที่เหมาะสมที่จะประชุมกันได้ และมีความคิดเห็นร่วมกัน แทนที่จะเป็นองค์กรในรูปของสภา สภาการศึกษามันเป็นองค์กรในรูปของสภา มันก็เลยทำอะไรไม่ได้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือคณะกรรมการการอาชีวศึกษามันก็เยอะเกินกว่าที่จะเป็นองค์กรบริหารจัดการ แต่ถามความเห็นผม ผมว่าผู้บริหารสถานศึกษาปัจจุบันนี้ไม่มีใครเข้าใจ มีคนที่เห็นประเด็นเฉพาะบางประเด็น ซึ่งมันก็ไม่ผิดหรอก คุณไม่ได้เห็นโครงสร้างใหญ่ก็เหมือนที่เราพูดกันว่า จับวงข้างก็บอกว่ามันยาว จับขาข้างก็บอกว่ามันใหญ่ มันถูกหมดแหละถ้าคุณยังไม่ได้เห็นมันทั้งตัวคืออะไร ที่พยายามทำอยู่นี้ก็ไม่ผิดหรอก แต่เขาทำเรื่องเดียวเท่านั้น เขาไม่ได้คิดถึงโครงสร้างใหญ่ ไม่ได้คิดถึงการบริหาร การที่สนใจเรื่องการสัมฤทธิ์ผลนั้นก็ไม่ได้ผิดหรอก แต่ว่าไม่ได้แก้โครงสร้างใหญ่ ถามว่าโครงสร้างใหญ่คืออะไร หนึ่งเรามีครูเยอะ เราจ่ายเงินเดือนครูน้อย สองไม่มีการบริหารจัดการในระดับสถานศึกษาในเขตพื้นที่อย่างเป็นระบบ ไม่มีใครสนใจเรื่องพวกนี้ เพราะมันบริหารจัดการไม่ได้ เมื่อมันมีผู้แทนครูเยอะ มันก็ต้องไปให้ได้ อยู่ให้ได้ดีกับผู้แทนครูเหล่านั้น ถ้าคุณเป็นผู้อำนวยการเขต แล้วพอมันมีผู้แทนครูแล้ว

การเลือกตั้งมันก็ไม่สัมพันธ์กับการเลือกตั้งในท้องถิ่น ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ก็ต้องการฐานเสียงของเขา ฐานเสียงใหญ่ที่สุดก็คือครู การเลือกตั้งบางครั้งเขาก็มาช่วยครู คนใดคนหนึ่ง ครูจะได้ช่วยเขาต่อไปเมื่อมีการเลือกตั้ง และมันก็เข้าไปสู่การโง่งมการเลือกตั้ง มันแยกไม่ออกเลยว่าอะไรสองเรื่องนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มาช่วยจ่ายเงิน มาช่วยให้ลูกน้องไปช่วยครู ไปหาเสียงเลี้ยงเหล้า จัดหาเสียงอะไร ช่วยออกเงินให้ แล้วสุดท้ายพอเวลาเลือกตั้งผู้แทนครูต้องมาช่วยผมนะ เพราะถึงตามผมแล้ว มันก็พันกันแบบนี้จัน ผู้อำนวยการเขตทำอะไรไม่ได้แล้ว นี่ก็ประเด็นหลัก ถ้าถามผมก็คือกลับไปดูตรงนั้น ดูเรื่องรายงาน ดูเรื่องสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ที่จริงประเด็นนี้ขยายความก็ได้ว่า จริงๆมันไม่ใช่นิติบุคคลหรอก แต่เผชิญมันเขียนไปแล้ว ในเครื่องหมายคำพูด นิติบุคคล จะให้มันเป็นอิสระได้แค่ไหน อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลในเครื่องหมายคำพูดที่เป็นสถานศึกษานี้จะเพิ่มความเป็นอิสระให้มันยังไปบ้าง แนวคิดก็จะคล้ายๆอันนั้นละ ผมเสนอให้ตั้งเขตพื้นที่การศึกษาเฉพาะสำหรับเขตการศึกษาพิเศษขึ้นมา จะเอามาร้อยโรงก็ได้ เอามาห้าร้อยโรงก็ได้ ซักสี่ห้าเขตก็ได้ ที่จริงแนวคิดนี้กระทรวงก็รับนะ เพราะว่าเป็นแนวความคิดที่นำไปสู่การจัดเขตการศึกษาพิเศษสำหรับโรงเรียนจุฬาภรณ์ ที่ยอมให้โรงเรียนจุฬาภรณ์มีอะไรเป็นพิเศษ ได้เงินมากกว่าคนอื่นเขา มีระบบบริหาร เพราะเขาเข้าไปแล้ว เข้าไปในส่วนของโรงเรียนจุฬาภรณ์ เพราะถ้าคุณเอาเรื่องโรงเรียนจุฬาภรณ์มาอยู่ด้วยก็จะเห็นชัด แต่โครงการโรงเรียนจุฬาภรณ์ มันเป็นโครงการสมัครเฉพาะโรงเรียนแบบนี้ เขตพื้นที่พิเศษสำหรับโรงเรียนนิติบุคคลมันกว้างมาก มันขยายไปทุกภาค มันไม่เหมือนกัน มันไม่ใช่โครงการนี้ คณิตศาสตร์วิทยาศาสตร์

ข้อ ๕ โรงเรียนจุฬาภรณ์ ก็มีปัญหาการบริหารจัดการใช้ใหม่

ก็แน่นอนถ้าคุณยังจ่ายเงินเดือน ผู้อำนวยการโรงเรียนสี่หมื่นอยู่ ขณะที่ ผู้อำนวยการโรงเรียนมหิดลจ่ายสองแสนห้า คุณอยากได้ ผู้อำนวยการแบบไหน ผู้อำนวยการที่ตั้งใจมาทำงานอย่างหนักเงินเดือนเท่าเดิมหรืออาจจะสามหมื่นกว่า หรือสี่หมื่นเท่าเดิม แต่ทำงานหนักนะ แล้วเจ้านายจะมาดูด้วย แต่คุณไม่ได้ทำอะไรเพิ่ม เพราะสุดท้ายมันจะไปตรงนั้น แต่มันไปไม่ได้หมดใจ มันก็ต้องคิด incentive ให้เขา ว่าคุณต้องสัญญากับเขาว่าเอาไปสองขั้นสี่ปีเลยถ้าทำสำเร็จ แล้วก็ไปโรมโทให้เป็น ผู้อำนวยการสถานศึกษาขนาดใหญ่ จากนั้นคุณก็หาใครไม่ได้อยู่ดี ถ้าคุณบอกว่าใครอาสาจะมาบริหารโรงเรียนที่อยู่ยาก เป็นโรงเรียนกินนอนด้วย ต้องดูแลชีวิตเด็กด้วย มันก็มีคนหนุ่มไฟแรง แต่เงินเดือนสองหมื่นเท่านั้น มันก็ยังไม่ qualify ที่จะมาเป็น ไอ้พวกที่อายุสี่สิบกว่าห้าสิบกว่าแล้วเงินเดือนสี่หมื่น ก็มีครอบครัวต้องดูแล อะไรต่ออะไรอีกเยอะแยะ

ข้อ ๖ กรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็ไม่ส่งครูที่มีคุณสมบัติตามที่โรงเรียนต้องการให้หรือไม่

คือนโยบายนี้มันเป็นนโยบายของกลุ่มที่ปฏิบัติงานไง ฝ่ายนโยบายจริงๆที่ตัดสินใจนี้ก็ไม่รู้ เขาไม่ได้เข้าใจด้วย แต่ผมคิดว่าเขาไม่เข้าใจ คือเขาไม่รู้เรื่องนี้ ไม่ใช่เขาไม่สนใจ เขามีเรื่องห้าร้อยเรื่องต้องคิดแล้วเค้าต้องไปแก้ปัญหา และที่สำคัญคือรัฐมนตรีก็ไม่เข้าใจเรื่องนี้ ว่าทำไมต้องทำ ก็ต้องการผลสำเร็จแต่ไม่รู้ว่าเป็นนี่ก็คือปัจจัยหนึ่งที่เป็นเรื่องนาร่องที่ต้องทำออกมาแล้วมันจะไปสู่เรื่องอื่น แต่ว่าถึงแม้เขาไม่เข้าใจ แต่ถ้ามันดันโครงสร้างไปได้มันก็จะแก้ไขปัญหาได้ ในบอร์ดโรงเรียนจุฬาภรณ์ก็มีหลายคนที่จะช่วยกันได้ ถ้าคุณตั้งกลุ่มนี้ใหม่ก็ต้องหาคนมาทำ แล้วก็ไปช่วยพูดกับเลขาสำนักงานฯ ไปพูดกับรัฐมนตรีในเรื่องที่มีความจำเป็นเฉพาะครั้งเฉพาะคราวก็ได้ อยู่ คือเราตั้งปัญหา ก่อน เราจะแก้ปัญหา คือถ้าบอกว่าจะทำเหมือนเดิมก็จบ

ข้อ ๗ โรงเรียนจุฬาภรณฯมีเงื่อนไขพิเศษรองรับ มีมติคณะรัฐมนตรีมองว่ามันเป็นโรงเรียนเฉพาะทาง

ผมถึงบอกว่ามันต้องเข้ามาติของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะเราจะนำร่อง เราจะจัดสถานศึกษาชนิดบุคคล คือพูดชนิดบุคคลมันไม่สื่ออะไร สถานศึกษาที่มีความคล่องตัวสูงในการบริหารจัดการ เราจะเห็นภาพชัดกว่า ถ้ามองว่าอยากให้มันเป็นชนิดบุคคล อยากให้เป็นองค์กรมหาชนหรือไม่ เขาก็ไม่ยอม ก็แบบนี้เขาดูได้ แต่จะช่วยพัฒนาอย่างไร และผู้บริหารทุกคนก็ต้องการเรื่องใหม่ที่ตัวเองจะเอาไปผลักดัน และเรื่องนี้ก็สามารถผลักดันได้ เสนอแนวทางซักมันเข้าไป แต่ว่าที่สำคัญคือต้องมีคนที่ทำเรื่องนี้ ที่เข้าไปคอย คอยช่วยคอยแก้ปัญหา ถ้าฟังปล่อยให้คนในกระทรวงศึกษาทำไม่ได้หรอก เพราะว่าเดี๋ยวอีกสองปีแล้ว ย้าย เดียวก็เปลี่ยน มันก็ต้องมีกรรมการ อย่างอาจารย์ XXX อย่างนี้มาคอยดันเรื่องนี้ โรงเรียนจุฬาภรณฯ อาจารย์ XXX อย่างนี้ ก็พูดอะไรอยู่บ้าง แต่ถ้าปล่อยให้เอาคนในกระทรวงมา เดียวเขาก็มาส่วนกลาง เดียวก็เล็ก

ข้อ ๘ เวลาผลักดันโรงเรียนไปเป็นชนิดบุคคลเป็นโรงเรียนองค์กรมหาชน ซึ่งจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะ แต่ถ้าเป็นโรงเรียนก็จัดการศึกษาอย่างเดียวกับวิทยาลัยที่เขาเน้นด้านวิทยาศาสตร์

ถามว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ มีวัตถุประสงค์เฉพาะอะไร จัดการศึกษา ให้เป็นเลิศ นี่ไงคือวัตถุประสงค์เฉพาะ ไม่ใช่เอาเด็กเก่งมาจะจัดการสอนให้ดีที่สุด คุณว่าโรงพยาบาลบ้านแพรวนี้มีวัตถุประสงค์เฉพาะอะไร บริหารจัดการที่เป็นเลิศคือวัตถุประสงค์เฉพาะของมันไม่ใช่จัดการศึกษา มีประสิทธิภาพสูงในการบริหารจัดการ คุณไปคิดบริบทของโรงพยาบาลคุณเห็นว่าโรงพยาบาลบ้านแพรว มันมีวัตถุประสงค์อะไร มันถึงเป็นองค์กรมหาชน โรงเรียนมหิตลบอกว่าเป็นโรงเรียนวิทยาศาสตร์ บ้านแพรว มันรักษาเฉพาะมะเร็งโดยเฉพาะ นั่นคือการบริการจัดการที่เป็นเลิศที่แตกต่าง มีประสิทธิภาพสูง เป็นเลิศก็ มากไปฟังแล้วก็ไม่ดี มีประสิทธิภาพสูงก็พอ นั่นคือวัตถุประสงค์

ข้อ ๙ ถ้าโรงเรียนที่เป็นองค์กรมหาชนจะออกภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน ก็ใช้แนวคิดนี้

ใช้ได้ ไม่เห็นมีปัญหาอะไร คุณไปติดโรงเรียนมหิตลไป ถ้าคุณคิดบ้านแพรวคุณเห็นภาพเลย มันก็เป็นโรงพยาบาลธรรมดาเหมือนโรงพยาบาลอื่นนั่นแหละ แต่มันก็เป็นองค์กรมหาชนมาให้บริการเฉพาะ พื้นที่เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูง

ข้อ ๑๐ โรงเรียนตอนนี้ก็อิสระอยู่แล้ว เพียงแต่ว่ามันมีปัญหาการบริหารจัดการมากกว่า คือเรื่องเป็นอิสระ

คือมันเป็นอิสระในทางนามธรรม เป็นอิสระโดยกฎหมาย แต่เหมือนกับผมบอกว่า คุณเป็นอิสระนะ แต่ว่าคุณไปหาบ้านเอง แล้วก็รายจ่ายของคุณ คุณเป็นลูกผมแต่ผมไม่จ่ายแล้วนะ คุณเป็นอิสระ คุณอยากจะทำอะไรก็เชิญ ในความเป็นจริงมันเป็นไปได้ ในส่วนของท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นพร้อม แต่สำหรับโรงเรียนแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนไม่มาก แล้วไม่ใช่ทุกท้องถิ่นด้วย จะบอกว่าทุกท้องถิ่นก็พูดไม่ได้ บอกว่าท้องถิ่นหลากหลายนี้พร้อม อย่างคุณบอกว่า ๔๓๐ โรงเรียนของกรุงเทพมหานครพร้อมหรือเปล่า ผมถามว่าเทศบาลนนทบุรีพร้อมหรือเปล่านั้นไม่เกิน ๑๐ โรงเรียนของเขา ผมว่าเขาก็พร้อมนะ เทศบาลนครสมุทรปราการพร้อมหรือเปล่า ผมก็คิดว่ามันพร้อมนะ ผมไม่มีตัวเลขหรอก แต่เรานึกถึงโครงสร้างบริหาร งบประมาณ บุคลากร แล้วก็เรื่องไหนที่มันทำอยู่ เพราะบริหารโรงเรียนไม่ใช่เรื่องใหญ่ ถามว่าแล้วเทศบาลตำบลท่าลี่ จังหวัดเลยพร้อมหรือเปล่า ผมคิดว่ายังแต่เทศบาลเมืองเชียงคานอาจจะพร้อมก็ได้

ข้อ ๑๑ ถ้าเปลี่ยนจังหวัดอย่างเช่นเชียงใหม่ ถ้าบริหารแบบกรุงเทพมหานคร แล้วมอบการศึกษาไปให้จัดการ

เป็นไปได้ เพราะมันไม่มีใจคือไม่มีองค์การบริหารแบบกรุงเทพมหานครที่ไหน คือมีแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเงินก็น้อย น้อยกว่ากรุงเทพมหานครเยอะ แล้วก็ไม่มีอำนาจบริหาร จัดการ เพราะไม่มี พระราชบัญญัติเฉพาะ กรุงเทพฯมีพระราชบัญญัติเฉพาะ มีเงินเฉพาะและความเป็นหน่วยบริหาร นครหลวงทำให้มันติดตาไว้ให้กับ กรุงเทพฯ ไว้เยอะมาก ขณะที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ก็ไม่ได้ต่างจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนเลย แถมยังมีเทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลหางดง เทศบาลอะไรซ่อนอยู่ในพื้นที่ด้วย แต่กรุงเทพฯไม่มี เงินก็แยก อำนาจหน้าที่ก็แยก อาวุธก็ไม่ค่อยมีเท่าไร แต่ถ้าคุณบอกเอาแพทย์ได้หรือไม่แพทย์ก็ได้ แพทย์มีพระราชบัญญัติเฉพาะ ก็ไปติดตาให้แพทย์ไว้บ้าง ทำได้

ข้อ ๑๒ ที่ควรมีตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครองหรือตัวแทนอื่นๆ หรือไม่

ก็มีได้ ๑ คน อยู่ที่บทบาทเพราะว่ามันอยู่ที่ว่าเขาควบคุมได้จริงหรือเปล่า ถ้าเขาคนเดียวแล้วคนอื่น Over Ruleเขาตลอด เขาพูดอะไรมาก็บอกว่า คุณอย่าไปคิดเรื่องเงินเดือนครูมาก เงินเราก็สูงแล้วเมื่อเทียบกับที่อื่น เขาก็ไม่มีบทบาทอะไรมาไง โรงเรียนเอกชนทุกแห่งทุกวันนี้มีผู้แทนครู ๑ คนอยู่แล้ว ทุกแห่งในประเทศไทยไม่ทำให้ผู้แทนครูคนนี้เป็นพิเศษ โรงเรียนมหิดลก็มีผู้แทนครู ๑ คน ถ้าผมจำไม่ผิด โดยตำแหน่งของคุณถ้าคุณถามผมเร็ว ผมตอบคุณเร็วๆ ๑. ต้องมีกรุงเทพมหานคร ๒. ต้องมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๓. ต้องมีสมาคม เพราะสมาคม นายกสมาคม สมาคมเตรียมอุดมเข้มแข็งมาก สองคนคุณไปหาเองได้เลย โดยตำแหน่ง ผมไม่รู้ว่าจะใคร แต่ที่ต้องมีแน่คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับ กรุงเทพมหานคร กับสมาคมผู้ปกครอง โดยตำแหน่ง เลขาสำนักงานฯ หรือผู้ที่เลขาหมายผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้วก็ศิษย์เก่า นายกสมาคมศิษย์เก่า

ข้อ ๑๓ กรรมการต้องใช้รูปแบบกรรมการบริหารสถานศึกษาหรือเปล่า

ไม่จำเป็นก็มีพระราชบัญญัติเฉพาะ อันนั้นมันออกแบบมาและถูกแก้จนผิดแบบไปแล้วไง ที่อาจจะมีการต่อใครเยอะเกินไป อาจจะจะมีพระ ที่ผมไม่คิดว่าจะช่วย เพราะเมื่อก่อนที่พูดเรื่องพระ หรือผู้นำทางศาสนา เป็นเพราะเรามีสำนักพุทธอยู่ในกระทรวงศึกษา มีวัฒนธรรมอยู่ในกระทรวงศึกษา พอจะถอดรูปแบบสถานศึกษามันก็เลยต้องถอดอันนั้นมา ตอนนั้นก็จำเป็นแล้ว ถ้าจะมาก็มาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เชิญพระครูที่ไหนมา เชิญเจ้าอาวาสที่ไหนมาก็เป็นโรงเรียนวัด แต่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยชื่อ เมื่อก่อนมันมีกระแสนี้สูงใจ ว่าคิด ต้องคิดภาพจำลองของกระทรวงศึกษาลงมา จนมีแถมองค์กรศาสนา ซึ่งไม่มีประโยชน์ ผู้แทนศาสนา ผู้แทนสถานศึกษาก็ไม่มีประโยชน์อะไรที่จะมีเจ้าอาวาสมา เพราะไม่ได้ช่วยทำอะไร เว้นแต่เจ้าอาวาสรูปไหนเขาสนใจ

ข้อ ๑๔ เป็นไปได้ไหม หากไม่มองภาพสถานศึกษาเป็นองค์การมหาชนในเชิงพระราชบัญญัติจัดตั้ง แต่ถ้ามีพระราชบัญญัติขึ้นมาที่เกี่ยวกับสถานศึกษาโดยเฉพาะ เกี่ยวกับสถานศึกษาขั้นพื้นที่โดยเฉพาะเพื่อให้ ออกมามีอิสระ

คือไม่มีประโยชน์แล้วที่จะไปทำพระราชบัญญัติให้เป็นองค์การมหาชนเพราะฉะนั้นตอนนั้นการศึกษาไปไกลกว่านั้นแล้วมันเป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของการเป็นองค์การมหาชนแล้ว เพราะมันเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็คิดว่ามันต้องเป็นอิสระมันเป็นตัวของมันเองมันทำสัญญาในชื่อของมันก็ได้มีทรัพย์สิน แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่ากระทรวงศึกษาไม่เคยวางเกณฑ์ หรืออนุญาต ให้สถานศึกษาทำเรื่องเหล่านี้ได้เลย เพราะฉะนั้นถ้าจะเลี้ยงก็คือมันไม่จำเป็นต้องไปมี พระราชบัญญัติองค์การมหาชน เพราะพระราชบัญญัติแลกเปลี่ยนบริหารราชการกระทรวงให้คุณเป็นคนไปแล้ว เหลือแต่เพียงให้คุณไปออกระเบียบในครอบครัว บอกว่าเงินรายได้ของพ่อจะแบ่งให้มัน ๒% ทุกเดือน แล้วก็ถ้ามันมาขอใช้ห้องน้ำที่บ้าน ห้องครัวที่บ้าน ก็อนุญาตมันด้วย อันนี้พ่ออนุญาตให้เองโดยไม่ต้องไปถามสภาครอบครัว ก็คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานก็ไปวางระเบียบในข้อเสนอ ไปออกระเบียบไปออกกฎกระทรวงไปวางเกณฑ์อะไรที่บอกว่ามันจะมาขอความช่วยเหลือ เรายังไง เพราะมันไม่ใช่เรื่อง Community แล้วไง ออกจะประกาศให้เป็นองค์กรมวลชน มันไปไกลกว่านั้นแล้ว ตอนนี้อยู่เหลือแต่เพียงว่ามันไม่เป็นอิสระเพราะอะไรแค่นั้นเอง ก็ไปแก้ปัญหานั้น มันขอย้ายครูก็ไม่ได้ มันไม่มีอำนาจลงโทษครูของมันเอง ขณะที่ เป็น ผู้อำนวยการโรงเรียนจะให้ ผู้อำนวยการโรงเรียนลงโทษครูได้แค่ไหน จะจัดงบประมาณให้มันโดยรับประกันอะไรมันไว้บ้างต่างจากโรงเรียนอื่น ซึ่งบอกแล้วแต่บุญแต่กรรมว่าปีหน้าจะได้เท่าไร ตอนนี้จะรับประกันว่าปีหน้าไปเตรียมพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์นะ ปีหน้าจะได้เงินอีกนะ อันนี้ไม่มีเลยระบบโรงเรียนปกติเป็นเรื่องปีต่อปีตลอด

ข้อ ๑๕ มีการวางแนวทางให้หรือโรงเรียนยังไม่มีความพร้อมอย่างไร

พูดเรื่องอะไรเรื่องงบประมาณ โรงเรียนทำไม่ได้ไง เพราะว่าโรงเรียนไม่มี ไม่ใช่องค์กรที่จะจัดสรรงบประมาณตัวเอง มันเป็นเรื่องเขตพื้นที่ก่อน แล้วก็ถ้าเขตพื้นที่รับรอง จะมีกติกาพิเศษสำหรับโรงเรียนกลุ่มนี้ ซึ่งต้องไปพูดกันนะ ผมพูดไม่ได้ว่าคุณจะต้องรับประกันอะไร แต่ว่าต้องมีการตกลงล่วงหน้า ต้องมีการทำแผน ๔ ปีว่าจะทำอะไร แต่ถ้าหลักการมันเห็นด้วยแล้ว งบประมาณลงทุนก็จะได้รับการผูกขาดไป ๔ ปี มี Priority เหมือนกับโรงเรียนจุฬาภรณ์ ได้ทุกวันนี้ ที่เค้าได้หลักการว่าต้องเรียนวิทยาศาสตร์จะได้เงินต่อหัวเพิ่มขึ้นเท่าไร แล้วสำนักงบประมาณรับทราบ ไม่ได้ Commit นะ รับทราบแล้วก็ตั้งให้ทุกปี แต่ละกระทรวงขอไปเขาก็ให้ ค่าใช้จ่ายต่อหัวโรงเรียนจุฬาภรณ์ ห้องเรียนวิทยาศาสตร์ สูงกว่าห้องเรียนปกติ ห้องเรียนที่ใช้หลักสูตรเดียวกับโรงเรียนมหิดลในโรงเรียนจุฬาภรณ์ เค้าสูงกว่าโรงเรียนทั่วไปอยู่แล้ว แต่ถ้าเป็นห้องเรียนวิทยาศาสตร์ที่ใช้หลักสูตรโรงเรียนมหิดล ก็จะได้สูงขึ้นอีก จะได้บวกอะไรต่ออะไร ซึ่งก็ได้ทุกปีเลย อันนี้เป็นตัวอย่างที่เอามาใช้ได้ แต่ประเด็นที่เป็นรากฐานสำคัญก็คือ สังคมไทยจะมีคำถามทำนองนี้อยู่ ก็คือ มีคนมาบอกว่าจะถึงเวลาสอบ เราจะเลือกปฏิบัติได้รีเปล่า หมายความว่า แล้วทำไมเฉพาะโรงเรียน ๒๐๐ แห่งนี้ละ ในเขตพื้นที่นี้มีโรงเรียน ๓ แห่ง เข้าโครงการนี้ แต่อีกตั้ง ๑๐๐ กว่าโรงเรียน ไม่ได้เลยมันจะเป็นธรรมไหม แล้วทั้งประเทศมี สามหมื่นโรงเรียน แล้วทำไมคุณเลือกมาแค่ ๑๐๐๐ โรงเรียน คุณจะอธิบายยังไง คำอธิบายก็เหมือนโรงเรียนจุฬาภรณ์ มันบอกมันชื่อโรงเรียนจุฬาภรณ์ แล้วมันอธิบายว่าเป็นโรงเรียนวิทยาศาสตร์ มันก็ไปได้ แต่ถามว่าทำไมเราให้งบโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์สูงกว่าโรงเรียนอื่น ก็บอกเขาเดือดร้อนเขาไม่มีที่อยู่เขา ขาดเขา ทำไมเราให้โรงเรียนสงเคราะห์ศึกษามากกว่าโรงเรียนอื่นเขาก็เดือดร้อนสังคมไทยชินกับเรื่องแบบนี้ แล้วคนที่มันแหย่มั่นให้ได้ แต่ทำให้มันตึกว่าไม่ได้ เว้นแต่คุณฉึกมาเป็นโรงเรียนวิทยาศาสตร์ คุณต้องอธิบายว่าไม่ใช่พัฒนาโรงเรียนเหล่านี้เพื่อโรงเรียนนี้แต่พัฒนาเพื่อจะยกทั้งหมดแต่มันยกไม่ได้พร้อมๆกัน ก็เพราะ

สังคมไทยพูดเรื่องความเสมอภาคเยอะมาก พูดเรื่องอย่าเหลื่อมล้ำอย่าสองมาตรฐานอย่าอะไร ทั้งๆ ที่มันจริงๆ มันจำเป็นเราไม่สามารถช่วยคนทุกคนได้ ก็ต้องเลือกคนที่ควรจะช่วยได้ก่อน อันนี้มันต้องผ่านไปให้ได้

ข้อ ๑๖ การที่โรงเรียนพัฒนาไปเป็นองค์การมหาชนหลักสำคัญจริง ๆ คือตัวสถานะของครูซึ่งเป็นข้าราชการครูอยู่เดิม ก็จะต้องออกไปเป็นพนักงานของสถานศึกษา

ก็เหมือนมหาลัยในกำกับ ซึ่ง ธรรมศาสตร์ในปีแรกผมไม่รู้นะ ๑๗๐๐ อาจจะมีคนออกไป ๘๐๐ คน ปีหนึ่งก็ยังมีอยู่อีก ๒ ปี ก็เหลือ ๕๐๐ อีก ๑๐ ปี ก็เหลือ ๒๐๐ ก็ได้ แต่ก็ยังเหลืออยู่ก็เป็นเรื่องความสมัครใจให้มาช่วย โรงเรียนมหิดลตอนเริ่มต้นก็ทำ ผมถึงบอกให้กลับไปดูรายงานโรงเรียนมหิดล เขาบอกครูทุกคนยังไม่ต้องเป็นพนักงานให้มาช่วยงานที่นี่ก่อนแล้วก็ให้ค่อยๆ ทดลองทำงานไปแล้วก็แสดงเจตนาภายใน ๑ ปี ถ้าครบ ๓ ปี แล้วคุณยังบอกไม่อยู่ก็ค่อยหาวิธีการไปโรงเรียนอื่นคุณขอได้แต่ถ้าคุณจะมาที่มามันไม่ได้บังคับทันที เมื่อก่อนมันบังคับว่ามากี่มาหมด เดียวนี้มันเป็นข้าราชการและเป็นนโยบายกระทรวงมันก็สามารถจัดการได้

ข้อ ๑๗ จะมีวิธีการลดความกลัวของคนใหม่ครับ

เดี๋ยวนี้เค้าไม่กลัวแล้วพอมหาวิทยาลัยในกำกับออกไปเยอะ เขาเห็น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เขาไม่เห็นมีใครเดือดร้อนก็ไม่มีใครกลัว

ข้อ ๑๘ แสดงว่ามันอยู่ที่นโยบายของคณะกรรมการบริหาร

ไม่ มันอยู่ที่ความกลัว คนไม่อยากจะเปลี่ยนแปลง คือหลักประกันทั้งหมดมันเขียนอยู่ในกฎหมายอยู่แล้ว เงินเดือนก็ไม่ต่ำไปกว่าเดิม อายุราชการก็ได้เหมือนเดิม สิทธิประโยชน์ที่เคยได้เดิมก็ต้องได้แต่ก็กลัว สุดท้ายไม่รู้จะกลัวอะไร ก็บอกว่าเดี๋ยวจะถูกประเมิน เดี่ยวจะไม่ต่อสัญญา ตอนหลังก็เลยเขียนว่า ไม่ต้องต่อสัญญาพวกนี้ให้มันอยู่จนมันเกษียณเลย แต่ต้องประเมินนะ ซึ่งถามว่าประเมินคืออะไร ซึ่งทุกวันนี้เป็นข้าราชการก็ถูกประเมินอยู่แล้ว เขาบอกไม่เอาไว้พวกนี้คือถ้าไม่มีใครอยากจะเปลี่ยนก็ไม่เป็นไร ต่อไปข้างหน้าก็ต้องอยู่ที่นี้ เขาก็ให้อะไรเยอะแล้วก็ยังไม้อีกแสดงว่าไม่ชอบเปลี่ยนแปลงอะไรเลยทำอะไรไม่ได้ไม่เป็นประโยชน์ ปัญหาที่พูดกันเมื่อ ๑๐ ปี ก่อนแล้วมันเลิกพูดกันไปแล้ว จนพูดเรื่องมหาลัยในกำกับซึ่งก็คือองค์การมหาชนพูดไปนานๆ เข้า พอมันตัวอย่างจริงก็ไม่เห็นมีใครถูกไล่ออกจากจุฬา ไม่เห็นมีใครถูกไล่ออกจากบางมด ไม่เห็นมีใครถูกไล่ออกจากเชียงใหม่ก็จบแล้ว แล้วยังได้เงินเดือนสูงขึ้นแล้วยังมาเทียวบอกว่าผมได้เงินเดือนเพิ่มขึ้น ๓๐ - ๔๐ เปอร์เซ็นต์ยังได้บำนาญด้วยทำไมไม่เอา ก็เลยเลิกกลัวกันแต่กระทรวงศึกษาฯยังพูดอันนี้อยู่ กระทรวงศึกษามีผีตัวเดิมที่กลัวไปอยู่ที่ท้องถิ่นแล้วแย่งลงม้นคอยตามหลอกหลอนอยู่ โรงเรียนมหิดลมีแห่งเดียว มันก็เลยยังไม่รู้จักกว้างขวางทั่วไป คนยังไม่รู้จัก แต่ไม่มีปัญหาหรอกเพราะว่าโรงเรียนที่จะถูกเลิกให้เป็นนาร่องในการพัฒนาความเป็นอิสระหรือเตรียมไปเป็นองค์การมหาชนส่วนใหญ่จะเป็นโรงเรียนที่ดีโรงเรียนใหญ่ แล้วก็คนในนั้น คือในตัวของมันเองที่มันถูกเลิกก็จะแสดงว่าคนของมันใช้ได้มันไม่ใช่ไปของมันเรื่อย ๆ แล้วแต่ยังไงก็ได้ขาย amway กับขายประกันไปคู่กัน มันมีคนแบบนี้บ่อยกว่า คนนี้ก็จะเข้าถึงข้อมูลได้มากกว่าแล้วเขาก็จะไม่กลัว เตรียมอุดมไม่มี เตรียมอุดมจะเป็นอีกด้านหนึ่ง เพราะครูเตรียมอุดมส่วนใหญ่เป็นคุณหญิง คุณนาย ภรรยาของรองอธิบดี ภรรยานายพลตำรวจ แล้วก็บอกฉันต้องเป็นข้าราชการ ซึ่งก็ไม่ใช่ไร้อยู่ต่อไปได้ และเราจะไปจ้างคนใหม่เข้ามา ระบบมหิดลก็ทำแบบนั้น แต่อาจจะเขียนว่า ๓ปี แล้วถ้าไม่อยู่ก็อาจจะขอย้ายไปที่อื่นก็ได้นะ เดี่ยวต้องจัดการเรื่องการย้ายให้เสร็จถ้าคุณไม่โอนมา ไปสวนกุหลาบ ไปสามเสน ไปอะไรก็ได้ ซึ่งก็จัดการได้ โรงเรียนมหิดลก็จัดการให้ไปอยู่โรงเรียนอะไรไม่รู้ใกล้ ๆ กันนี้ เป็นชื่อเจ้าเหมือนกัน โรงเรียนสิรินธร

บทสัมภาษณ์
ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์
ประธานคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ
วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๘
สถานที่ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา

ข้อ ๑ โครงสร้างปัจจุบัน การกำหนดให้นิติบุคคลทำคลังข้อสอบหรือไม่

สมัยรัชกาลที่ ๕ ที่ตั้งกรมกรองเพื่อ consolidate รัชกาลหน่วยงานให้เกิดความมั่นคงแต่ก็ยังไม่ได้ใหญ่โตอะไร พอมา ๒๕๔๒ ก็เห็นปัญหาชัดเจนว่าเรารวมศูนย์อำนาจในการจัดการศึกษา ประมวลและประเมินแล้วพบว่าแบบนี้เป็นไปได้ที่จะสร้างคุณภาพเพราะประเทศเราใหญ่ เป็นมหาอำนาจในการจัดการศึกษา มีโรงเรียนจำนวนมาก ครูจำนวนมาก เพราะฉะนั้นการที่เราเคยจัดฐานจังหวัด ซึ่งตอนนั้นก็จะมีปัญหาซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และวัฒนธรรมของกระทรวงมหาดไทยก็เป็นปัญหาในที่สุดก็แยกออกมา เพราะฉะนั้นถ้าจะย้อนกลับไปฐานจังหวัดต้องคิดให้มาก ซึ่งจริงๆแล้วมันไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยกเว้นว่าจะแก้ไขไม่เห็นฝุ่นของเดิมถึงจะแก้ปัญหาก็ได้ เพราะพระราชบัญญัติ ๒๕๔๒ มุ่งที่จะกระจายอำนาจไปที่โรงเรียนกับเขต ไม่ให้เขตมีอิสระแต่ต้องการให้โรงเรียนมีอิสระ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะคุณภาพเกิดที่โรงเรียน คุณภาพไม่ได้เกิดจากเขต คุณภาพไม่ได้เกิดจากกระทรวงเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นคุณภาพการศึกษา มาตรฐานการศึกษา เด็กดีหรือไม่ดีก็อุปมาอุปมาย ซึ่งตอนนี้ยากจะส่งกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขนำไปก่อน แต่กระทรวงสาธารณสุขไม่ใช่คนที่ต้องสร้างมาตรฐานการรักษาพยาบาล มันอยู่ที่โรงพยาบาล ฉะนั้นเราก็เอาความคิดของกระทรวงสาธารณสุขมาปฏิรูป ๒๕๔๒ เรื่องระบบประกันคุณภาพ แต่ตอนหลังก็มีการศึกษาที่เรา เพราะเขาทำโดยไม่มีกฎหมายแต่เราใช้กฎหมายนำ แต่สรุปแล้วใช้กฎหมายนำก็ไม่ประสบความสำเร็จ ที่ทำกัน ๒๕๔๒ มีกฎหมายเยอะแยะไปหมดแต่แล้วก็ปฏิบัติเหมือนเดิมก็คือปัญหาเอกลักษณ์ของคนไทย โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะมีกฎหมายอะไรก็ไม่สนก็จะทำแบบนี้ เพราะฉะนั้นมันก็ชัดเดิมน่าจะช่วยสร้างความยั่งยืนโดยเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจ แต่หลายปีที่ผ่านมามันก็ชัดว่า กฎหมายจำเป็นแต่ไม่เพียงพอ ที่จะสร้างคุณภาพทางการศึกษา เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้ ก็เป็นประเด็นว่าข้อเสนอย้อนกลับไปใช้ฐานจังหวัดมันจะขัดกับพระราชบัญญัติหรือไม่ อันนี้เป็นจุดยืนที่จะต้องรับชี้ เพราะไม่เช่นนั้นเดี่ยวซูเปอร์บอร์ดมีมติออกมาและทำท่าจะไปแล้วด้วยจริงๆก็มีคน คือ อาจารย์ XXX คนสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษามีปัญหาก็คือ อาจารย์ XXX ก็สนับสนุนการกระจายอำนาจมาโดยตลอด อาจารย์ก็เลยเป็นคนจุดประเด็นเรื่องเขตจังหวัดในตอนนั้น มันก็เกิดความคิดแตกแยกระหว่างเขตจังหวัดกับเขตพื้นที่ ทำให้ได้อยู่ตรงกลางไม่ไปฝั่งไหน มองนโยบายการตัดสินใจมันอะไรก็ไม่รู้ ในที่สุดก็เลยบอกว่าจังหวัดใหญ่เกินไป เขตเล็กเกินไป เพราะฉะนั้นน่าจะเอาใหญ่พอประมาณมันก็เลยออกมา ๑๗๕ ที่อาจารย์XXX เอาที่กระทรวงมาทำวิจัย เอาคนปฏิบัติมามีส่วนร่วม ดีมาก แต่ว่าระดับสูงไม่ได้มาร่วม ระดับสูงเลยไม่เห็นด้วย ซึ่งคนไม่เห็นด้วยนี่นำโดยอาจารย์XXXซึ่งเราคาดหวังอย่างแรงที่สุด ซึ่งตอนยังไม่มาเป็นปลัดเรามั่นใจแน่เรื่องการปฏิรูป นั่นคือ นิวซีแลนด์ คนที่เป็นไคเร็กเตอร์ ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาที่นิวซีแลนด์ ไปเป็นปลัดกระทรวง การศึกษาปฏิรูปรวดเร็วมากเพราะเอาคุณภาพนำ และจัดการของเขาดีมากเลยแล้วก็เอาคนกระทรวงมาทำงานกับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา คือเปลี่ยนวิธีคิดโดยเอาความคิดเรื่องคุณภาพนำ เพราะฉะนั้นของเราก็เอา

วิธีเคঁามาเหมือนกัน แต่ทำไม่ได้เหมือนเขาจริงๆ ปัญหาของเรานั้นเป็นความขัดแย้งของผู้ใหญ่จริงๆ ปฏิรูปเราต้องการให้เล็กลง ตอนนั้นเขาจะเสนอสร้างที่จอดรถใต้ดินของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งผมเป็นคนเสนอไม่เห็นด้วยบอกว่าเมื่อกระจายอำนาจแล้ว กระทรวงศึกษาจะเหลือคนชักห้าพัน คือน้อยลง เพราะฉะนั้นที่จอดรถไม่จำเป็น แต่นี่ปฏิรูปแล้วโตขึ้น นั่นก็คือผู้ใหญ่ไม่ได้เห็นด้วยกับการปฏิรูปนี้แต่ต้องการจะย้อน ซึ่งที่ผมเล่าให้ฟังเพื่อให้เข้าใจถึงรากเหง้าจริงๆ ของปัญหาปฏิรูป เพราะฉะนั้นคนที่ประเมินปฏิรูปแล้วบอกว่าผลไม่ได้เป็นอย่างนั้น อย่างนี้ คือเขาไม่รู้ว่าจริงๆ ว่าปฏิรูปมันไม่ได้ทำตามปฏิรูปประเด็นมันอยู่ตรงนี้ เพราะฉะนั้นคุณสรุปไม่ได้ว่าปฏิรูปนี้ไม่ได้ผล เพราะฉะนั้นมันเป็นประเด็นที่สำคัญของการกระจายอำนาจเลยมันไม่ใช่เกิดขึ้นโดยบังเอิญนะ เป็น plan activity ของการที่ไม่ทำตามกฎหมาย มันเป็นไปได้ที่จะใช้กฎกระทรวงศักดิ์มันต่ำเกินไปที่จะเรื่องใหญ่แบบนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้คือสิ่งที่เราต้องการ ถึงอาจารย์XXXจะไม่ค่อยเห็นความจำเป็นที่จะต้อง มีพระราชบัญญัติแต่จำเป็นต้องมี เพื่อให้ศักดิ์ของกฎหมายมันเท่าเทียมกัน สิ่งที่ผมอยากจะสื่อคือว่า ความเห็นมันแตกแยกกันมากในทางการเมือง เรื่องปฏิรูปการศึกษา ๒๕๔๒ พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลเอา ในขณะที่พรรคการเมืองอีกขั้วหนึ่งไม่เอา แล้วก็โซครายิงพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลเป็นคนทำกฎหมาย ส่วนพรรคการเมืองอีกขั้วหนึ่งมาเป็น implementer อันนี้เค้าเรียกความช่วยของแผ่นดินตอนที่เรากำลังใช้การมีส่วนร่วมประชุมปรึกษาหารือวิจัยค้นคว้ากระบวนการอันนี้เราตัดสินใจผิดที่เรายุบรวมสนับสนุนบริการสุขภาพ ทำให้ได้ฝากความหวังไว้ที่สภาการศึกษาสรุปผิดหวังอีกเพราะสภาการศึกษาประสานไม่ได้เพราะศักดิ์เท่ากัน เกาหลีมี ๓ ปีจัดในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะการศึกษา ที่ดีก็คือกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ในการปฏิรูปการศึกษาของเกาหลีแล้ว converse บทบาทมาเป็น monitor ซึ่งของเราเราไปฝากสภาการศึกษา เพราะกระทรวงเค้าไม่ยอม ยังไงก็ต้องยุบรวมสนับสนุนบริการสุขภาพ จึงเป็นอุปสรรคและวิธีคิดในการทำงานของเราเหมือนตะดัดซากัน เราไม่มีทางออกเลยฝากสภาการศึกษา ซึ่งตอนหลังอ่อนมากพอเข้าไปในกระทรวงเหมือนส่งคนมากินตำแหน่ง เช่นจากปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมา รับผิดชอบสภาการศึกษาออกแบบนี้แหละถูกแล้ว เพราะฉะนั้นโครงสร้างที่เราต้องการกระจายอำนาจเราไม่ได้กระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เพราะฉะนั้น หลายปีมันไม่ถึงโรงเรียนคุณภาพมันจะเกิดได้ยังไง แต่มันน่าปวดใจที่อุดมศึกษาเรากระจายอำนาจไปแบบเต็มทีก็เสียหายอีกเหมือนกัน มันแปลกมากน่าศึกษาอยู่เหมือนกัน ขนาดอุดมกระจายอำนาจยังเสียหายเลยเพราะมีการขายปริญญา จ้างทำวิทยานิพนธ์มันอุดตลุดหมดเลย

ข้อที่ ๒ พกกระจายอำนาจไปที่สถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับกลับเจอปัญหาอุปสรรค สาเหตุใด

เพราะว่าไม่พร้อม ของเราเราไม่ยอมจำแนกที่จริงถ้าเรากระจายอำนาจไปเฉพาะ ๒๒ แห่งนะ ผมว่าใช้เลยที่เหลืออย่างฟุ้ง ซึ่งอันนี้คือโมเดลที่อาจารย์XXXคิดเอา ๒๔ แห่งมาผูกกันก่อนถ้าใครพร้อมก็ค่อยออกไป เช่น ราชภัฏอยุธยาเพิ่งให้อิสระ ที่นี้เราให้ไปหมดเลยทุกอย่างไม่ให้ก็ไม่ได้ ทำไงเราจะทำตามที่กฎหมายกำหนดตามที่แผนกำหนด นั่นคือประเด็นที่สำคัญ จุดอ่อนที่สุดของเราคือ implementation เราวางแผนเก่ง พระราชบัญญัติ เราวิเศษมหัศจรรย์ ดีมาก อันนี้ต้องดูญี่ปุ่น ๙ หมวดเค้า professor ๙ คนเลยนะ แล้วก็ตามแต่ละหมวดว่าเราทำอะไรยังไง แล้วก็เอาไปปรับการศึกษาที่ญี่ปุ่นฉะนั้น พระราชบัญญัติ ฉบับนี้เหมือนเป็นการทดลองแต่เรามองไม่เห็นแต่ญี่ปุ่นมันประกอบอย่างดีมากแล้วก็ไปปรับ มันมี report ออกมาฉบับหนึ่งซึ่งผมก็ไม่รู้จะสอนปริญญาเอกนิสิตจากกระทรวงนี้แหละเข้ามาแนะนำเสนอ ว่าการปฏิรูปการศึกษาที่เราทำมันมีจุดอ่อน ๙ ข้อ ระบบกรรมการของเราไม่เข้ากับวัฒนธรรมเพราะว่าการที่ครูเป็นครูน้อยแล้วในระบบกรรมการกลับมี power มาก อันนี้จุดที่ทำให้เกิดการเมืองของครู รุนแรงมากแล้วคอร์รัปชันกันอุดตลุดมากมาย แล้วครูสากก็ล้มเหลวเพราะแบบนี้เพราะว่ามันหาเสียงเลือกกันมาเพราะไม่ยอมสอนหนังสือ มันทำให้เรา

สูญเสียครูที่ดี บทวิเคราะห์แบบนี้เราไม่เคยออกมาพูดกันเลยผมเองก็ไม่รู้ รู้ตอนนิตินิตมาก present แล้วขอดู paper แล้วเป็นของญี่ปุ่นวิเคราะห์ปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป๊ะมาก ดูแล้วมาก Professor เวลาเข้ามาเค้าเข้าถึงผู้ใหญ่ของเรามากมันถือเป็นเกียรติยศที่รัฐบาลส่งคนมาสัมภาษณ์ แต่ผมก็ไม่แน่ใจว่าเวลาทำเสร็จทำไมเค้าไม่ขอรายงานของญี่ปุ่น ตอนหลังผมไม่ให้ความร่วมมือกับเค้านะประกันคุณภาพ แต่ก่อนหน้านั้นผมก็ให้ความร่วมมือดีเพราะจะแลกเปลี่ยนแบบยุติธรรม เค้ามาที่ไรผมก็ให้สัมภาษณ์เลย แต่ผมถามเค้าเค้าก็ไม่ค่อยตอบนะหลังๆผมเลยบอกว่าไม่ว่างเลย เพราะเค้า take ช่างเดียว ประเทศอื่นโดยเฉพาะญี่ปุ่นเค้ามองถึงมาเลเซียด้วย เวลาเราไปดูงานที่มาเลเซีย ภรรยาบอกว่าเราฟัง follow คุณว่าคุณแยกอุดมฯ กระทรวงอะไรต่างหากทำไมคุณกลับไปรวม ผมบอกแฮ้ยคุณอย่าตามมากเดี๋ยวเค้าจะให้เอาออกนะ เพราะจริงๆตอนนั้นเราก็คิดแบบเชื่อมโยงกันเชิงนโยบายมันก็มีเหตุผลในการทำแต่พอทำไปแล้วมันไม่ได้มันก็ต้องปรับเปลี่ยน ประเด็นตรงนี้ผมคิดว่าถ้าจะย้อนกลับไปเรื่องปฏิรูปฐานจังหวัดผมว่ามันขัดแย้งกับเรื่องกฎหมายสถานศึกษาอย่างแรง เพราะมันเขียนว่าต้องการกระจายไปสถานศึกษาและเขตพื้นที่จริงๆเขตพื้นที่เราต้องการให้เป็นพี่เลี้ยง ก่อนที่จะออก ๑๓๕ ท่านรัฐมนตรีXXXนี่แหละถามผม ๑๓๕ ขอซักสิบเขตได้ไหม ขอเอา ๑๓๕ เขตนี้ออกทีวี่เลย แล้วบอกว่าเป็นรัฐบาลหวังว่าคุณภาพการศึกษาจากระบบเขตพื้นที่ ผมก็บอกไปว่านายกXXXไม่สนใจคือในที่สุดนายกไม่เอาเรื่องปฏิรูป ท่านอยากให้เราเขียนประเด็นว่าทำแล้วเด็กได้อะไร ปฏิรูปแล้วได้อะไรให้ผมไปเขียน ผมก็เขียนแล้วมาเสนอที่ประชุมกับนายกXXXอีกทีหนึ่ง ท่านก็บอกว่าเออแบบนี้เห็นเป็นรูปธรรมขึ้นผมเลยถามว่าท่านจะให้คะแนนเท่าไร ท่านว่าให้ ๕๑ คะแนนจากร้อย ทุกคนที่ทำกับผมก็ยกมือขึ้นทั้งนั้นเลยหน้าแตกกันยับเยินได้ ๕๑ คะแนน พุดง่าย ๆ คือรัฐบาลยังงี้เค้าก็ไม่เอา อันนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดระดับกระทรวงเค้าก็แบบจะอยากรวมเหมือนเดิมแต่ก็จางหายไป สภาการศึกษานี้ก็หายไป ทั้งที่สภาการศึกษานี้จะเป็นตัวนำเลยเรื่องปฏิรูป เพราะฉะนั้นสภาพมันก็ down ลงมาแบบนี้มันจะไปเกิดได้ไง เพราะว่าคุณภาพที่โรงเรียนมันเหมือนเดิมมันไม่ได้เปลี่ยนแปลงแต่ที่เราเสียมากขั้นคือเรื่องเงินเดือน เงินเดือนครูนี้เพิ่มขึ้นมาเลยแต่ไม่เป็น Achievement ของเด็ก มันหยุดแค่เงินวิทยฐานะของครู ประเทศจะล่มจมนะเงินวิทยฐานะของครูแล้วถามนายกXXXมาคุณสองบ้างที่สุดเลย เงินตำแหน่งวิชาการนี้คุณสอง คุณรู้หรือไม่ว่ามาจากอะไรเหตุคือXXXให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนวิเคราะห์ว่าจะตั้งผู้บริหารระดับสูงให้อยู่ในระบบราชการนี่ยังไง ไม่ไปภาคเอกชนก็เลยคิดเพิ่มเงินให้กับผู้บริหารแต่มันก็จะถูกค้ำใจ เลยเอาไปเลยตำแหน่งวิชาการและตำแหน่งวิทยฐานะ พวกนี้มันก็บอกว่าคุ้มเพราะจ้างเค้าทำเสนองานสองแสนก็ได้วิทยฐานะมาคุณเข้าไปสี่สิบล้านเราอ่อนแอลงด้วย ในกระทรวงศึกษาธิการ เพราะฉะนั้นมันเลยกลายเป็นว่าจ้างเค้าทำอะไรต่ออะไร อุตสุด ตอนนี้นิตินิตก็จ้างทำวิทยานิพนธ์ ไม่มีประเทศไหนในโลกนะเรียนปริญญาเอกเสาร์อาทิตย์ หัววันทำเต็มเวลา นอกจากเรา ปริญญาเอกบริหารการศึกษาทำลายการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วก็การที่ไปกำหนดว่าจะเป็นผู้บริหารต้องได้ลายเส้น ผมก็ช่วยทำไมของดีต่างประเทศแล้วมันมาทำที่เรามันเพี้ยนไปหมดเลย

ข้อ ๓ สาเหตุเกิดจากอะไรกฎหมายไม่ดีหรือเสี่ยงกฎหมาย

ผมว่าน่าจะอันหลังนี้แหละ คือ กฎเกณฑ์เพียงพอแล้วไปใช้ข้างนอก monitor ตลอดมันเป็นไปได้ โดยเฉพาะกระทรวงศึกษา กระทรวงครู จะเห็นว่าห้าสิบปีที่แล้วครูผู้ว่าไหว้ครูนะ แต่ตอนนี้ครูไหว้ผู้ว่าราชการจังหวัดไหว้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกันอุตลุดเลย คือ professional ฉบับนี้ต้องการยกครูเป็นวิชาชีพชั้นสูงแต่ยิ่งยกมันยิ่งต่ำแปลกมากเลย กฎหมายยกชัดเจนนะแต่ผลไม่ มันน่าอายมากเลยนะ

ข้อ ๔ เป็นเพราะระบบผู้แทนครูหรือเปล่า

ผมว่าระบบผู้แทนครูอันนี้กับเรื่องการเงินผมคิดว่าเราใส่เงินมากเกินไป เรื่องศีลธรรมมันเสื่อมลง มันก็เลยเป็นจังหวัดที่คนโลกาภิวัตน์อะมันยุควัตถุนิยมและมันเปลี่ยนค่านิยมเกียรติยศชื่อเสียงมาเป็นเรื่องเงิน มันจึงหะผนวกกันหลายอย่าง ซึ่งตอนนั้นผมคิดว่าเราก็ไม่ตระหนักมากในปัจจุบันพวกนี้ว่ามันจะมีผลมาก มันเหมือน Cancer ที่มันมาทุกทิศทุกทางกฎหมายเอาไม่อยู่ผมบอกเลย ผู้บริหารก็ใจอ่อน เมื่อเรากระจายอำนาจเราก็ให้มีสำนักวิชาการแต่คุณไปทำกันยังงี้ก็ไม่ว่าแต่คุณอยากได้อธิปไตยวิชาการกลับมา มันต้องทบทวนเรื่องวิธีคิดว่าเป็นกฎหมายก็วิธีคิดที่ดี เพราะอะไรอย่างไรแล้วก็ออกแบบกฎหมาย เรื่องการกระจายอำนาจเราทำแบบไหนทำไมมันไม่ไปในทิศทางที่ควรจะเป็น นี่คือการใหญ่ที่ผมรีวิวเอง งานวิจัยชิ้นนี้ถ้าคุณจะมี back up เรื่องฐานจังหวัดต้องรีวิวกันใหญ่เลย คุณต้องแก้พระราชบัญญัติ ตรรกะนี้ทุกฉบับ แก้อุดมการณ์ประเทศไทยแปลกมากลงทุนกับการศึกษาติด ๑๐ อันดับของโลก แต่ quality ไม่ได้ วัตจาก o-net วัตจากอะไรต่างๆ ไม่ค่อยดี เค้าบอกว่า สถานศึกษาต้องมีอิสระ สภาไม่มี accountability ฝากทำงาน มันเหลือเชื่อ สภามหาวิทยาลัยหลายแห่งที่ไม่มีวุฒิภาวะ

ข้อ ๕ ปัญหาลักษณะอย่างนี้น่าจะเป็นมหาวิทยาลัยที่เคยอยู่ในกระทรวงมาก่อนหรือเปล่า

คืออะไรที่มันเป็นผลประโยชน์เราก็ Take Progress ให้ การเมืองมันแรงงังไม่ควรทำ เพราะเค้าเพิ่งเป็นมหาวิทยาลัยมาเมื่อวานนี้เองแต่ว่าด้วยการเมืองมันเลยต้องไปทั้งหมดมันเลยเกิดปัญหาของระบบไป ผมเป็นนายกสภาอยู่แห่งหนึ่งผมว่าจะลาออกไม่ไหวคือมันถูกฟ้องมาตั้งสี่คดีแล้วภายในปีเดียว คือเค้าต้องการให้ผมเกิดสภา กฎหมายมันบอกว่าเมื่อไม่มีอธิการบดี ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งอธิการบดี แต่ของราชกฎเวลาเค้าตั้งตัวจริงไม่ได้เค้าก็จะเป็น ๑๘๐ วันเค้าก็จะตั้งตัวแทนเค้า ๔ คน รวมอธิการเป็น ๕ คน ผู้แทนอาจารย์เค้าจะเอาช่องโหว่กฎหมายในกฎหมายราชกฎ๒๕๔๗ ไม่ได้บอกว่าผู้ช่วยอธิการบดีเป็นผู้บริหาร เค้าก็ตั้งผู้ช่วยอธิการบดีให้เงินเดือนเดือนละหมื่นแล้วก็ไม่นั่งในสภาในฐานะผู้แทนอาจารย์ ซึ่งมันเกินครึ่งโหวดงังก็ชนะผมว่าแสดงว่าคุณต้องเป็นครบก่อนแล้วสภาถึงจะตั้งผมโดนฟ้องเลยมาตรา ๑๕๗ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในที่สุดศาลยกฟ้อง ก็สู้กันไปกลายเป็นว่าไม่ได้ทำงาน กรรมการสภาฟ้องนายก นายกฟ้องอธิการ มันฟ้องกันหมดเลยคือใช้กฎหมายนำมาจนมันไม่มีใครทำงาน นี่คือที่เค้าได้อิสระไปแล้วเค้าไม่พร้อม จริงน่าทำกรณีแบบนี้เพราะไม่เช่นนั้นอุดมศึกษาแบบจุฬาฯ แบบธรรมศาสตร์ มหิดล มันจะเดือนร้อนไปด้วยไง แต่จริงๆ พวกนี้เค้าไม่มีปัญหาเพราะเค้ามีวุฒิภาวะตรงนี้เป็นตัวที่สำคัญ เพราะสมการของเวิร์ดแบงก์ ออโตโนมี่ให้กับสถานศึกษาที่มีวุฒิภาวะตรงนี้เป็นประเด็นสำคัญที่เราต้องรู้

ข้อ ๖ ถ้าเป็นพื้นฐานแบบอย่างราชฎนี้คืออย่างไร

ถ้าเป็นนิติบุคคลองค์การสถานศึกษาขึ้นมาก็ต้องบริหารใช้หรือเปลารูปแบบนี้ไม่เหมาะสมเป็นทางที่น่ากลัวถ้าไม่พร้อม กรณีที่ดีที่สุดก็โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ เรื่องกรรมการสถานศึกษาไปดูเพิ่มประชุมเค้านะ ผมว่าดีกว่ามหาวิทยาลัยเยอะเลย เค้าเตรียมวาระ เอกสารประกอบวาระสุดยอดนะ ประธานสภาสถานศึกษาก้ท่านXXX นะ ยิ่งกว่ากรรมการพื้นฐานของประเทศอีกนะคือเลือกคนได้เพราะองค์สมเด็จพระเทพฯ อันนี้คือแง่คิดที่สำคัญเลย เราต้องหาผู้บริหารโรงเรียนที่ทำให้คนในโรงเรียนครูต้องการจะช่วยให้โรงเรียนประสบความสำเร็จอันนี้คือโมเดลเลย มันไม่ใช่ใครก็ได้มาเป็นครูใหญ่ วุฒิมันอาจจะไม่ใช่คำตอบสุดท้ายแต่คือความทุ่มเท

ข้อ ๗ แสดงว่าคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน

เพราะไปเอาระบบหมุนมา ที่นี้ลืมนิดไปว่าระบบฝรั่ง Career Parth คำเยอะ ระบบคนที่ขึ้นมาเป็นผู้บริหารจะต้องเป็นครูชั้นยอดไม่ใช่มีสายเส้นวิ่งเป็นได้ บ้านเรามัน implement ไม่ครบของเค้า ผมคิดว่ามันต้องมีกรณีศึกษาเรื่องพวกนี้ให้สภาการศึกษาซัดๆ อย่างเราประเมินโรงเรียนที่นครปฐมประเมินภายนอกตกหมดเลยทุกมาตรฐาน คุณXXX เป็นบอร์ด ด้วยแกก็ไม่เชื่อ ผมบอกแกไปดูเลยในที่สุดพอไปดูโรงเรียนนี้ะ เออ มันเป็นโรงเรียนที่แปลกมากเลยนะมันอยู่แบบ จะเข้ากรุงเทพมหานครก็ได้ มันอยู่ช่วงรอยต่อพอดีเป็นโรงเรียนที่ครูใหญ่ก็มาอยากมาเป็นครูใหญ่เพราะมันเดินทางลำบาก ครูก็ไม่อยากมาเป็นครู เด็กก็ไม่อยากไปเรียนมันเป็นโรงเรียนที่ไม่พึงประสงค์ของทุกฝ่าย เพราะฉะนั้นคุณภาพมันก็ไม่มีทาง วิธีนั้นเค้าก็ย้ายครูใหญ่ ออกแล้วเปลี่ยนครูใหญ่เปลี่ยนคนเดียวละ อีกสองปีต่อมาคุณภาพดีขึ้นมากเลย ครูใหญ่ที่มีคุณภาพและเป็นครูที่ดีมาก่อน มีความรักความผูกพัน มีพรสวรรค์ของเรื่องบริหารจัดการนี่คือคุณสมบัติ ของเราวัดไรจึงมันไม่ได้ ครูใหญ่แบบนี้มันศักดิ์นามหมดเลยเวลาไปต่างจังหวัดไปอภิปรายเค้าก็จะฉกตัวไปเลี้ยง เอ็นเตอร์เทน ไม่ได้เจอเด็กเลยนะไม่ได้เข้าถึง quality ของการศึกษาที่แท้จริงเพราะมันเป็นภาพลวงตา อันนี้คือประเด็นที่เราคิดว่าให้คุณดูแลจัดการศึกษาจากส่วนกลางต่อไปไม่ได้แล้ว

ข้อ ๘ หลักคือต้องกระจายอำนาจแต่ไม่ใช่กระจายแบบฐานจังหวัดใช่หรือไม่

ใช่ ถ้ากระจายแบบฐานจังหวัดอำนาจจะไปกระจุกที่จังหวัดแล้วมันจะเข้ารูปแบบเดิม

ข้อ ๙ แนวทางในการพัฒนาที่จะทำให้ทำให้โรงเรียนดีขึ้นควรเป็นอย่างไร

ก็ที่ สำนักงานบริหารโครงการร่วมผลิตแพทย์เพิ่มเพื่อชาวชนบท ที่วางให้ผมเป็นผู้อำนวยการ ถ้าผมเชื่อเค้าก็ตายจริงๆความหวังอยู่กับสำนักงานบริหารโครงการร่วมผลิตแพทย์เพิ่มเพื่อชาวชนบท สถาบันพัฒนาครูคณาจารย์บุคลากรแล้วบอกต้องการให้เป็นอิสระแล้วประสานได้มากมายแล้วฐานะตอนนี้นั้นมันเป็นอะไรทะเลแหวก มัดเด็ดตรงนี้นั้นชกไม่ออกหรอกคุณ แล้วทำไมเค้าไม่ต้องการยกสำนักงานบริหารโครงการร่วมผลิตแพทย์เพิ่มเพื่อชาวชนบทขึ้นกันนี้ทะเล ผมก็ไม่ช่วยเค้านะในที่สุดปลัดกระทรวงเป็นจุดที่สำคัญที่สุด ชัดเจนมากเลยว่าไม่ต้องการส่งเสริมอันนี้ เพราะเค้าต้องการใช้ฝากคนไปเรียน ถ้า สำนักงานบริหารโครงการร่วมผลิตแพทย์เพิ่มเพื่อชาวชนบท ใหญ่ปลัดกระทรวงก็จะมีอำนาจฝาก กลายเป็นเรื่องไม่เป็นเรื่อง เพราะฉะนั้นเรื่องการพัฒนาครูบุคลากรปีละสองพันกว่าล้าน นายXXX เคยถาม ขึ้นขมมะถามว่าปีละสองพันสองร้อยล้านพัฒนาครูแล้วได้อะไรสรุปได้ใช้เงินถูกตามกฎหมาย ตอนนี้อยู่แบบนั้นอยู่ไม่ได้ดีขึ้นเลย เพราะเรื่องการพัฒนากระจายไปตามแท่ง ถ้าคิดแบบนี้ก็ไม่มีการพัฒนาได้ มันตรงข้ามกับที่ปฏิรูปคิดฟังกับดินเลย การพัฒนาบุคลากรใช้เงินปีละสองพันล้านมันไม่ได้ช่วยอะไรเลย เหมือนต๋าน้ำพริกละลายแม่น้ำ ฉะนั้นเรื่องการกระจายอำนาจเมื่อเค้าไม่พร้อมคุณภาพไม่มีกระจายไปก็แจ้งอีก หัวใจสำคัญคือวุฒิภาวะทางวิชาการและการบริหาร แล้วก็ความบริสุทธิ์ผุดผ่องของกระทรวงศึกษา มันเป็นโรงเรียนหรือโรงเรียนกันแน่ต้องแยกให้ออกถ้าคุณกระจายอำนาจให้โรงเรียนเสร็จมันเล่นการพนันกันอูดลุต ตอนนี้อย่างน้อยสามสิบแห่งเป็นโรงเรียน สนุกกับอำนาจพวกพ้องแบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์มันน่ากลัวมาก accountability ไม่หลงเหลืออยู่เลยสมัยรัชกาลที่๕ เปลี่ยนชื่อจากโรงเรียนเป็นโรงเรียนและในปัจจุบันถึงแม้จะเป็นโรงเรียนแต่ความจริงมันก็ยังเป็นโรงเรียนอยู่ ดีมาสอนให้ครบเวลาแล้วก็กลับบ้านอะไรเกิดขึ้นฉันไม่สนใจและอีกกรณีหนึ่งท่านมาทำโรงเรียนสากลที่ออกจากวัดท่านก็เป็นห่วงว่าจะทิ้งศาสนาทิ้งศีลธรรม เลยโปรดให้สร้างโรงเรียนวัดกระจายทั่วประเทศเป็นโรงเรียนเตือนสติให้ทุกคนที่มีการศึกษาอย่าทิ้งศีลธรรม แต่โชคร้ายของบ้านเมืองโรงเรียนวัดมันไม่ดังเหมือนโรงเรียน

สาธิตในมหาวิทยาลัย แต่ที่ท่านต้องการที่มันยิ่งใหญ่กว่าโรงเรียนสาธิตคือการเป็นคนดี มีศีลธรรม รู้ผิดชอบชั่วดี ถ้าการศึกษาไม่ได้ตัวนี้ผมว่ามันจบนะ อันนี้สำคัญมากผมว่ามันไม่ใช่การสอนหนังสือ เหมือนกับที่พระเทพฯ ปฐกฐาไว้ว่า โลกสมัยนี้เต็มไปด้วยความขัดแย้งไม่มีสันติสุข ในการทำงานที่จะทำให้เกิดการปรองดอง สมานฉันท์ ในโลกนี้ ลักษณะของคนสามอย่างนี้ต้องเน้นให้เกิดให้ได้ หนึ่ง ความรู้จักพอ สองความสุขเกิดจากภายใน สามความปิติจากการเป็นผู้ให้ สามตัวนี้จะเกิดขึ้นได้อย่างไร พัฒนาให้เกิดขึ้นได้อย่างไร มันต้องมาจากครู ผู้บริหารจากตัวเนื้อแท้เค้า ไม่ใช่มาเป็นการสอน คือมันมีบารมี เป็นครูเป็นอาจารย์ผมว่ามันต้องเป็นแบบนี้ สมัยผมพระยาอนุมานสอน คือตั้งคำถาม และตอบให้ตรงกับวิชาทุกมิติมีแง่มุม เพราะฉะนั้นคนแบบนี้จะรอบรู้ มันคือ Inner ที่สร้างให้ลูกศิษย์เลื่อมใส ด้วยเนื้อแท้ของท่านมันไม่ใช่เปลือกเรื่องวุฒิ ควรจะตีราคาตามความสามารถของบุคคลนั้นๆดีกว่า ถ้ามาจัดโครงสร้างแบบนี้ถึงคลองตันแน่นอนนี่คือบทสรุปผม การปฏิรูป ต้องรีบชิงทำก่อนการต่อต้านที่นิวซีแลนด์นะ มีเงินแต่ใช้ไม่เป็น

ข้อ ๑๐ แสดงว่าในเชิงโครงสร้างไม่มีอะไรต้องปรับเปลี่ยนแล้ว

ใช่ ต้องเริ่มที่โรงเรียนที่พร้อมและเปลี่ยนบทบาทกระทรวงให้ได้จริงๆ ต้องปรับเปลี่ยนการบริหาร โครงสร้าง เพื่อให้มันเหมาะสม ผมมีความรู้สึกที่ไม่อยากให้รื้อโครงสร้างแต่เราแค่ไม่ได้ช่วยกันทำแต่เราช่วยกันเหยียบย่ำ จริงๆมันไม่ง่ายเหมือนที่ใครๆคิด ระบบเรานั้นใหญ่ หลากหลายชีวิต ต้องใช้เวลาหลายๆ อย่าง ครูมีคุณภาพเรื่องเทคโนโลยี ขณะนี้เงินสำหรับการศึกษาผมว่ามีมากมายแต่แค่ใช้ไม่เป็นแล้ว กฎกระทรวงเรื่องการศึกษาที่ต้องออกกฎเรื่องการใช้เงินก็ไม่มี เนื่องจากรัฐบาลไม่ให้ออกครูพื้นฐานจะเปลี่ยนเป็นแสนคน คือจบปริญญาโทไปเลยไม่ต้องจบตรีแล้วมาเรียนต่อ ผมจึงอยากให้ครูจบปริญญาโท เก้าสิบ ครูโรงเรียนสาธิตจบปริญญาโทมันก็มีคุณภาพมากกว่า เราอยากให้มหาวิทยาลัยแห่งชาติทางการศึกษา ใช้ผลิตครู แต่เราไม่สามารถมีแบบนี้ได้น่าเสียดาย เรื่องที่สำคัญที่สุดคือสร้างครูที่มีคุณภาพในแผ่นดิน หลายประเทศเช่นญี่ปุ่น ๑๑ แห่งเป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง ยกเว้นที่ไทย เช่นวิทยาลัยครู สังเกตนะ โรงเรียน นายร้อยยังอยู่นะ เค้าไม่เห็นอยากเป็นมหาวิทยาลัยเลย น่าเสียดายโดยเฉพาะประสานมิตร ไม่รู้จะทำไปทำไม อุดมศึกษาเรามันเกินไปเยอะแล้ว จุดอ่อนอยู่ที่สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ได้ชี้หน้าเรื่องการ ต้องการกำลังคนที่แท้จริง factor จึงไม่มีเป้าหมาย ประเทศไทยที่เดี๋ยวนี้หะให้ supplier เป็นตัวกำหนด ตรงข้ามกับเกาหลีนะ จะเปิดปริญญาเอกต้องให้อนุมัติก่อนนะ งานวิจัยของเค้ามาจากรัฐบาลกำหนดนะ จึงได้ ใช้พัฒนาประเทศ ฉะนั้นเราไม่ควรรื้อยั้งรือยั้งถอยหลัง การบริหารจัดการเราจะต้องมันคงพัฒนาโรงเรียนให้พร้อมและให้เป็นนิติบุคคลมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน ถ้าโรงเรียนเป็นได้เราก็ให้พระราชบัญญัติ ไปเลย จุดที่สำคัญคือความจริงใจของการพัฒนาโรงเรียนให้พร้อมผมว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ชาติไป กระทรวงบอกว่าให้อิสระแต่ก็ไม่แก้กฎหมาย แต่มันมีทางที่จะคิดได้เหมือนให้เป้าแต่ไม่มีทางที่จะคิดได้ คนที่ไม่ได้เรียนกฎหมายมาเค้าจะอ่านกฎหมายข้อเดียวที่เค้าจะทำเช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ก็อ่านเฉพาะข้อ ๕๑ คือเค้ามีอำนาจจะรับรองหรือไม่รับรองมาตรฐานโดยไม่ได้ดูข้ออื่นเลย ว่าต้องทำยังไงขั้นตอนการรับรอง คือกฎหมายมันโยงไงแต่ไม่อ่าน และขาดความรู้ทางกฎหมายด้วยไง มีผู้บริหารแบบนี้เยอะมากที่อ่านข้อเดียว ข้อที่ตัวเองมีอำนาจ ถ้าเราคิดว่าเราเป็น Subset ก็ต้องคิดว่าเซตใหญ่ มันคืออะไรเมืองไทยไม่มีใครชอบที่ประเมินแล้วคะแนนไม่ดีไม่ผ่าน ขณะนี้เรื่องประกันคุณภาพที่มันไม่เวิร์ค เพราะโรงเรียนและมหาวิทยาลัยเน้นคะแนนอย่างเดียวไม่ต้องการคุณภาพมาตรฐาน ผมจำที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตูลได้แม่นเลยว่า ประกันคุณภาพไม่มีวันเวิร์คหรือผู้อำนวยการ เพราะกฎกระทรวงมาตรา ๔๗ ไม่ได้ ออก มันไปออกปี ๔๖ ภายนอกมันนำออกตลอด อันนี้คือจุดอ่อนทำกฎกระทรวงเฉพาะภายในไม่เชื่อมกับภายนอก

ตราบในที่นี้เชื่อมตราบนั้นคุณภาพจะไม่มี ประกันคุณภาพไม่มีความหมาย ประเด็นปัญหาคือการใช้กฎหมาย เพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพ การสร้างกลไกที่เอื้อต่อการ implement กฎหมายจะช่วยเรื่องการใช้เงินให้มี ประสิทธิภาพได้อย่างไร ช่วยด้านอื่นๆ อย่างไรเชื่อมโยงกัน ผมคิดว่ามันน่าจะเป็นไปได้แต่ implement ฉบับนี้ จะทำอย่างไรให้มันปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมารื้อกฎหมายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติผมว่า ขาดทุนมหาศาลเลย

ข้อ ๑๑ การกำหนดหลักการด้านการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญ จะช่วยแก้ปัญหาที่เป็นอยู่ได้หรือไม่

ต้องดูให้ตีเหมือนกันแต่ไว้ในรัฐธรรมนูญก็แข็งตัวเหมือนกันนะ ต้องระวังแต่ถ้าเป็นลูกของของ รัฐธรรมนูญมาตรา ๘๑ แล้วโยงออกมาเป็น พระราชบัญญัติ ผมว่ามีนะ แต่ผมอยากให้มันมีการวิเคราะห์ของ เหตุการณ์ว่าอะไรมันเป็นอุปสรรคที่ผ่านมา บทเรียน เราจะทำอย่างไร โดยเฉพาะบทบาทของกฎหมาย implement ของกฎหมายให้มันมีประสิทธิภาพมากขึ้น มาตรการเรื่องการใช้เงินต้องทำเร่งด่วนเพราะเป็นจุด ที่จะหยุดเลือดไหลเลย เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสามหมื่นล้านผมว่าน่าจะเอาไปให้ โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ให้เค้าพัฒนาทำประโยชน์ได้มากมาย

ข้อ ๑๒ หากตั้งโครงการเอาไว้แล้วใช้ประโยชน์ให้ตรงงบประมาณจะแก้ปัญหาได้หรือไม่

งบประมาณเข้าไม่ถึงหรือประเทศไทยมันใหญ่เกิน งบประมาณให้ราชภัฏไปทำอาคารพระราชทาน ปริณญาบัตรใหญ่มากเท่าสนามฟุตบอลแล้วแทบไม่ได้ใช้ประโยชน์ ผมว่าประเทศไทยมีสถานศึกษาที่งดงาม ที่สุดในโลกนะถ้าประกวดกันนะผมว่าเราติดอันดับโลก เพราะเม็ดเงินมหาศาล คือถ้าจำเป็นก็โอเคใจ แต่จริงๆ มันไม่คุ้มนะกับเม็ดเงินที่เสียไป

บทสัมภาษณ์

รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิตา รัชกุลเมือง
อดีตคณบดีคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วันที่ ๙ เดือน ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘
สถานที่ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ข้อ ๑ ถ้าสมมติในเรื่องของการบริหารเกี่ยวกับ School Base ว่าในตอนนี้อยู่ในมุมมองของอาจารย์คิดว่า คำว่า School Base ตอนนี้อยู่ในบริบทของกระทรวงศึกษาธิการถือว่าเป็นหรือใหม่ แล้วถ้าไม่เป็นจะต้องมีรูปแบบที่ต้องทำอย่างไร

จริงๆคำว่า School Base เป็นลักษณะ Decentralise แบบว่าต้องกระจายอำนาจไปเกือบทุกด้าน ก็เลยมีโครงการโรงเรียนนิติบุคคลมาเพื่อจะให้เป็นตัวอย่างว่ากระจายอำนาจไปทั้งในเชิงทุกอย่างให้บริหารจัดการเอง แต่ว่าพอตีครูที่ไปทำวิจัยกับอาจารย์สมหวังมาเรื่องหนึ่งที่ติดตามโครงการ โรงเรียนที่อยู่ในโครงการนิติบุคคลระยะหนึ่ง ระยะสอง ก็พบว่ายังไม่เป็นตามวัตถุประสงค์

ข้อ ๒ ปัญหาคืออะไร

ก็คือเขาจะให้นโยบายของเขาจะไม่แกกกฎหมาย แต่บางเรื่องมันเป็นไปได้หรือ ครูก็อยากเป็นข้าราชการเหมือนเดิม ถ้าเป็นกระจายอำนาจถ้าเป็นข้าราชการมันก็ไม่ได้บริหารจัดการเองอยู่ดี มันเป็นเรื่องของส่วนกลาง ในงานวิจัยเขาก็บอก มีข้อเสนอมาว่ามันก็ควรจะทำลักษณะแบบที่ออกไปนอกระบบ มันก็มีข้อเสนอที่ออกนอกระบบหรือจะเป็นองค์กรมหาชน ซึ่งองค์กรมหาชนเราก็ไม่เห็นด้วย พอออกนอกระบบก็มีบทเรียน คือบทเรียนที่มันเคยได้มาเป็นออกนอกระบบในระดับอุดมศึกษา พี่ว่ามันขาดธรรมาภิบาล และแทนที่มันจะดีที่แย่ง

เดี๋ยวนี้เป็นระบบพวกใครพวกมัน ถ้าไม่ใช่พวกคือมันเป็นระบบต่อสัญญา ระบบต่อสัญญา ทำยังไง มันก็ไม่ได้เป็น Objective ระบบต่อสัญญามันก็มีระบบหลายๆรูปแบบก็จะเห็นว่าบางคนเกษียณแล้วก็ยังอยู่แบบว่าก็พวกเขาใจ เขาก็จะมีตำแหน่งจ้างไปเรื่อยๆ สมมติว่ายังมีบางเกมส์ตั้งขึ้นมามันก็จะมีการตั้งเกมส์เพื่อจะรับพวกตัวเองไว้ไม่รับพวกตัวเองไว้ก็ได้ เพราะมันกระจายอำนาจไปสุดแล้ว และถามว่าผิดกฎหมายก็ไม่ผิดอีก ก็เขาตั้งเกมส์มาอย่างนั้น คือตอนนี้ป่วยมาก ในหลายที่ก็จะเห็นว่ามหาวิทยาลัยหลายแห่งนี่เปรียบเทียบให้ดูเฉยๆ นะว่าถ้าเป็นผู้บริหารจะเป็นยังไง คือถ้า ตอนนี้อยู่หลายแห่ง แต่จะต้องอธิการไม่ได้ เห็นหรือไม่ว่ามันมีเรื่อง เรื่องร้องเรียนเรื่องอะไรเยอะแยะไปหมด ซึ่งถ้าอันนี้คิดว่าจากมหาวิทยาลัยซึ่งมันควรจะมีคนที่อยู่ในนี้และถ้ามันเป็นกับในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานล่ะ ถ้าเป็นกระจายอำนาจไปสุดๆลักษณะนี้ คือโดยหลักการมันดีนะ แต่พอถึงทางปฏิบัติทำไม่ได้ เป็นระดับอุดมเป็นแบบนี้ แล้วจะเชื่อได้หรือไม่ว่าระดับอื่นจะมีธรรมาภิบาลเท่านี้หรือ

ข้อ ๓ แล้วจะสามารถเตรียมการอย่างไรได้บ้าง

ก็ต้องมีระบบตรวจสอบต้องมีเรื่องการตรวจสอบที่มันได้ผลเพราะตอนนี้เราเข้าไป เราเห็นเทคนิคต่างๆ แล้วเราก็รู้เลยว่า สมมติประกาศตำแหน่งนี้ใครจะได้เรารู้เลย เพราะว่ามันจะมีใครเป็นกรรมการเลือก แล้วใครเป็นคนตั้งกรรมการเลือก มันมาอย่างไร ตำแหน่งนี้คนต่อไปจะเป็นใคร ก็รู้ เพราะว่ามันมี End วาง แล้วแบบถ้าไม่รู้ก็จะนึกว่ามันปกติ เพราะว่าเขามาถูกต้องตามระบบ แต่ถ้าเผื่อคนรู้มากๆ ก็จะรู้ว่าคนนี้

ใส่คนนี้ คนนี้ใส่คนนี้ แล้วก็เลือกเป็นใครจะได้เรารู้เลย คือกฎเกณฑ์มันมีแล้วไม่หาไม่ทำตามกฎ หาช่องว่าง เป็นทุกวงการ เพราะฉะนั้นทำยังไงเรื่องตรงนี้ เรื่องระบบการตรวจสอบนะ จะต้องเข้มแข็งหน่อยนะ แล้วถ้าเผื่อว่าในต่างประเทศ เอาเทียบละกันคือระบบตรวจสอบเขาไม่ใช่แค่ภายใน เขาต้องประกาศผลต่างๆ ให้สาธารณชนรับรู้ด้วย แม้กระทั่งว่า สมมติว่ารับอาจารย์ใครมา ใครสอนอะไรก็จะต้องประกาศให้ผู้ปกครอง รู้เลยว่า ครูที่สอนลูกเขาจบที่ตรงหรือไม่ ให้รู้ว่าลูกเขาเรียนกับใคร แล้วผู้ปกครองเขามีสิทธิเข้ามาดูได้ตลอดเวลา คือ สมาคมผู้ปกครองไม่ใช่สมาคมหาเงิน แต่ว่าครูเข้ามามีส่วนร่วมว่าในเรื่องของการจัดการเรียน การสอนให้ลูกเขาได้คุณภาพหรือเปล่า คือฝ่ายที่เป็นผู้ปกครอง public ต้องมาตรวจสอบด้วย

ข้อ ๔ ในแง่ของการพัฒนาครู ที่จะทำให้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารจัดการศึกษา มันต้องมีรูปแบบ อย่างเป็นบ้าง

ที่จริงโดยหลัก ถ้าเมื่อทำการศึกษเปรียบเทียบกันแล้วเราจะมีความเห็นว่าประเทศไทยทำทุกอย่างที่ ประเทศอื่นทำเลยนะ แต่จริงๆของเราก็มีดีหลายอย่างนะ เรื่องครูหลังจากที่มีการแก้กฎว่า เวลาที่มีการ ต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูต้องมีการพัฒนาอะไรบ้าง ซึ่งโดยหลักการมันก็ดีแต่ในทางปฏิบัติมันก็คง เห็น หลายรุ่นแล้วก็ไปบอกว่าพัฒนาที่ชั่วโมงแล้ว แต่เกณฑ์ใหม่เขาจะออกที่ไม่ใจว่าออกหรือยัง คือเคยมีการ คอยกันว่าจะเอาผลการพัฒนาไปโยงกับผลสัมฤทธิ์ของเด็ก ให้แบบว่ารู้ว่าคุณไปอบรมวิชาการสอนอะไรมา แล้วการเรียนของเด็กของคุณก่อนที่คุณไปอบรมกับหลังที่คุณไปอบรมมันดีขึ้นหรือไม่ ถ้าเกณฑ์อย่างนี้ออก มาจะน่าจะดี คือจะทำให้การพัฒนาครูไปโยงกับคุณภาพการเรียนการสอนของเด็ก คืออยากให้การพัฒนาครู ไม่ได้ส่งผลเฉพาะที่ความก้าวหน้าในอาชีพของครูเท่านั้นแต่จะไปที่ตัวเด็ก

ข้อ ๕ แล้วในด้านการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น จะมีส่วนร่วมในเรื่องของการพัฒนาโรงเรียน

มีบางแห่งทำได้ขึ้นอยู่กับผู้บริหาร ถ้าจะทำจริงๆ ก็ทำได้ เขาก็ให้ความสนใจมากๆเลยเกี่ยวกับเรื่อง การบริหารกับการจัดการการศึกษา สมมติว่าเขาทำแล้วได้ผลนะ มันก็ต้องเป็นจุดขายของคนที่ทำต่อไปนะ คนที่จะมาเป็นผู้บริหารต่อไปคุณก็ต้องทำต่อนะ ถ้าเรื่องนี้คนส่วนใหญ่เห็นว่ามันดี ถ้าเกิดว่ามีผู้บริหารที่ริเริ่ม อย่างนี้ไว้ได้ดี จะเป็นการจุดประเด็นที่ว่าคุณต้องทำต่อไป

ข้อ ๖ ถ้าเราอยากจะทำพัฒนาให้จังหวัดอื่นๆ เราต้องเข้าไปดูใจผู้บริหารหรือว่าเราจะมีมาตรการอย่างไร จากส่วนกลางเข้าไปช่วยอย่างไร

ตอนนี้เราส่งเสริมเขายังไงบ้าง ไม่แน่ใจว่าที่ร้อยเอ็ดทำได้ดี นนทบุรีทำได้ดี ทางส่วนกลางส่งเสริม เขายังไง เราไปช่วยเขายังไง หรือว่าปล่อยให้เขาทำเอง ส่วนใหญ่ท้องถิ่นก็ผู้บริหารทำเอง ขึ้นอยู่กับผู้บริหาร

ข้อ ๗ หากโรงเรียนที่สังกัดท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องดูแลเองหรือไม่

กระทรวงอาจจะต้องดูเรื่องคุณภาพ แต่ ณ ตอนนี้ไม่แน่ใจว่าได้เข้าไปดูมากมายนขนาดไหน เรื่องกระจายอำนาจเห็นด้วยในเรื่องของบริหาร แต่ไม่เห็นด้วยในเรื่องของคุณภาพกับวิชาการ คือวิชาการต้อง มีความเป็นมาตรฐานกลาง ไม่ใช่ว่าต่างคนต่างทำ คิดแล้วก็ทำตามใจชอบ แต่ว่าไม่ดำเนินการตามมาตรฐาน กลางหรือนโยบายหลักของประเทศ คุณไม่ทำมันก็คงไม่ได้ ตอนนั้นทำวิจัยเรื่องกระจายอำนาจทางการศึกษา ปรากฏว่าหลายประเทศเขาตั้งกลับนะ ปัญหาก็คือว่ามาตรฐานการศึกษาต่างกันมาก เท่าที่ดูก็คือเขาเขียนเลย ว่าเขากระจายบทในแต่ละเรื่องของเขาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วก็ตอนหลังก็มีความแตกต่าง ทางมาตรฐานการศึกษามากก็เลยจูงใจให้ผู้ปกครองตัดสินใจว่าโรงเรียนที่สังกัดท้องถิ่นจะมาสังกัด

ส่วนกลางหรือไม่ คือให้ผู้ปกครองเป็นคนตัดสินใจ แต่ว่าการกระจายอำนาจต่างๆ ไป ในเชิงวิชาการคุณต้องทำตามโครงการ ตามนโยบายกลาง มาตรการที่กระจายไปเต็มที่ในเรื่องของวิชาการ เพราะฉะนั้นมาตรฐานมันก็จะต่าง ที่นี้ประเมิน เกรต เอ ที่หนึ่งกับอีกที่หนึ่งมันไม่เท่ากัน แล้วไปสมัครงานแล้วยังไงในเมื่อคะแนนเอที่นี้กับเออีกที่ไม่เท่ากันแบบนี้ก็เป็นปัญหาอีก

ข้อ ๘ ในมุมมองของอาจารย์หมายความว่าถ้ากระจายไป กระทรวงศึกษาจะต้องลดบทบาทในฐานะที่เป็นมาเป็นผู้กำกับดูแลในเรื่องมาตรฐาน

เป็นผู้ส่งเสริม แล้วก็ยกเว้นวิชาการนะกำกับมาตรฐานแต่อย่างอื่นคงไม่ได้กำกับ

ข้อ ๙ อย่างอื่นก็คือปล่อยให้เขาทำเองได้ใช้หรือไม่

อันนี้พูดในแง่ดีมากนะ ในแง่ที่เคยให้ลูกศิษย์ลงไปดูสภาพท้องถิ่นจริง บริหารงานบุคคลก็จะกลายเป็นญาติหมด จ้างคนมันจ้างยากเท่าที่ให้ลูกศิษย์ลงไปดูนะ ไม่ใช่แค่โรงเรียน ตั้งแต่ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้นมาตั้งแต่ฝ่ายการศึกษามาเลย ตั้งแต่ตรงกลาง ตั้งแต่ฝ่ายการศึกษาที่นั่น แล้วก็งบประมาณเรื่องคุณภาพการศึกษาก็จริงๆก็จัดให้น้อยหน่อย เพราะว่ามันจะไปเน้นเรื่อง ตกแต่งภูมิทัศน์ เรื่องการศึกษาก็มีแต่น้อยเกินไป

ข้อ ๑๐ ส่วนมากจะเป็นที่องค์การบริหารส่วนตำบลใหญ่ๆ หรือองค์การบริหารส่วนตำบลใหญ่ๆ หรือไม่

คนที่แบบว่ามันมี ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใหญ่หน่อย อย่างนี้ น่าจะโอเค เทศบาลเล็กๆ ก็ยังมีปัญหาอยู่ พี่ก็ว่าน่าจะทำตามความพร้อมนะ ไม่ใช่เหมือนกับเป็นมหาลัยตอนนั้น อยู่ๆ มหาวิทยาลัยพุ่งพรวด ทุกคนเป็นมหาวิทยาลัยหมด บางแห่งมันยังไม่พร้อมจะเป็นมหาวิทยาลัย เพราะฉะนั้นไม่ควรจะประกาศทันที ทุกคนกระจายอำนาจร้อยเปอร์เซ็นต์ หรือว่านิติบุคคลร้อยเปอร์เซ็นต์ ตอนนั้นก็ยังโอเคที่มีโครงการหนึ่งกับสอง ก็น่าจะแบบว่าพอพร้อมค่อยเป็น เพราะว่าที่จริงผู้บริหารอยากได้อาจารย์ไปหลายๆ ที่จริงตัวเองติดคุกได้เลย เมื่อก่อนกระทรวงเขาดูให้ ตอนนี้อย่างนี้คุณมาทำเองก็ติดเองนะ แต่เหมือนว่าอยากได้อำนาจไป ลักษณะมันเป็นอย่างนั้น พออำนาจเอาไปแล้ว มันมีการตรวจสอบหรือไม่ ง่ายๆ ตอนนี้อย่างนี้พวกเราระบายอำนาจไปท้องถิ่น ที่ทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำงานใหญ่โตมาก

ข้อ ๑๑ ต้องเป็นรูปแบบจังหวัดที่สามารถหารายได้ได้เองหรือไม่

คิดว่าจังหวัดที่ต้องพึ่งตนเองได้พอสมควรนะ แล้วก็ก็เป็นคนที่ใส่ใจเรื่องนี้จริงๆนะ เพราะว่างานอย่างการศึกษาเรารู้ว่ามันไม่ได้คราวเดียวเสร็จนะ เพราะฉะนั้นคนที่มุ่งมั่นในเรื่องนี้จริงๆ ในแต่ละจังหวัดมีบุคลากรในลักษณะเช่นนี้หรือเปล่า บ้านเราเขาบอกว่าปฏิบัติการกับตำราหมด โดยหลักการดีนะ หลักการดีดีหมด ขึ้นอยู่ที่ตัวบุคคล ธรรมาภิบาล ความมุ่งมั่น ระบบตรวจสอบด้วย คือตอนนี้อย่างต่างประเทศเขาได้ผล เพราะว่า public ตรวจสอบ แต่ของเราตรวจสอบน้อยคือผู้ปกครองเขาตรวจสอบจริงๆนะ คืออย่างสมมติเราไปในหลาย ๆ ประเทศ จะเห็นผู้ปกครองเขานั่งอยู่ในห้องเรียนเลย เขาจะดูว่าลูกเขาเรียนอะไร แต่เราก็ไม่ได้สนใจ อย่างสมมติว่าที่โน่นอย่าง ครูวุฒิที่ไม่ตรงมาสอนเขาเขาโวยเลยนะ เอาวุฒิที่ไม่ตรงมาสอนลูกเขาเขาก็มีประเด็นแต่เราไม่มีอะไร

ข้อ ๑๒ หากโรงเรียนเป็นองค์การมหาชนแบบนี้ทั้งหมดจะเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่

ไม่ไปหมดแล้วหรือ ไม่เห็นด้วยแต่ถ้าบางอันที่เป็นลักษณะวัตถุประสงค์เฉพาะพิเศษ เมื่อมติดล ถ้าตอบโจทย์ก็เห็นด้วย แต่นี่ก็ทำไปตั้งนานแล้ว มันไม่ตอบโจทย์จริงๆ มันเข้าหโม เราต้องการนักวิทยาศาสตร์ เพื่อที่จะไปสร้าง innovation

ข้อ ๑๓ ตัวอย่างเช่นหากเป็นโรงเรียนกีฬาผลิตออกมาต้องได้นักกีฬา ไซ้หรือไม่

ไซ้ๆ

ข้อ ๑๔ อย่างนี้ก็สมมติเราเหมือนกับต้องมีกลไกตรวจสอบแล้วก็เอาจริงแล้วสมมติว่ามันไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์

มันต้องล้มได้ มันควรจะล้มได้ องค์การมหาชนหลายๆแห่งเหมือนกันที่บ้านเรา มันไม่ได้ผลนะ ทำไมคุณไม่ล้ม แล้วเสียเงิน เยอะมากเลยแล้วเสียตายเงินแต่ไม่มีการปิดพอจะปิดก็มีเรื่อง มันก็ไม่ได้ตอบ โจทย์ตั้งหลายแห่ง อย่างสมมติว่ามติดลเราบอกว่าไม่ตอบวัตถุประสงค์ มีใครจะกล้าทำลายแต่มันเป็นความจริงที่ได้พูด

ข้อ ๑๕ หากเป็นองค์การมหาชนทั้งหมด อาจารย์คิดว่าเป็นไปได้หรือไม่

ไม่ได้หมดเลยนะ เป็นองค์การมหาชนไม่ได้หรอก คุณจะทำเองประมาณที่ไหนไปให้เขาหมด ทุกแห่งไม่ได้หรอก

ข้อ ๑๖ หากเราเปลี่ยนลักษณะการให้งบประมาณของรัฐที่ให้กับโรงเรียนจะช่วยเหลือมากกว่าการที่จะให้เขาไปเป็นองค์การมหาชนหรือไม่

เปลี่ยนการจัดสรรใหม่ อันนี้คือคล้ายกับว่าจะเพิ่มคุณภาพ นโยบายเขาเพิ่มคุณภาพการศึกษา ถ้าเมื่อคุณทำตามนโยบาย เขาไม่ปล่อยทางวิชาการ ถ้าเมื่อว่าคุณสามารถทำเรื่องวิชาการได้ ก็จะมีเงินเสริม ใช้เรื่องคุณภาพเป็นตัววัดก็ดี เอาเรื่องคุณภาพเด็กเป็นตัวตั้ง ถ้าคุณทำแล้วไปถึงเด็กจริงๆ แต่ตอนนี้อาจารย์ ครู เงินเดือนเยอะไม่ใช่เงินเดือนน้อย แล้วจะบริหารชีวิตตัวเองยังไง เมื่อเช้าฟังข่าวมาเป็นหนี้ตั้งสองล้าน แล้วอยู่ๆ มาบอกให้รัฐบาลช่วย ตอนเป็นหนี้รัฐบาลให้ไปเป็นหนี้รีเปลา แต่เกิดเครือข่ายขึ้นมาว่า ครูที่เป็นหนี้วิกฤต ทำไมรัฐบาลไม่ช่วยเหลือ ตอนที่ตัวเองไปกู้รัฐบาลไม่ได้ไปเกี่ยวนะ แล้วถ้าเกิดว่ารัฐบาลเขาเอาเงินไปช่วยพวก คนที่เป็นหนี้ย่อย่างอื่น รัฐบาลต้องช่วยทุกคนหรือไม่ ครูนี้เงินเดือนไม่น้อยนะตอนนี้ แล้วมีเงินวิทยฐานะตั้งแต่ถ้าเทียบกับอาจารย์ อาจารย์เฉยๆ นะ อาจารย์วิทยฐานะไม่ได้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ แต่ครูเขาก็ได้ เมื่อเทียบกับแค่เป็นอาจารย์เขาก็ได้แล้ว แล้วก็การประเมินผลเขายังง่ายกว่าเรา แต่จริงเงินคุณไม่น้อยแล้ว มันอยู่ที่ตัวการบริหารจัดการชีวิต ที่เมื่อเช้าฟังข่าวมาก็ครูล้มละลายแล้วก็หมดสภาพความเป็นครู พี่ว่าโดยหลักการมันดีหมดเลยนะ แต่พี่อยากจะให้ดูว่า ถ้าออกนอกระบบพี่อยากจะให้ไปทำวิจัยสักเรื่อง ทำวิจัยสักเรื่องหนึ่งมาดูว่ามหาลัยที่ออกนอกระบบแล้วมันเป็นอย่างนี้ มันคล่องตัวขึ้นจริงหรือไม่

ข้อ ๑๗ แล้วการที่วัตถุประสงค์ให้โรงเรียนคลองตัวอิสระบริหารจัดการแล้วก็จัดการศึกษาที่ดีได้ แนวทางที่กระจายอำนาจขยับไปสู่องค์การมหาชนมันไม่ตอบโจทย์ควรจะปรับปรุงอย่างไร

ที่จริงตอนนี้นะ ถ้าอาจารย์ไปดูโรงเรียนรัฐที่ยังอยู่ในระบบเขาทำได้ดีที่เชียงราย โรงเรียนนี้ผู้อำนวยการเก่งมาก เราคุยกันว่า ไม่ควรมีไม้บรรทัดเดียวในการที่จะประเมินวุฒิอันนี้ประเมินว่าโรงเรียนประสบความสำเร็จหรือไม่ เราใช้ไม้บรรทัดเดียว ทั้งๆ ที่บางโรงเรียนผู้อำนวยการเก่งมากแต่ว่า คืออย่างคนที่มาเข้ามันเด็ก พุดไทยไม่ได้ แล้วก็เด็กเกเร เด็กมีปัญหา แต่ผู้อำนวยการก็ครูก็สามารถทำให้เด็กดีขึ้นอย่างเห็นชัดเจน แต่มันก็ไม่เท่ากับมาตรฐานกลางที่ไปวัด มันก็เลยกลายเป็นว่าโรงเรียนไม่ค่อยดี ทั้งๆ ที่ผู้อำนวยการเขาสามารถดึงจากแยะไปสู่ดีได้ระดับหนึ่ง แต่เขากลับไม่มีความดี เพราะฉะนั้นถึงแม้จะไปเป็นองค์การมหาชนเท่ากันหมดนะ พวกนี้ไม่เปลี่ยนนะ พี่ว่ามันก็เหมือนเดิมพี่ว่าไม้บรรทัดเดียวไม่ได้นะอย่างบ้านเรา การประเมินไม่ควรจะมีไม้บรรทัดเดียว บริบทต่างกัน input คนที่มาก็เรียนก็ต่างกัน เพราะฉะนั้นอย่างเราไปสมุทรสาคร เด็กพม่าทั้งนั้นพุดไทยไม่ได้ แต่ว่าต้องมาเรียนในเมืองไทย แต่ผู้อำนวยการเขาสามารถทำให้เด็กพม่าพุดไทยได้ แต่พวกนี้ไม่นับใช้หรือไม่ รับคนไทยมาอยู่ด้วยกันได้อย่างดี แทนที่จะทำให้แล้วมาอยู่ด้วยกันแล้วแตกแยก ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในเรื่องของบริบทของในช่วงที่มันมีความไม่เข้าใจกัน แต่โรงเรียนก็สามารถทำให้ชุมชนกับนักเรียนอยู่ด้วยกันได้ไม่มีเกณฑ์วัดที่แน่นอนแล้วใช้วัดกับทุกระดับบริบทมันไม่เหมือนกันเลย มีความรู้สึกว่ามันไม่ควรจะมีอะไรเกณฑ์เดียว

ข้อ ๑๘ แต่ละโรงเรียนเขาอยากจะทำอะไรอย่างที่เขาอยากจะทำได้หรือไม่ อย่างโรงเรียนอื่นเขาสามารถเปิดช่องให้เราเข้าไปดูแลเด็กนอกกรอบหรือนอกเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษากำหนด

คือตอนนี้มันเป็นนโยบายที่ต้องรับอยู่แล้วทุกแห่ง เมื่อก่อนมันจะมีนโยบายก่อนปี ๒๕๔๘ เขาจะไม่รับเด็กพวกนี้ บางแห่งก็รับได้แต่ไม่ให้ใบประกาศนียบัตรใบอะไรพวกนี้เลย แต่หลังปี ๒๕๔๘ ก็เป็นนโยบายที่ต้องรับทุกโรงเรียน พอเข้ามาบางแห่งก็จะมีปัญหาครูไม่ยอมรับ คล้ายกับว่าทำไมฉันต้องมาสอนเด็กพวกนี้ด้วยอะไรอย่างนี้ แล้วบางแห่งก็จะมี Attitude ว่าเด็กพวกนี้มันทำให้คะแนนโอเน็ตต่ำ มันดึงลงเพราะมันไม่พุดภาษาไทย เพราะฉะนั้นคะแนนของภาษาไทยและคะแนนอื่นๆมันก็ลงมา ก็ไม่อยากจะสอนแต่โรงเรียนต้องทำนะ เพราะมันเป็นนโยบาย

ข้อ ๑๙ โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในมุมมองของอาจารย์ก็คือ “ผู้บริหาร” เป็นปัจจัยสำคัญที่จะเชื่อมโยงในเรื่องของครู เรื่องของชุมชน

ใช่ๆ อยู่ที่ผู้อำนวยการเป็นตัวหลักเลย ผู้บริหารไม่ใช่แค่กับชุมชนต้องใส่ใจพวกบุคลากรในโรงเรียนได้ด้วย มีโรงเรียนหนึ่งที่เขาไป ผู้อำนวยการมาใหม่ ครูก็จะมีครูประเภทเก่าๆกับครูใหม่ๆ ครูเก่าๆก็ไม่อยากทำงานเยอะ ก็ไปยุ่งมีคนมาเดินขบวน แต่ว่าผู้อำนวยการเก่งๆ ก็ต้องเป็นคนเก่งทั้งบริหารความสัมพันธ์ชุมชนและความสัมพันธ์ในโรงเรียน ถ้ามาจากที่อื่นก็อาจจะมีปัญหา คนเขาอยู่ในห้องที่ก็น้อยหนอย ที่เคยไปที่ตอยตุงคนนี่เก่ง เพราะตอนแรกมาที่นี้เขาจะมีแยกเป็นสามก๊ก เขาจะมีก๊กจีนฮ่อ ก๊กไทยใหญ่ ก๊กไทยอีกก๊กหนึ่งสามก๊กสามหมู่บ้านที่เขาดูแล พอเขาไปอยู่สักพักก็โอเคแล้วทำกิจกรรมเขาเอากิจกรรมเป็นตัวนำ ให้ทุกคนมาทำกิจกรรมร่วมกัน แล้วตอนนี้ก็โอเคอยู่ด้วยกันได้ เขาเก่งนะ ก็เป็นห่วงว่าเขาจะอยู่นานหรือไม่

ข้อ ๒๐ ส่วนแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง อาจารย์เห็นว่าโรงเรียนอยู่ในจังหวัดประเภทนี้จะเหมาะสมหรือไม่

มันก็ขึ้นอยู่กับว่าจังหวัดไหนอีก มันก็จะบางจังหวัดก็เหมือนกับฟุตบอลบุรีรัมย์ ถ้าเขาเอาจริงทีมฟุตบอลเขาก็เก่ง แต่ว่าจังหวัดอื่นจะทำอย่างนี้หรือเปล่า คราวนี้มันมีประเด็นอย่างนี้ คือในกฎหมายอย่างหนึ่งนี่ถึงเคยอ่านในกฎหมายของท้องถิ่น เขาให้ทำในลักษณะของสหการ โรงเรียนแบบสหการ เขาสามารถให้สองสามแห่งมารวมกันได้ คือไม่ใช่ว่าเล็กๆแล้วทำไม่ได้ คุณสามารถไปรวมกับอันอื่น แต่ไม่เห็นรูปแบบนี้เลย ทำไมไม่ใช้ให้เป็นประโยชน์จากสิ่งที่เขาเปิดโอกาสให้ทำแล้ว คือถามว่ามันทำได้หรือไม่มันยังทำได้อีกตั้งหลายอย่าง แต่ว่าไม่ทำ แต่เดิมสหการเขาให้ทำแค่เทศบาลตอนนี้อันใหม่เขาให้หมดเลย ในเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลเขารวมกันได้ เทศบาลนี้เก่งก็ไปเอาองค์การบริหารส่วนตำบลมาช่วย ไปช่วยเขา คือกฎหมายมันเปิดช่องเมื่อก่อนมันต้องออกเป็นกฎหมาย เดี๋ยวนี้มันไม่ต้องออก ระบุในรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เป็นเรื่องของความร่วมมือ ที่แบบว่าให้จัดบริการที่เป็นสาธารณะได้ ให้รวมอยู่ในรัฐธรรมนูญเลย อันที่จริงเป็นรูปแบบทางการก็ได้

บทสัมภาษณ์

นายเอกศักดิ์ คงตระกูล

รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

วันที่ ๘ เดือน ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

สถานที่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

ข้อ ๑ ความหมายโรงเรียนในกำกับ หลักจริง ๆ ต้องเป็นนิติบุคคลหรือไม่

ยกตัวอย่างโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ก็เป็นนิติบุคคล แต่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ที่เป็นโรงเรียนในกำกับ แต่ความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนนี้กับโรงเรียนอื่น ๆ ในพื้นที่ที่เป็นนิติบุคคลมีความแตกต่างกัน ความเป็นนิติบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งมีทั้งเขตประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ความเป็นนิติบุคคลเขายังอยู่ในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในสังกัดส่วนราชการก็คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ถึงจะเป็นโรงเรียนในกำกับแต่เขามีความเป็นอิสระมากกว่าสถานะของโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาปัจจุบันนี้อย่างเดียวกับโรงเรียนมหิดลฯ สถานะที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมายนั้นหมายความว่า อำนาจของโรงเรียนที่จะมีความเป็นอิสระมากน้อย หรือความเป็นนิติบุคคลเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับกฎหมายกำหนด เพราะฉะนั้นกฎหมายกำหนดโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ขอบเขตหนึ่ง นิติบุคคลของโรงเรียนมหิดลก็ขอบเขตหนึ่ง แต่โดยเจตนารมณ์ก็คือว่าโรงเรียนในกำกับ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้อิสระมากกว่าขึ้นอยู่กับกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ความมีอิสระของโรงเรียนขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และขอบเขตของกฎหมาย คือโรงเรียนในกำกับมันจะมีอิสระมากกว่าตามเจตนารมณ์แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นแล้วคำว่าความเป็นอิสระของโรงเรียนภายใต้ที่กำหนดเป็นนิติบุคคล ความอิสระไม่ใช่ Freedom แบบอิสราเอลเป็นเอกราชไม่ใช่ แต่มันอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

โรงเรียนนิติบุคคลที่อยู่ในกำกับโดย รูปแบบต้องการมีฐานะเป็นนิติบุคคลต้องการความเป็นอิสระมากกว่าในเขตพื้นที่การศึกษา ความอิสระที่ต้องให้อิสระเขาก็มีอยู่หลายประเด็น

ประเด็นแรก คือ เรื่องระบบงบประมาณ ปัจจุบันการส่งผ่านงบประมาณต้องส่งผ่านเขตพื้นที่การศึกษา เพราะว่ายังสังกัดอยู่ในส่วนของราชการ การตั้งงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณอาจมีหลายขั้นตอน มีความล่าช้า ถ้าโรงเรียนในกำกับการอนุมัติงบประมาณต้องผ่านกรมเพราะว่าไม่เป็นอิสระที่จะสามารถตั้งงบประมาณเองได้ก็ต้องผ่านกรม แต่ประเด็นด้านงบประมาณนั้นน่าจะให้เขามีความคล่องตัวในการใช้งบประมาณ

ประเด็นที่สอง คือ การสรรหาบุคลากร โรงเรียนสังกัดในเขตพื้นที่การสรรหาบุคคลอยู่ภายใต้ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นองค์กรกลางที่ช่วยในเรื่องการสรรหาบุคลากร แต่ระบบของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานี้เป็นองค์กรการบริหารข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหมด ซึ่งไม่ใช่เฉพาะ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึง อาชีวศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน การออกหลักเกณฑ์ก็จะออกเป็นภาพรวมเป็นกลาง ๆ แต่จะนำมาใช้กับโรงเรียนในกำกับอาจจะไม่คล่องตัว เพราะฉะนั้นหลักความเป็นอิสระของโรงเรียนในกำกับก็คือว่าควรจะให้กำหนดการบริหารงานบุคคลได้เอง กลุ่มบุคคลทางการศึกษาก็จะแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ ๑. กลุ่มผู้บริหาร ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ๒. กลุ่มครูผู้สอน ๓. กลุ่มบุคลากรที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการสอน แบบนี้มันก็จะมีความปัญหาการสรรหาผู้บริหาร ครู อำนาจที่จะให้เขามีความมากน้อยขนาดไหน ความอิสระอยู่ที่ขอบเขต

กฎหมายกำหนด เพราะถ้าจะอยู่ในสถานะในกำกับก็ต้องพิจารณาเรื่องเหล่านี้ในการเขียนกฎหมายด้วย ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่จะให้ความเป็นอิสระ

อีกเรื่องหนึ่งคือระเบียบพัสดุการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ซึ่งอยู่ในระบบการบริหารการจัดการ ถ้าเอาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีอาจจะไม่คล่องตัว ก็ต้องมีการปรับเรื่องการบริหารจัดการให้เขาด้วย ย้อนกลับไปเรื่องการบริหารงานบุคคลว่า หลักเกณฑ์การสรรหาจะให้ใครมีอำนาจในการสรรหา ถ้าเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนในกำกับก็ต้องมีคณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็นคณะกรรมการ ซึ่งบทบาทของกรรมการสถานศึกษามีบทบาทในเรื่องของการบริหารโรงเรียน ซึ่งตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติบอกว่าสถานศึกษาต้องมีคณะกรรมการช่วยบริหารการศึกษากำกับสถานศึกษาแต่กรรมการการศึกษาที่อยู่ในโรงเรียนหรือเขตพื้นที่การศึกษา กฎหมายกำหนดขอบเขตที่แคบ แต่โดยนิติบุคคลอาจจะพิจารณาว่าฐานะในโรงเรียนนิติบุคคลในกำกับว่าคณะกรรมการ การตั้งระบบกรรมการ อำนาจหน้าที่กรรมการจะต้องให้มันมีอำนาจหน้าที่มากยิ่งขึ้นกว่าเพื่อควบคุม เช่น มีอำนาจในการบริหาร ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการอยู่ตำแหน่งบริหาร ส่วนการสรรหาครูก็ต้องมีระบบที่มอบอำนาจให้ให้อำนาจ ผอ.สถานศึกษาเป็นผู้สรรหาบุคคล คือระบบนี้มันต้อง accountability มันต้องรับผิดชอบมาเป็นทอดๆ เช่น ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นแค่อำนาจของกรรมการ ครูก็ให้อำนาจกับผู้บริหาร แล้วถ้าบริหารไม่ได้เรื่อง ผู้บริหารบริหารโรงเรียนได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายของนโยบายกรรมการ ผู้บริหารก็ต้อง accountability ขณะเดียวกันผู้บริหารก็ต้องไป accountability กับกรรมการสถานศึกษา คือรับผิดชอบเป็นทอด ๆ คือปัจจุบัน ถ้าบอกบริหารโรงเรียนผู้บริหารไม่มีอำนาจในการเรียกตัว ครูย้ายตามสิทธิมาเวลาจะพัฒนาโรงเรียนมันก็ติด ผู้บริหารโรงเรียนก็ติดเพราะไม่สามารถเลือกครูได้ ครูก็มาตามครรลองด้วยระบบราชการ ในขณะที่เดียวกันสถานศึกษาก็เลือกผู้บริหารไม่ได้ก็ตามแต่ราชการส่งมา เขตพื้นที่การศึกษาส่งมา หรือขอย้ายมาแค่นั้น นี่อาจจะเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาคุณภาพ การศึกษามันไปไม่ได้ไปไม่ถึงที่ควรจะเป็น เพราะฉะนั้นโรงเรียนในกำกับอาจจะเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะสร้างประสิทธิภาพ เพื่อสร้างคุณภาพการศึกษา เพราะฉะนั้นมันต้องมีระบบ accountability ประสิทธิภาพตรงนี้จะเกิดการเข้ายากและออกยาก แต่ถ้าจะให้มีประสิทธิภาพระบบการสรรหาแบบอิสระต้องให้ออกง่าย เพราะฉะนั้นต้องมีระบบการประเมินบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อเลือกคนที่มีคุณภาพเอาไว้ ระบบประเมินต้องรวมไปถึงเรื่องค่าตอบแทนด้วยเพื่อเป็นแรงจูงใจ ระบบ accountability มันต้องมีเงินเดือนที่สูงด้วยไม่ใช่เงินเดือนปกติ ระบบค่าตอบแทนการจูงใจให้คนมาทำงานต้องไม่เหมือนปกติ แบบราชการทั่วไป

ประเด็นเรื่องโรงเรียนนิติบุคคล ให้หลักการคร่าวๆคือ ๑.เรื่องของงบประมาณ กับบุคคล สำคัญมาก เพราะว่าในองค์กรสำคัญคือบุคคล ถ้าได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน ตรงนี้ให้ระบบงบประมาณเป็นรอง ระบบการบริหารงานบุคคลต้องให้มาเป็นอันดับหนึ่ง เพราะโรงเรียนในกำกับจริงแล้วเค้าสามารถหารายได้เอง ปัจจุบันโรงเรียนนิติบุคคลในเขตพื้นที่หารายได้เองแล้ว เพราะฉะนั้นโรงเรียนในกำกับก็ต้องหารายได้เอง เพราะฉะนั้นงบประมาณต้องมาจากรายได้ของแผ่นดินส่วนหนึ่งและการแสวงหารายได้ ถ้าโรงเรียนมีคุณภาพรายได้ก็อาจจะมาจากผู้บริหารก็ได้ก็จะคล่องตัวขึ้น เพราะฉะนั้นสำคัญคือการได้ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพเข้ามา การได้ครูเข้ามา เพราะฉะนั้นการบริการงานบุคคลมีความสำคัญมาก ผมให้เป็นอันดับหนึ่ง นี่คือเรื่องของโรงเรียนในกำกับพื้นฐานทั่วไป

ข้อ ๒ โดยปกติโรงเรียนจะเข้าเขตพื้นที่การศึกษาถ้าเป็นในกำกับจะต้องมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา ต่างหากหรือไม่

อย่างโรงเรียนมหิดลเค้าก็ไม่ต้องมี คำว่ามี คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา หมายความว่าเราพยายามรวมกลุ่มกันในกำกับให้มาเป็นกลุ่มเดียวกันให้อยู่ในประเภทเดียวกัน พอกลุ่มเดียวกันถ้ามันหลายสถานที่ถ้าเราบอกว่า มหิดลหลายที่นะ เค้าต่างคนต่างเป็นอิสระ ระบบการย้ายกันต้องรับก็ได้ไม่รับก็ได้ประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นที่สองคือระบบการบริหารบุคคลของโรงเรียนกำกับอาจจะมี ความแตกต่างกัน ที่นี้ความแตกต่างกัน การย้ายหรือการอะไรมันอาจจะแตกต่างกันซึ่งทำให้ระบบของการย้ายลำบากเพราะฉะนั้นเมื่อมีหลายโรงเรียนมีหลายระบบ ยกตัวอย่างชี้ให้ชัดเจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ๕ รูปแบบวนวายหลายประเทศเค้าก็มีของเค้า มีองค์กรบริหารบุคคลของ กทม. เมืองพัทยาอีกรูปแบบหนึ่ง เกิดโดยพระราชบัญญัติการพัฒนาองค์กรบริหารบุคคล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ละจังหวัดก็จะมีองค์กรบริหารบุคคลของเค้า ถ้าระบบเค้าย้ายไม่ใช่ย้ายแบบโอนข้ามจังหวัด เพราะฉะนั้นความหลากหลายในระบบบริหารบุคคลมันจะมีคณะกรรมการชูปเปอร์ของท้องถิ่น เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบกระจายอำนาจแบบมีความหลากหลายมันจึงต้องสร้างองค์กรเข้ามาเป็นองค์กรกลาง ชูปเปอร์กรองอีกทีหนึ่งเพื่อสร้างบางเรื่องให้มันเหมือนกัน บางเรื่องก็แล้วแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงใหม่ก็อย่างหนึ่ง กรุงเทพฯก็อย่างหนึ่ง ขอนแก่นก็อย่างหนึ่ง แต่ว่าบางเรื่องจะต้องมีความเชื่อมโยงที่เหมือนกันมันจึงมีคณะกรรมการชูปเปอร์กรอง พอถึงโรงเรียนในกำกับในเขตพื้นที่จะมีหลายโรงเรียนหรือไม่ แล้วต้องการความเชื่อมโยงหรือไม่อย่างไร หรือจะให้เป็นอิสระเค้า แต่โรงเรียนจะเหมือนมหิดล ถ้าโรงเรียนแต่ละโรงเรียนเหมือนในเมืองก็ไม่จำเป็นต้องมีองค์กรกลาง หรือ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา

ข้อ ๓ แต่ถ้ามันมีโรงเรียนที่อยู่ในกำกับหลายๆ โรงเรียน เราควรจะมีชูปเปอร์กรอง ขึ้นมาคู่กับ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาหรือเปล่าถ้าเราทำเรา จะให้เค้ามีสถานะเป็นข้าราชการหรือไม่ ถ้ามันออกเป็นในกำกับตามองค์การมหาชนน่าจะออกเป็น พนักงานของรัฐ ระบบการบริหารงานบุคคล อย่างเช่น มหิดลเค้าก็ไม่ได้อยู่ใน คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา คือต้องสร้าง คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาของโรงเรียนนิติบุคคลในกำกับมาใหม่หรือเปล่า

๑. เราอย่าเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา เพราะคือ อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรการศึกษาในเขตพื้นที่ มันคือสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถ้าเราพูดอย่างนี้แสดงว่าสถานะยังเป็นข้าราชการอยู่ ๒. ยังอยู่ในองค์การบริหารงานบุคคลอยู่ ถ้าคุณใช้ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา คือใช้ตำแหน่งแต่ไม่ได้อยู่ในครุ แต่หมายถึงองค์กรกลางของโรงเรียนนิติบุคคลควรจะมีหรือไม่ มันขึ้นอยู่กับเรื่องนี้ไง ก็เหมือนกับ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่มีได้หรือไม่ ก่อนหน้านั้นก็ไม่มี เพราะว่าข้าราชการส่วนจังหวัดของเชียงใหม่โอนมาข้าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ก็โอนกัน ก็ทำได้ แต่อันนี้มันมีความหลากหลายมากกว่ามันมีทั้งเทศบาล มันเลยมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดชูปเปอร์กรองขึ้นมา มีชูปเปอร์กรองขึ้นมาคุณอีกที ซึ่งประเด็นตรงนี้มีหรือไม่มันขึ้นอยู่กับ สมมติว่าโรงเรียน ก. เป็นโรงเรียนในกำกับในเขตพื้นที่เดียวกัน เราต้องการให้ต่างคนเป็นอิสระหรือไม่ เวลาย้ายโรงเรียนสองโรงเรียนก็ช่วยตกลงกัน พูดถึงความลำบาก ถ้ามี ก. ของโรงเรียนในกำกับในเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นมา ๑. ก็จะสะดวก

เวลาถ่ายโอนบุคลากรมันง่ายถ้ามีตรงนี้ สมมุติว่าถ้ามีได้ก็มี ถ้าบอกว่าไม่จำเป็นก็ไม่ต้องมี เวลาข้ามจังหวัดมันจะมีประโยชน์อีก เพราะต่างจังหวัดก็แบบนี้เวลาใช้กลไกนี้เอามาพิจารณาช่วยหรือว่ามีอุปเปอร์กรองอีกเหมือนก่อนนี้มันมีสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด เวลาจังหวัดนี้ย้ายไปจังหวัดนี้มันไม่คล่องตัว มีปัญหาเค้าเลยให้มาย้ายที่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันนี้ก็เหมือนกันเราต้องมาคิดว่าเราสร้างกฎเกณฑ์กติกามากเกินไปมันไม่คล่องตัว มันอาจจะมีข้อดีในแง่ถ่ายโอนกันง่ายแต่บางที่มันก็สร้างข้อจำกัดเหมือนกันทำให้ลำบากในขั้นตอน เพิ่มขึ้นตอนพอมือองค์กรนี้ ถ้าไม่มีก็คือหมายความว่า ๑. ก็อยู่ที่โรงเรียนจะรับหรือไม่รับ พอข้ามไปจังหวัดก็อยู่ที่โรงเรียนในจังหวัดนี้เค้าจะรับหรือไม่รับ ให้เป็นเรื่องตกลงกันเองไม่ต้องมี เพราะถ้าระบบราชการมันไม่ได้ไง มันต้องมีกติกาที่เหมือนกันมันเป็นเรื่องความเสมอภาค เขตพื้นที่การศึกษานั้นกับเขตพื้นที่การศึกษานี้มันต้องมีกติกาที่เหมือนกัน ทำให้ไม่คล่องตัว ถึงเวลาที่ต้องย้อนกลับไปว่าโรงเรียนนิติบุคคลนี้ต้องการให้โรงเรียนมีอิสระหรือไม่ แต่ถ้าเราไม่สร้างกฎเกณฑ์ก็จะกลับไปเป็นเหมือนเดิม มันก็มีข้อพิจารณาคือถ้าเป็นระบบราชการมันย้ายถ่ายโอนไม่ได้มันไม่พร้อม พอเป็นนิติบุคคลในกำกับผู้บริหารคนนี้อาจจะต้องอยู่โรงเรียนนี้ไปเลย คุณไม่ต้องย้ายไปไหนคุณก็ทำโรงเรียนนี้ให้ อย่างเช่นมหิตลก็ไม่ต้องย้ายไปไหนแต่มันมีแค่มหิตลแห่งเดียวถ้ามีหลายๆแห่งก็อาจจะย้ายไปได้แต่ย้ายก็ต้องมีกติกากลาง แต่ถ้าบอกว่าโรงเรียนใครโรงเรียนมันก็พัฒนากันไปเรื่อยๆใครมีฝีมือก็อยู่โรงเรียนนี้ใครไม่มีฝีมือก็ออกไป ถ้าระบบราชการถ้าผู้ปกครองมีปัญหาก็ให้ย้ายไปอยู่โรงเรียนนู่นถ่ายเทได้ แต่ถ้าระบบแบบอยู่ให้ได้อยู่ไม่ได้ก็ต้องออก คุณภาพมันก็จะเกิดแต่ผู้บริหารก็มีวาระไม่เกิน ๔ ปี ก็ย้ายถ้าไม่เอาก็ออก ๔ ปีมันมีวาระของการย้าย

ข้อ ๔ สมมุติว่ามีองค์กรบริหารกลางสำหรับโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลแล้วดูแลพนักงานของรัฐมันต้องสร้างด้วยกฎหมาย ก็ต้องออกเป็นกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติ สร้างแล้วก็มีระบบบริหารงานบุคคลของโรงเรียนในกำกับคู่กับพระราชบัญญัติองค์การมหาชนหรือไม่

ต้องมี พระราชบัญญัติบริหารบุคคลต่างหากเข้ามาควบคุมควบคุมด้วยการบริหารบุคคลอยู่ใน พระราชบัญญัติแบบไหนได้ก็ต้องไปเขียนแบบนั้นให้รวมกันอยู่ในการบริหารงานบุคคลอยู่ในนั้นเลยเป็นเรื่องของกฎหมาย

ข้อ ๕ สรุปว่าถ้าออกมาเป็นโรงเรียนคิดว่ามันควรจะมีหรือไม่

โรงเรียนในกำกับควรจะมีเหมือนโรงเรียนมหิตล มันควรมีโรงเรียนในกำกับที่ออกมาในรูปของโรงเรียนมหาชน เพราะโรงเรียนที่เค้ามีศักยภาพ เช่น สามเสนมีประสิทธิภาพ สตรีวิทยามีประสิทธิภาพ ศึกษานารีมีประสิทธิภาพ เพราะปัจจุบันปัญหาหนึ่งคือคนที่เค้าเป็นใหญ่ หรือคนที่พัฒนาโรงเรียนที่มีศักยภาพสูงเค้าออกไป มาใหม่ก็ไม่มีทีมเวิร์คมาตามครรลองราชการ มาตามเส้นสาย กรณีของสิงคโปร์โรงเรียนนิติบุคคลมันพัฒนามาจากโรงเรียนปกติแล้วพอเป็นนิติบุคคลในกำกับผู้บริหารเค้าทำมากับมือไม่ย้าย ก็ย้ายได้แต่ส่วนใหญ่เค้าจะไม่ย้าย ก็อยู่พัฒนาเรื่อยๆไป เค้าจะพัฒนาจากโรงเรียนปกติให้นิติบุคคลแล้วก็อยู่ตรงนั้นทำให้มันดี ผู้บริหารที่ไม่มีคุณธรรมตั้งคณะกรรมการสอบสวนคุณก็จะมิตำหนิถูกร้องเรียน บางทีก็เกิดจากการกลั่นแกล้งเพื่อไม่ให้ย้ายมา

ข้อ ๖ ประเทศเราเป็นไปได้หรือไม่กรณีแบบนี้

ทำได้ควรจะต้องค่อยๆพัฒนาไปแต่ถ้าบอกว่าไม่ควรแล้วเมื่อไหร่มันจะได้ ถ้าเราบอกว่านิติบุคคลมันดี มันเป็นอิสระเพื่อสร้างคุณภาพการศึกษา ประเด็นคือความเป็นอิสระและคล่องตัวเป้าหมายคือสร้างคุณภาพ การศึกษามองไปที่ตรงนั้นเลย ถ้าบอกว่าโรงเรียนจะสร้างคุณภาพการศึกษาได้ดีคือโรงเรียนนิติบุคคลมันก็ต้อง ไปสู่ตรงนั้นให้ได้ แต่โรงเรียนทั้งหมดมันจะไปอยู่ตรงนั้นเลยไม่ได้มันต้องค่อยๆเป็นค่อยไป เพราะมันต้องสร้างความพร้อม อย่างของสิ่งโคปรมันต้องพัฒนานานแล้ว เพราะท้ายที่สุดความเป็นอิสระตรงนั้นมันจะมีกฎเกณฑ์ กติกาที่แปลกแยกไปจากระบบปกติ ไม่ใช่ระบบปกติมาครอบ พอพัฒนาไปแล้วมันต้องมีอิสระของมันเองให้ สามารถบริหารจัดการได้คล่องตัว ถ้าถามว่านิติบุคคลในปัจจุบันมันมีความคล่องตัวหรือเปล่าผมไม่ใจ เจตนาที่ บอกว่าให้มันคล่องตัวขึ้นแต่จริงๆมันคล่องตัวหรือเปล่านั้นมีการวิจัยหรือไม่ว่าตกลงมันคล่องตัวหรือเปล่า ที่ผ่าน มาโรงเรียนมันไม่มีโรงเรียนที่มีศักยภาพเป็นนิติบุคคล แล้วเราก็บอกว่าโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาต้องการ ให้มีความบริหารคล่องตัวแล้วก็ไปใส่คำว่าเป็นนิติบุคคล แต่อย่างน้อยมันอาจจะคล่องตัวบ้าง คล่องตัวในการ แบ่งอำนาจอีกหลายเรื่องมันอาจจะไม่คล่องตัวยกตัวอย่างเช่น ต้องการครูคนนี้แต่ติดระบบอาวุโส ติดระบบ อะไรต่างๆ มีคุณสมบัติต้องย้ายมาก่อน

สมมุติผมต้องการคณิตศาสตร์ มีคณิตศาสตร์สองคน แต่ผมต้องการคนนี้ แต่ติดระบบอาวุโสกว่าก็ไม่ได้ ซึ่งถ้าไปโรงเรียนในกำกับก็อาจจะเอาระบบ accountability มา คือถ้าคุณเอาคนนี้มาแล้วคุณต้องแน่ใจว่ามา พัฒนา ถ้าคุณรับเข้ามาแล้วไม่สามารถทำคุณภาพให้กับโรงเรียนได้คุณต้องไป ไปทั้งหมดเลยไปทั้งผู้บริหารเลย มันต้อง accountability มาเป็นทอดๆ ของเราพอทำให้มีคุณภาพแยกก็ย้ายไปอยู่โรงเรียนโน้นโรงเรียนใหญ่ อาจจะไม่ว่าไรให้ไปอยู่โรงเรียนขนาดเล็กก็ได้ก็แล้วแต่มีปัญหาว่าเอาออกได้ แต่นิติบุคคลมันอาจจะไม่ได้ถ้า คุณพัฒนาโรงเรียนไม่มีคุณภาพคุณต้องออกหรือครบสี่ปีไปถูกไป ๔ปีก็ไม่เอาแล้ว แต่นี่มันเอาออกไม่ได้ใน ระบบราชการเอาออกไม่ได้เอาออกยาก เพราะฉะนั้น accountability มันแตกต่างกันความรับผิดชอบตรงนี้ มันแตกต่างกันมันขึ้นอยู่กับการสร้างระบบ ถ้าบอกว่าไม่พร้อมก็ต้องพัฒนาความพร้อม ของโรงเรียนที่เค้ามี ความพร้อมก็ให้เค้าเป็น

ข้อ ๗ พร้อมแค่ไหนถึงจะเป็นได้

ก็อยู่ที่เราตั้งกฎเกณฑ์กติกา ว่าความพร้อมที่เป็นนิติบุคคลมันมีความพร้อมอะไรบ้าง ความพร้อม มี ๒ ส่วน ความพร้อมที่โรงเรียนเค้าพัฒนาตนเองกับความพร้อมที่ทางราชการไปทำให้เค้าเกิดความพร้อมให้ เค้ามีอิสระ บางโรงเรียนอาจจะไม่ต้อง สมมุติไม่ต้องทำอะไรเค้ามีความพร้อมอยู่แล้วก็ออกไปแต่โรงเรียนบาง โรงเรียนถ้าเราบอกว่าหลักการของนิติบุคคลมันดีเราจะต้องพัฒนา สมมุติว่าโรงเรียนประจำจังหวัดใน เขตพื้นที่การศึกษาบางจังหวัดมีความพร้อมแต่บางจังหวัดยังไม่มีความพร้อมโดยข้อเท็จจริงหลักการโรงเรียน ประจำจังหวัดมันจะมีผลประโยชน์ได้อยู่แล้วบุคลากรมากแต่ความมากอาจจะยังไม่ถึงขั้นเป็นนิติบุคคลเป็น โรงเรียนในกำกับก็เป็นหน้าที่ของทางราชการที่จะไปทำให้เค้าพร้อมไปช่วยส่งเสริมสนับสนุน ส่วนหลักเกณฑ์ ก็อยู่ที่ว่าเราก็ต้องบอกหลักเกณฑ์ด้วยว่าโรงเรียนที่มีความพร้อมยังไ้คุณก็ต้องสร้างกฎเกณฑ์กติกาอีกทีหนึ่ง

ข้อ ๘ ถ้าเป็นโรงเรียนในกำกับแล้วยังอยู่ในเขตพื้นที่อยู่หรือไม่

ทำไมจะต้องมีอยู่ในเขตพื้นที่ถ้าบอกให้เค้าอยู่ในเขตพื้นที่ถามว่ามันอยู่ได้หรือไม่มันอยู่ได้ไม่อยู่ก็ได้ แต่ประเด็นก็คือว่าอยู่แล้วมันมีความเป็นอิสระคล่องตัวหรือไม่ถ้ายังอยู่ เราเขียนกฎหมายให้อยู่ก็ได้ไม่ให้อยู่ก็ได้

ข้อ ๙ แล้วมันจะสัมพันธ์กับส่วนกลางยังไงจะคุมยังไง

ก็โรงเรียนในกำกับมีความเป็นอิสระ เพราะฉะนั้นเรื่องนโยบายต่างๆก็ต้องมาส่วนกลาง เป็นอิสระแต่อยู่ภายใต้นโยบายลึกลงกับส่วนกลาง เพราะว่าในกำกับมันไม่ได้เป็น freedom ใจ ต้องมาดูอีกทีว่าลึกลงกับเขต หรือจะลึกลงกับส่วนกลาง สิ่งทีลึกลงได้อาจจะเป็นมาตรฐานการศึกษาและนโยบาย ทุกอย่างอยู่ภายใต้กฎหมาย กำหนดเท่านั้น อยู่ทีการเขียนขอบเขตอำนาจหน้าที่ว่ามันกว้างหรือแคบแต่จะไม่เป็น freedom หน่วยงานของรัฐไม่มีหน่วยงานไหนที่เป็นอิสระภาพอยู่ที่ขอบเขตกฎหมายว่ามันแคบหรือกว้างเท่านั้นเอง

ข้อ ๑๐ ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับกระทรวงมันกว้างแคบแค่ไหนของโรงเรียนในกำกับมันควรจะคุมกันมากน้อยแค่ไหนสัมพันธ์กันยังไงนอกจากเรื่องของนโยบายเรื่องมาตรฐาน

เรื่องบุคคลผมให้อันดับหนึ่งถ้าบุคคลต้องมาส่วนกลางแล้วให้โรงเรียนเค้าไม่มีอิสระในการสรรหาเงินเดือนและค่าตอบแทนจะตามมาซึ่งจะต้องแตกต่างกัน ระบบราชการมันออกยาก คุณไม่สามารถเลือกคนแล้วอันดับหนึ่งคุณก็ต้องเอาคนอันดับหนึ่งบรรจุ ทีนี้ถามว่าพอรับเข้ามาแล้วกฎเกณฑ์กติกาให้ลองปฏิบัติหน้าที่ผิดก็ต้องตั้งวินัยสอบสวนหรืออะไรต่างๆ ถามว่าต้องไปเข้าเขตพื้นที่ที่ต้องรายงานระดับชั้น มีอุทธรณ์ กว่าจะออกแล้วก็ยังมีกระบวนการอีกเยอะแยะที่จะต้องมาจากส่วนกลาง ซึ่งจะทำให้ขั้นตอนมันยาว ผู้บริหารโรงเรียนให้เงินเดือนครูสองชั้นถามว่าทั้งที่ไม่ได้เลื่อนแล้วผู้บริหารเค้าต้อง accountability อะไรบ้างไม่ได้เพราะงบของราชการให้สองชั้นก็คือว่าเหมือนกับเงินของตัวเอง แล้วคนที่ไม่ได้เงินต้อง accountability อะไรบ้าง ไม่ได้ accountability อะไรเลย แต่พออยู่ในโรงเรียนในกำกับต้องเอา accountability สูง คุณให้สองชั้นต้องสองชั้นจริงๆ ถ้าคุณภาพมันไม่มีคุณต้องไป ผู้บริหารต้องไป ๔ ปีต้องไป เพราะฉะนั้นมันมีความรับผิดชอบสูงมากกว่า ในฐานะที่รับผิดชอบสูงกว่าก็ต้องให้อิสระเค้าเลือกคนแล้วก็ต้องให้เงินค่าตอบแทนที่สูงกว่าระบบราชการ เพราะราชการมันก็เหมือนทั่วไปมันก็เหมือนกันคืออัตราเดียวกันหมด แล้วทำงานหนักคุณให้ค่าตอบแทนปกติมันจะมีใครมาทำละ มันก็ต้องมีระบบค่าตอบแทนที่ตามมาและแตกต่าง

ข้อ ๑๑ อย่างนั้นคนที่สอนในโรงเรียนก็ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการหรือไม่

ไม่ควรจะเป็น เพราะโดยหลักการมันมีอะไรมาคุม อย่างปัจจุบันโรงเรียนมหิดลเป็นแบบนี้แล้วเค้ามีคุณภาพหรือไม่ เค้ามีคุณภาพ ถ้าระบบเค้ามีคุณภาพก็คือรูปแบบที่เราพยายามที่จะสร้างรูปแบบไปหาโรงเรียนมหิดลโรงเรียนในกำกับ แต่โรงเรียนมหิดลออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้วออกเป็นพระราชบัญญัติ

ข้อ ๑๒ ข้อเสนอที่ศึกษามี ๒ รูปแบบ คือหนึ่งออกเป็นพระราชกฤษฎีกาภายใต้องค์การมหาชน สองรูปแบบพระราชบัญญัติ คิดว่าโรงเรียนมันไปได้ถึงจุดนั้นหรือไม่

มันสามารถทำได้ทั้งหมดไม่มีความแตกต่างกัน เราต้องมาเทียบดูว่าถ้าออกเป็นพระราชกฤษฎีกาพอถึงเวลาก็ต้องออกในแต่ละโรงเรียน แต่เป็นพระราชบัญญัติมันออกได้ครั้งเดียว ต้องพัฒนาความพร้อม เป็นกฎหมายกำหนดขั้นตอนในการเป็นโรงเรียนในกำกับอยู่ในขั้นตอนของพระราชบัญญัติเหมือนแผนกระจายอำนาจ มีความเป็นไปได้ในทางกฎหมาย เป็นพระราชกฤษฎีกาก็ได้ พระราชบัญญัติก็ได้มีความเป็นไปได้

เหมือนกันแล้วถ้าบอกว่า เป็นโรงเรียนในกำกับ หนึ่งโรงเรียนที่มีความพร้อมอยู่แล้ว สองมันเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะส่งเสริมให้เค้าเป็น ในเชิงนโยบายโรงเรียนประจำจังหวัดให้เป็นโรงเรียนในกำกับ แต่ถามว่ามีความพร้อมทุกโรงเรียนหรือไม่ ไม่ทุกโรงเรียน แต่เชิงนโยบายต้องการให้เป็นโรงเรียนในกำกับก็ต้องไปพัฒนาให้เค้าทุกด้าน ก็ต้องมีเกณฑ์ความพร้อมโรงเรียนไหนที่จะไปได้ ไม่เกี่ยวกับโรงเรียนเล็กหรือใหญ่อยู่ที่เกณฑ์เกณฑ์ก็เขียนในกฎหมายได้

ข้อ ๑๓ ในเชิงรูปแบบเป็นพระราชกฤษฎีกากับพระราชบัญญัติอันไหนเร็วกว่ากัน

ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเร็วกว่า และถ้าออกเป็นพระราชบัญญัติมันอาจจะเขียนกฎหมายไม่ละเอียด ถ้าออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอาจจะไม่นำร่อง อย่างโรงเรียนมหิดลมันมีรูปแบบแล้วไง ถ้าทั่วประเทศอาจจะไกลหลายได้ควรออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเฉพาะๆ ไปแล้วมันดูแลง่ายพัฒนาไปมาได้มากกว่าเป็นไปไม่ได้ ทั้งข้อเท็จจริงและกฎหมาย ถ้ามันมีความรับผิดชอบมันก็จะขึ้นอยู่กับคำตอบแทน ถ้าวัวตัวนี้ที่ออกไปตอนหลังก็ค่อยออกเป็นพระราชบัญญัติเพราะมันง่ายเพราะมันเห็นปัญหาเห็นอะไรต่างๆ เห็นพัฒนาการของโรงเรียนที่เป็นอยู่ในกำกับ เช่นปีนี้นโยบายเอาพัฒนาอย่างเดียวค่อยเป็นค่อยไป

ข้อ ๑๔ แล้วระบบคำตอบแทนถ้ามันออกมาแบบนี้มันควรจะเป็นระบบเดียวกันหรือจะใช้ระบบตัวนี้เรื่องคำตอบแทน

คำตอบแทนจริงๆ แล้วถ้าเป็นองค์กรเอกชนมันขึ้นกับรายได้แต่โรงเรียนในกำกับถ้าเราสร้างความพร้อมแล้วการสนับสนุนงบประมาณที่รัฐบาลส่วนหนึ่งต้องลงให้ควรจะเป็นมาตรฐานเดียวกันเพราะว่าในลักษณะงานก็ไม่แตกต่างกัน เช่นคนทำงานธนาคารชาติหรือปูนซีเมนต์ไทยเงินเดือนไม่เท่ากันเพราะขึ้นอยู่กับรายได้ แต่เราบอกว่าตรงนี้เป็นโรงเรียนในกำกับเหมือนกันมันควรสร้างบัญชีเงินเดือนที่แตกต่างกันหรือไม่ มันควรจะต้องมากกว่าข้าราชการ แต่ว่ามาตรฐานมันควรจะต้องให้มันเหมือนกันแต่โรงเรียนไหนมีรายได้คุณก็ไปเพิ่มเอาแล้วแต่รายได้แต่ต้องมีมาตรฐาน สมมติว่าตำแหน่งผู้บริหารวางเงินเดือนห้าหมื่นแต่ถ้าโรงเรียนไหนเค้าร่ำรวยมากก็อาจจะได้คำตอบแทนอย่างอื่นอีกสามหมื่นขึ้นกับรายได้ไม่เกี่ยว เพราะฉะนั้นมาตรฐานต้องเหมือนกันเพราะลักษณะงานไม่แตกต่างกันเป็นโรงเรียนในกำกับเหมือนกันมันไม่ควรจะแตกต่างกัน

ข้อ ๑๕ ตอนนี้มีแนวคิดเกี่ยวกับจังหวัดจัดการตนเองตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เสนอให้จังหวัดไหนมีความพร้อมให้ออกไปเป็นนิติบุคคลและจังหวัดนั้นไม่ต้องเป็นภูมิภาคแล้วเป็นราชการส่วนท้องถิ่นถ้าจังหวัดนั้นตัดออกไประบบราชการก็จะถูกออกไปด้วยแล้วการบริหารจัดการในโรงเรียนในจังหวัดจะมีรูปแบบใด

หลักการนี้เป็นหลักการการปกครองตนเอง คือ สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของตนเองได้ เรามีปัญหาอะไรเราคิดเราแก้เราทำมันไม่ต้องคอยให้คนอื่นมาแก้ เราอยากมีอย่างนี้อยากทำตรงนี้ ไม่ใช่คนอื่นมาบอกว่าคุณต้องทำตรงนั้นอย่างนั้นอย่างนี้ก่อนนี่คือหลักการการปกครองตนเอง การจัดการศึกษามันต้องยึดหลักการตอบสนองความต้องการของตนเองแต่การตอบสนองความต้องการของตนเองมันไม่เพียงพอเพราะว่ามันไม่มีอิสระ เพราะฉะนั้นเรื่องของการพัฒนาคนและกำลังคนการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการพัฒนา กำลังคนในประเทศเพื่อเป็นกำลังคนของประเทศ เพราะฉะนั้นกำลังคนที่ว่ามันก็คือต้องตอบสนองความต้องการในท้องถิ่นในจังหวัดแล้วก็ไปตอบสนองความต้องการของประเทศนี่คือหลักการ เพราะฉะนั้นถ้าเค้ามีความพร้อมก็ไปหมดทั้งระบบการศึกษา

ข้อ ๑๖ ถ้าเป็นแบบนี้มันจะดีหรือไม่จะเป็นแบบกรุงเทพมหานครหรือไม่

ประเด็นนี้คือผู้บริหาร กทม. ไปให้ความสำคัญกับอย่างอื่น เช่นเทศบาลไปเน้นการก่อสร้าง เน้นการสร้างถนนไม่ดูการศึกษามันขึ้นอยู่กับผู้บริหารเหมือนกันที่ให้ความสนใจเรื่องการศึกษา ประเด็นที่สองคือความพร้อม สมัยก่อนกรุงเทพมหานคร มาจากการศึกษาธิการจัดการศึกษามานานในขณะเดียวกันจะเรียกว่าเป็นมืออาชีพก็ได้รู้เรื่องหมดแต่จะมีคุณภาพหรือเปล่านั้นเราไม่รู้ สำนักการศึกษาก็ยังไม่ได้คนที่มีอาชีพมาทำ ปัจจุบันนี้เราได้คนมีอาชีพคนเห็นความสำคัญ กทม.เห็นความสำคัญของการศึกษาทั้งหมดนี้มันอยู่ที่ความพร้อม อย่างที่เราบอกว่าเรากระจายอำนาจไปโดยที่ยังไม่มีความพร้อมก็เกิดปัญหา เกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน หรืออะไรต่างๆ หรือว่าแยกย่อยเกินไปมี องค์การบริหารส่วนตำบลเยอะแยะ องค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่มี ความพร้อมพอไม่มีความพร้อมก็ปิดกั้นรูปแบบที่หลากหลายเยอะแยะมันเลยเป็นปัญหา เราต้องย้อนกลับมาว่า หลักการกระจายอำนาจคือ หลักการตอบสนองความต้องการของตนเอง หลักการปกครองตนเองถ้ามีความพร้อม หลักการปกครองตนเองคือต้องให้เข้มแข็งก่อนปล่อยเค้าออกไป สร้างความพร้อมให้

ข้อ ๑๗ ถ้าบริหารจัดการแบบจังหวัดจัดการตนเองจังหวัดก็ต้องทำงานหลายด้าน การศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะออกไป บางโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลก็อาจจะพัฒนาซ้ำหรืออาจจะยังไม่ได้การพัฒนาไปจากการที่ไปอยู่พ่วงกับจังหวัดจัดการตนเองก็ไม่ทำให้โรงเรียนในจังหวัดนั้นดีขึ้นร้อยเปอร์เซ็นต์หรือไม่

มันเป็นไปไม่ได้ที่มันจะพร้อมกันทุกด้าน แต่ส่วนกลางต้องมีระบบสนับสนุนอะไรที่มันอ่อนแอก็ไปช่วย ถ้าพร้อมทั้งห้าด้านคงเป็นไปได้ ถ้าให้สามหลักเป็นแกนความพร้อมให้คุณก็ต้องไปทำสามหลักนี้ให้พร้อมมา ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่เรากำหนด การปกครองตนเองมันไม่ได้ปล่อยเลย ก็ช่วยให้เค้าสร้างความเข้มแข็งยืนอยู่ให้ได้ นอกจากสนองความต้องการของท้องถิ่นแล้วมันก็ต้องสนองความต้องการของประเทศด้วยเพราะฉะนั้นคนกลางก็ต้องคอยช่วยเหลือ

ข้อ ๑๘ กระทรวงศึกษาธิการจะมีส่วนในการบริหารจัดการโรงเรียนในจังหวัดจัดการตนเองด้วยหรือไม่หรือเป็นเรื่องของกระทรวงมหาดไทย

มันขึ้นอยู่กับกลไก ทำไม่ต้องผ่านมหาดไทย ผ่านแล้วดีขึ้นหรือไม่ ผ่านผิดกฎหมายหรือไม่ ไม่ผ่านผิดกฎหมายหรือไม่ประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นที่สองผ่านแล้วมันดีหรือไม่ดี แต่ถ้ามันไปเพิ่มขึ้นตอนไปลดขั้นตอนถนนมันจะไม่ต้องผ่านแต่สร้างกลไกการเชื่อมโยงระบบของการสนับสนุนไม่ต้องผ่านกระทรวงคือคณะกรรมการจังหวัดอาจจะมีความหลากหลายซึ่งประกอบด้วยตัวแทนการศึกษาธิการ พอมีตัวแทนการศึกษาธิการระบบการจัดสรรมันไปได้ ไม่ต้องไปผ่านมหาดไทย เพราะมันจะซ้ำ ถ้าเราบอกว่าจังหวัดจัดการตนเองความหลากหลายของสถานศึกษามันไม่ได้มีแค่ประถม มัธยม เอกชน อาชีวะ ต้องอยู่ในนั้นด้วย ต้องมีมืออาชีพคอยดูแลจัดการเรื่องการศึกษาในกทม. รองผู้ว่าก็มีแต่ละฝ่ายๆ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้คอยดูแล ถ้าไม่มีเฉพาะด้านก็ไม่สามารถจัดได้

ข้อ ๑๙ รูปแบบบริหารงานบุคคลของโรงเรียนก็ต้องเป็นท้องถิ่นแบบบริหารงานในสังกัดเดิมก็ต้องอยู่หรือไม่

ก็เหมือนกับกรุงเทพมหานครสังกัดจังหวัดก็อยู่กับจังหวัด ท้องถิ่นก็อยู่กับท้องถิ่น ในปัจจุบันในจังหวัดมันมีทั้งโรงเรียนที่อยู่สังกัดจังหวัดกับสังกัดส่วนกลางในระยะเริ่มแรกมันก็ยังเป็นแบบนี้อยู่ พอรับคนเข้าใหม่เข้ามาเรื่อยๆมันก็จะสังกัดจังหวัดแล้ว เหมือนนครกรุงเทพมหานครก็มีการประเมินความพร้อมก่อนโอนไป โดยหลักการงานไปคนก็ต้องไปคนไม่ไปมีปัญหาบังคับบัญชาไม่ได้สั่งการไม่ได้มีปัญหา คนไปก็ยังไม่ยอมไปก็ต้องให้ครบกกำหนดไปต้องใช้เวลาในการพัฒนา ถ้าเป็นโรงเรียนในกำกับจะไม่เกี่ยวกับพื้นที่

ข้อ ๒๐ เรื่องของวิชาการยังต้องเรียนเหมือนหลักสูตรเหมือนโรงเรียนอื่นหรือไม่

ปัจจุบันเค้าก็มีหลักสูตรแกนกลางแล้วท้องถิ่นก็ไปออกเอง ปัจจุบันมันเป็นอยู่แล้วมากน้อยต่างกันไป

ข้อ ๒๑ อาจารย์เห็นว่ารูปแบบทั้งสามรูปแบบที่เป็นข้อเสนอของ สปช. รูปแบบไหนเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด

โรงเรียนในกำกับที่ออกโดยพระราชกฤษฎีกาทำงานง่ายและไม่ไกลาหลแล้วมันคงมีบทเรียนการศึกษาการนำร่องจะออกเป็นพระราชบัญญัติ ก็ไม่ยาก ไม่จำกัดโรงเรียนของท้องถิ่นก็มาเป็นโรงเรียนในกำกับได้เหมือนกันถ้ามันเป็นไปได้สามแนวทางนี้จังหวัดจัดการตนเองเกิดขึ้นด้วยกฎหมายไม่มีเป็นไปได้ก่อนจะร่างกฎหมายเค้าต้องศึกษาความเป็นไปได้ก่อนแล้ว กฎหมายเขียนหลักการก็ต้องไปเตรียมความพร้อมสร้างความพร้อมให้เป็นไปได้ตามหลักการ ปัจจุบันมีรูปแบบการกระจายอำนาจอยู่แล้วกระจายรูปแบบไหนเป็นอีกเรื่องหนึ่งแต่หลักการของการกระจายอำนาจคือว่า ส่วนกลางสามารถดำเนินการได้หมดแต่ไม่ไหวแต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้จึงมีการกระจายอำนาจการปกครองตนเอง หลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยคือการมีส่วนร่วมแต่ประเด็นคือมันกระจายมากไปถึงองค์การบริหารส่วนตำบล นี่คือปัญหาแต่ในระดับจังหวัดมันควรจะเป็นสามารถสรรหาคนได้คนมีความรู้ความสามารถในจังหวัดมันหาได้แต่พอองค์การบริหารส่วนตำบลมันก็ลำบาก และสิ้นเปลืองงบประมาณ งบประมาณบานปลายเพราะมันกระจายเกินไป จะกระจายมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับกฎหมายดูความพร้อมศักยภาพ

ข้อ ๒๒ การดำเนินการปรับปรุงดังกล่าวอาจดำเนินการได้ช้า อาจารย์เห็นว่าแก้ไขหรือปรับปรุงอย่างไร

ช้าแต่มันคง การทำโรงเรียนในกำกับเราควรไปดูโรงเรียนที่พอจะเป็นหรือมีรูปแบบแล้วไปดูว่าระบบบริหารไปศึกษาแล้วเอามาเขียนกติกาแทนที่จะไปนึกฝันจะดีกว่า มันคงกว่า ให้ไปศึกษาแล้วเอามาเขียนมา กำหนด ทั้งที่มันมีรูปแบบอยู่แล้วจะทำให้ง่ายขึ้น เช่นสิงคโปร์ไปดูไปศึกษามันจะง่ายมันจะเสถียรกว่า มันมีรูปแบบตัวจริงที่เราจะศึกษาได้ทำไมเราไม่ไปศึกษา

บทสัมภาษณ์
นายกิตติรัตน์ มังคละศิริ
ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ
(อดีตเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)
วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
สถานที่ โรงแรมน่านฟ้าไสิริสอร์ท จังหวัดน่าน

ข้อ ๑ บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการที่มีหน้าที่ในการจัดการการศึกษาตามกฎหมายการจัดการศึกษาในมุมมองของอาจารย์ คิดว่าเหมาะสมหรือไม่ที่จะให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษากระทรวงเดียว โดยที่ไม่มีส่วนงานอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ปัจจุบันการจัดการศึกษาในกฎหมายไม่ได้กำหนดให้กระทรวงใดจัดการศึกษาแต่เพียงผู้เดียว ให้ทุกหน่วยงานร่วมกันจัด กฎหมายรวมทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ท้องถิ่นร่วมกันจัดและทุกหน่วยงานด้วย มีมาตรา ๑๒ กำหนดให้ใครมารวมก็ได้คือช่องโหว่ของกฎหมาย แต่กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่กำหนดเกี่ยวกับนโยบาย หลัก และกึ่งนโยบายการจัดการศึกษา นโยบายหลักสูตร และทิศทางทางการศึกษาทั้งหมด โดยกระทรวงศึกษาธิการก็จะแยกงานนโยบายหลักอยู่ที่สภากาการศึกษา กำหนดเป้าหมายใหญ่ โดยออกเป็นแผนการศึกษาพัฒนา ส่วนผู้ปฏิบัติให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติ และเจตนาจริงๆนั้นต้องการให้กระจาย โดยให้เอกชนร่วมจัดเป็นส่วนใหญ่ ปัจจุบันต้องการให้ทุกหน่วยงาน แต่ว่าในโครงสร้างเดิมนั้นหน่วยงานที่จัดการศึกษา ๙๐ % ส่วนใหญ่ยังเป็นของกระทรวงศึกษาธิการ เจตนาที่ค่อนข้างนโยบายก็ต้องการกระจายอำนาจให้เอกชนจัด แต่อยู่ที่ว่ายุทธศาสตร์และมาตรการอย่างไรที่จะทำให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้นแค่นั้น มาตรา ๔๒ การกระจายอย่างหนึ่งคือ ใครก็ได้มาร่วมจัดการศึกษา ในกฎกระทรวง ๔-๕ ฉบับ

ข้อ ๒ ในสภาพปัจจุบัน ในมุมมองของอาจารย์คิดว่า การกระจายอำนาจให้สถานศึกษาขณะนี้ที่กระจายอำนาจไปในเรื่องการบริหาร งบประมาณ และทั่วไป คิดว่ามันเหมาะสมหรือไม่ ยังมีปัญหาอุปสรรคอะไรที่สถานศึกษายังไม่สามารถรับการกระจายอำนาจได้ในปัจจุบัน

ปัจจุบันนี้มันไม่ใช่กระจาย มันคือการแบ่งอำนาจให้สถานศึกษาทำโดยการมอบอำนาจเท่านั้น มีลักษณะก็คือปัจจุบันนี้เรื่องโรงเรียนหรือสถานศึกษา โครงสร้างสถานศึกษากฎหมายเขียนว่ากระจายอำนาจ แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการกระจายจริง ๆ เพราะฉะนั้นโครงสร้างมันเป็นการแบ่งอำนาจโดยมอบอำนาจให้ไปทำแต่ละเรื่องหมดเลย ถึงแม้จะเป็นหลักสูตรก็ตามกำหนดให้ แต่ว่าหลักสูตรนั้นให้อำนาจก็จริง แต่ก็ยังอยู่ภายใต้ขอบเขตของมาตรา ๒๗ ก็คือ เฉพาะในส่วนที่เป็นท้องถิ่นเท่านั้น ที่จะไปปรับการบริหารจัดการเอง เพราะว่าเจตนาที่ต้องการให้เป็นมาตรฐานว่าแต่ละระดับนั้นควรจะมีความรู้อะไร แต่ว่าหลักสูตรนั้นมันลงลึกเกินไป โรงเรียนก็เลยไม่ต้องไปทำอะไร ประการที่ ๒ คือ ศักยภาพของโรงเรียนร้อยละ ๙๐ ไม่มีศักยภาพพอที่จะทำ ทั้งประเทศมีแต่ใช้วิธีการลอกเลียนกันมา เพราะว่าถ้าหลักสูตรได้มันต้องมีคนที่มีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหลักสูตรต้องเป็นศาสตร์หนึ่งของการทำหลักสูตร เพราะฉะนั้นถ้าจะให้โรงเรียนทำหลักสูตรนั้นน่าจะเป็นในลักษณะการทำโดยภาพรวม ทำเป็นกลุ่มโรงเรียนของในแต่ละเขตมากกว่า เพราะโรงเรียนไม่มีศักยภาพ เพราะว่าคนที่จะสามารถจัดทำหลักสูตรได้ต้องจบความเชี่ยวชาญทางการจัดทำหลักสูตรโดยตรง ปัจจุบันก็เลยอาศัยการคัดลอกจากหลักสูตรตาม ๆ กันมา และก็ออกมาในลักษณะของครูมาทำแผนการสอนเท่านั้น เพราะฉะนั้นถ้าจะกระจายจริง ๆ ต้องดูบริบทของโรงเรียน โรงเรียนจะใหญ่

แค่ครูสองสามร้อยคน ก็ยังไม่สามารถทำได้ ต้องเป็นในภาพรวม ภาพจังหวัด ภาพของกลุ่มมากกว่า แต่ว่ากฎหมายก็ให้เฉพาะในส่วนที่เป็นการทำรายละเอียดภายใต้กรอบของหลักเกณฑ์ เพราะฉะนั้นภาพก็เลยไม่ชัดเจน อดีตนั้นเราทำหลักสูตรของกรมวิชาการ เราใช้คนประมาณเกือบสองสามร้อยคน ในการทำหลักสูตร พอเราเอามาตรงนี้ ก็คือบริบทของโรงเรียนมันไม่มีความคล่องจองกัน

มีสี่ด้าน ด้านการบริหารบุคคลนั้น มันมีกฎหมายเฉพาะการบริหารบุคคล เพราะฉะนั้นการบริหารงานบุคคลนั้นมันอยู่ภายใต้กรอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบริหารจัดการมากกว่า ไม่ใช่โรงเรียน การจะบรรจุแต่งตั้ง การจะทำอะไร การจะได้รับตำแหน่งทางวิชาการอะไรอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายใหญ่ มันไม่มีการกระจายไป มันมีการบริหารการจัดการ ภายใต้บริบทของการบังคับบัญชาเท่านั้นเอง อันอื่นมันไม่มีอะไร ทำอะไรไม่ได้ ส่วนด้านงบประมาณ กับด้านทั่วไป งบประมาณนิติบุคคลเราเป็นเพียงกำหนดในกฎหมาย แต่ว่าผู้บริหารงบประมาณนั้นทำไม่ได้เพราะว่างบประมาณนั้นมันต้องอยู่ภายใต้กฎหมายงบประมาณ ก็คือ คนที่เป็นนิติบุคคล ตามกรอบที่กฎหมายงบประมาณกำหนดก็จะเสนองบประมาณได้ งบประมาณของเราก็จะมีสองส่วน คือส่วนที่ได้จากส่วนกลาง ในส่วนกลางนั้นถ้าโรงเรียนที่มีศักยภาพมันก็ตัดโอนไปได้เลย บริหารเองได้ ส่วนโรงเรียนที่ไม่มีประสิทธิภาพยังไม่มีบุคลากรในการทำงานมันก็ต้องไปฝากไว้ที่เขต เพราะฉะนั้นมันก็เป็นช่องว่างของการคอร์ปชั่นเกิดขึ้นภายในเขต การจัดซื้อจัดจ้างต้องอาศัยเขตทำให้ ถึงแม้จะทำในนามของโรงเรียนนิติบุคคลก็ตาม แต่กระบวนการจริง ๆ แล้วเขตแทรกแซงหมด เพราะฉะนั้นการจะกระจายเงินลงไปนั้นมันต้องชัดเจนว่าโรงเรียนใดจะได้เงินเท่าไร ปัจจุบันมันก็ได้เงินที่บริหารแบบ Block ไปโดยเฉพาะค่าหัว ค่าเทอมนักเรียนเท่านั้นเอง เลยทำให้โรงเรียนระดับมัธยมนั้นพยายามดึงนักเรียนอยู่ในโรงเรียนมากกว่าปล่อยออกไปอยู่อาชีวะ นี่คือปัญหาของการศึกษาระดับชาติ ปัญหาหลัก ๆ นี้มันต้องแก้ไข คือครูแนะแนว และสถานศึกษาของอาชีวะต่างๆ จะเข้าไปในโรงเรียนศูนย์ใหญ่ ๆ เข้าไปแนะแนวไม่ได้เพราะว่าต้องการเด็กอยู่เพื่อจะเอาค่าหัว มันลึกลับหลาย ๆ อย่าง สิ่งเหล่านี้มันต้องแก้ไขการบริหารไม่ต้องไปแก้กฎหมาย จะแก้ค่าหัวลดลงอะไรยังไงต่าง ๆ ถ้าจะให้มีความจริงจัง ๆ ก็ต้องลงไปในลักษณะ Block Grants บริหารโดยเงิน เงินที่เข้าไปที่เวลางานวิจัยเข้าไปเพื่อให้การอุดหนุนวิจัยออกไปในลักษณะนั้นทั้งหมดเลย และเขาจะได้บริหารในโครงสร้างของบัญชีที่ไม่ใช่บัญชีรายรับรายจ่ายแต่คือบัญชีของระบบกลางเกี่ยวกับแผนงานงบประมาณ

ข้อ ๓ ถ้าสมมติว่ามองในแง่การมีส่วนร่วม ในปัจจุบันในส่วนบริบทของท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ให้ท้องถิ่นมาจัดการศึกษา อาจารย์มีความคิดเห็นว่ามันพร้อมหรือไม่ และมีความเหมาะสมเพียงใด

เจตนาของการศึกษาเขาต้องการให้เอกชนมีส่วนร่วมมากกว่าเพราะการจัดการศึกษาได้ดี และความ เป็นนิติบุคคลในสถานศึกษาเอกชนนั้นมันมีความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ ส่วนเอกชนนั้นมีเพียงเปลี่ยนมือของระบบราชการเท่านั้นเอง และเปลี่ยนจากระบบราชการเป็นสิ่งดีก็คือ ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมก็จริง แต่บริบทของท้องถิ่นไทย ถ้าเปลี่ยนผู้บริหารไม่สนใจการศึกษาที่ล้มเหลว ถ้าต่อเนื่องมันก็ตีผลถดถอยได้ การที่จะต่อเนื่องได้เช่นนั้น ในการจัดการของท้องถิ่นที่ต้องมาจากการเลือกตั้งโอกาสเป็นไปได้ยากทุกแห่ง การศึกษาถ้าผู้บริหารที่ไม่มียุทธศาสตร์เรื่องนี้จะทำให้การศึกษานั้นล้มเหลวมากกว่าการที่จะเกิดผลประโยชน์ สิ่งที่จะต้องแก้ไขก็คือ ต้องกำหนดให้ชัดเจนในข้อกฎหมายว่า บทบาทของภาคท้องถิ่นนั้นต้องทำอะไรบ้างในด้านการศึกษา ไม่ใช่อยู่เฉพาะเชิงนโยบายของแต่ละกลุ่มแต่ละบุคคล ไม่เช่นนั้นก็เสียหายหมด เพราะฉะนั้นจะเห็นว่าถ้าเราไปศึกษาว่าถ้าผู้นำผลักดันไปสู่ท้องถิ่นไปแล้ว แล้วไปสำรวจเอาผลสะท้อนที่เราไปรับฟังความคิดเห็นนั้น หลายแห่งอยากจะทำกลับเข้ามาสู่ส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ เพราะว่าถ้าผู้นำท้องถิ่นไม่สนใจ

ทางการศึกษา กับเอาโรงเรียนเป็นเครื่องมือในการบริหารการเมืองภายในท้องถิ่นมากกว่า มันหลักการดี แต่บริบทมันใช้ไม่ได้ ถ้าตัวผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีความสนใจในด้านการศึกษา มันไม่เสถียร ใช้คำว่าไม่เสถียรในด้านการจัดการศึกษา เพราะว่าถ้าบริหารนั้นมันอยู่เป็นเทอม ถ้าเปลี่ยนผู้นำระบบการศึกษามันไม่เสถียร เจตนาเรา ร่างพระราชบัญญัติการศึกษามา แล้วเพื่อจะมารวมโดยรัฐมนตรีเป็น CEO ในการบริหารเพื่อให้เป็นนโยบาย เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่นั่นทิศทางมันไม่ได้สัมพันธ์กัน ถ้าตราบไต่ยังไม่มีการอบ มีเกณฑ์ชัดเจน ไปอยู่ที่ท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบเรื่องใดบ้างที่ต้องขับเคลื่อนไปถ้าขับเคลื่อนไม่ได้ก็ต้องกลับมาหรือไม่ก็โอนให้เอกชนไป

ข้อ ๔ ควรกำหนดให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามควรกำหนดในลักษณะไหน

ท้องถิ่นเขามีกฎหมายเฉพาะ เขามีอำนาจเฉพาะจะมีสิ่งที่ควรทำก็คือกฎหมาย อำนาจการบริหาร การจัดการเขาเป็นอำนาจอิสระภายใต้กฎหมายของเขาการที่จะกำหนดได้ก็ต้องใช้อำนาจกฎหมาย

ข้อ ๕ คือการออกกฎหมายไปบังคับเขาหรือไม่แล้วจะไม่เป็นการแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นหรือไม่

คือการตีกรอบไม่ได้บังคับ ว่าคุณเอาไปคุณจะไปบริหารการศึกษาอย่างไร การจัดการศึกษามันเป็นคุณภาพ การศึกษาของทั้งประเทศต้องมีกฎหมายตีกรอบให้ชัดเจน ไม่ได้แทรกแซง แทรกแซงคือแทรกแซงการบริหาร แต่การกำหนดว่าคุณต้องจัดการศึกษาอะไร อย่างต่ำนี้ต้องมีอะไรบ้าง แต่วิธีปฏิบัตินี้ให้เขาไปจัดการเองแต่ว่าต้องมีกรอบให้การบริหารจัดการว่า การศึกษามันต้องมีคุณภาพอย่างไร มีการประเมินอย่างไร ต้องมีอะไรบ้าง ต้องมีมาตรการเข้าไปในการวัด มีมาตรฐานที่ชัดเจนและต้องกำหนดแนวทางนโยบายที่ชัดเจน แต่ไม่ใช่ให้ต่างคนต่างกำหนดนโยบาย มีจะเข้ามาในรูปแบบของการบริหารจัดการศึกษาเป็นการดำเนินงานของจังหวัด ตราบใดที่ยังไม่มีหลักประกันที่มาตรฐานอย่างต่ำอย่างไรให้จังหวัดบริหารจัดการ มันก็จะเข้าสู่รูปแบบเหมือนเราโอนสู่ท้องถิ่น เหมือนสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ข้อ ๖ โรงเรียนที่โอนไปท้องถิ่นคือโอนขาดเลยหรือไม่

คือกฎหมายบังคับให้โอนไปขาดทั้งงบประมาณ ทั้งคนก็คือเอาไปเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรเขาตัดไปหมดเลย ไม่สามารถกลับคืนมาได้ ไม่มีกฎหมายให้กลับ แต่ว่าต้องการกระจาย การกระจายไปมันเป็นหลักการที่ดี แต่ต้องมีมาตรการอะไรทางกฎหมายไปกำหนดกฎเกณฑ์ให้เขาบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ มีคุณภาพ ซึ่งสิ่งนี้มันขาดไป มันก็มีปัจจัยของการจัดการศึกษาทำไมเราบังคับให้เด็กเรียน การศึกษาภาคบังคับ เพราะบังคับเด็กนะว่าต้องเรียนไม่เช่นนั้นมีความผิด เพราะมันไม่มีทางเลือกมันอยู่ที่นั่น มันก็เรียนที่นั่น แต่ต้องกำหนดกรอบความยั่งยืน การพัฒนาที่ยั่งยืนให้เขา ไม่ใช่ปล่อยให้เขาบริหาร ตามยถากรรม ตามนโยบาย

ข้อ ๗ บางโรงเรียนที่โอนไปแล้วก็ประสบปัญหาอยากกลับมา อย่างที่โอนคือมันโอนไปขาดแบบนี้เราจะ มีแนวทางช่วยเหลือโรงเรียนแบบนี้อย่างไร

ไม่ได้ ก็ถ้าช่วยเหลือก็คือการที่จะผลักดันให้โรงเรียนมีมาตรฐานการศึกษาให้สูง มีอย่างเดียว ไม่ควรกลับมาเพราะว่า มันไปแล้วมันเป็นบทบาทเขา เขามีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย แต่ว่าทำอย่างไรถึงจะบังคับในเชิงนี้ได้ ต้องกำหนดไว้ว่าคุณมีโรงเรียนแล้วคุณต้องจัดการศึกษาตาม หลักสูตรการศึกษาไม่น้อยกว่าร้อยละเท่าไรตามงบประมาณที่เขามี

ข้อ ๘ มีมาตรการช่วยเหลือโรงเรียนที่อยากกลับมาอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือไม่

ไม่ได้ คุณจะเอามาตรการอะไรเพราะเขามีกฎหมาย ถ้าคุณเป็นนักกฎหมายนะ ถ้าจะบังคับกฎหมายให้เหนือกว่ากฎหมายได้ก็ต้องออกกฎหมาย มาตรการอื่นไม่มี

ข้อ ๙ ทางกฎหมายไม่ยอมหรือทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ยอมรับ เช่น ทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเขาอยากรับกลับมาหรือไม่

รับกลับมาไม่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายมารองรับบางทีโอนไปแล้วท้องถิ่นเขาไม่เอา เขาก็เหมือนโรงเรียนเอกชนพอทำไม่ได้ก็มอบให้รัฐไปบริหารจัดการเอง มอบทั้งที่ดิน มอบทั้งโรงเรียน ก็ยกให้รัฐไป แต่ท้องถิ่นมันยกให้ไม่ได้ ทรัพย์สินของท้องถิ่นจะไปยกให้คนอื่นได้อย่างไร กฎหมายมันบังคับไม่ได้ ไม่มีในกฎหมายที่ท้องถิ่นจะยกทรัพย์สินของท้องถิ่นให้หน่วยงานรัฐหน่วยงานนี้ไม่ได้ ขนาดจะโอนตัดงบประมาณมาให้โรงเรียนนั้น กฎหมายบอกให้ท้องถิ่นส่งเสริมจัดการศึกษาของรัฐด้วย สำนักงานยังให้ไม่ได้เลย ต้องเขียนโครงการมาแล้วขออนุมัติหลักการ แคมป์ประมาณยังไม่ได้แล้ว คือ เราเป็นนักกฎหมายเรารู้สภาพบังคับกฎหมายก็ต้องเหนือกว่ากฎหมาย ถึงจะบังคับเหนือกว่ากฎหมายได้ ระเบียบก็ต้องเหนือกว่า และระเบียบทั่วไปของกระทรวงก็ต้องใช้มติ ครม. มีอย่างเดียวคือเขียนกฎหมายเพื่อให้การบริหารจัดการนั้นจะต้องมีมาตรฐานอย่างต่ำ

ข้อ ๑๐ ถ้าเป็นแบบนี้จังหวัดจะลงมาช่วยในส่วนด้านการศึกษาที่เป็นของท้องถิ่นได้อย่างไร

มันก็มีหลายระดับ ถ้าระดับจังหวัดต้องเป็นระดับกระทรวงที่กำหนดนโยบายออกไป ต้องมีกฎหมายกำหนดให้ชัดเจน และมีบทSanction ในการทำงานด้วย เพราะระบบ พระราชบัญญัติการศึกษาเราไม่มีบทSanction ว่าใครไม่ทำแล้วจะมีมาตรการในการดำเนินการอย่างไร ในเรื่องการบริหารบุคคลจะต้องตีกรอบให้ชัดเจน ส่วนวิชาการไม่ค่อยห่วงเพราะวิชาการเป็นบทบาทของครูและ ผู้อำนวยการสถานศึกษาเขาจัดการเองได้ คือจังหวัดมันก็เหมือนท้องถิ่นมันต้อง จะให้องค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด บริหารโอนโรงเรียนไปแล้วให้ท้องถิ่นบริหาร เพราะจังหวัดบริหารจัดการตนเองมันเป็นภาพใหญ่ มันจะต้องกำหนดว่าภาพตรงนี้ จังหวัดนั้นถ้าโรงเรียนไปงบประมาณสู่โรงเรียนต้องไม่ต่ำกว่าเท่าไร การจัดอบรมครูอย่างน้อยต้องจัดเท่าไรด้านการพัฒนาคนเรื่องครูก็ต้องพัฒนา เรื่องงบประมาณควรจะมีไม่ต่ำกว่าเท่าไร ในการบริหารจัดการ การส่งเสริมอะไรบ้าง ทำให้มีมาตรฐาน ถ้าต่ำกว่านั้น บทSanction หรือหน่วยงานอื่นจะเข้าไปแทรกแซงได้อย่างไร เหมือนมหาวิทยาลัย กฎหมายมหาวิทยาลัยถ้าคุณไม่ทำตามนี้เจ้าหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเข้าไปตรวจสอบและรวบกิจการของมหาวิทยาลัย ก็คือคุณทำผิดกฎหมายนี้ คุณไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายให้นักศึกษา ก็ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปรับช่วงต่อบริหารจัดการ บริหารทรัพย์สินส่งคนไปเรียนที่อื่น มันต้องมีมาตรการแบบนี้เกิดขึ้น แต่ระดับประถมไม่มี และประถมก็ถูกบังคับด้วยว่าคุณต้องเรียนการศึกษาภาคบังคับ

ข้อ ๑๑ มองย้อนกลับไปสมัยก่อนมันจะมีข้อเชื่อมระหว่างจังหวัดกับส่วนกลาง ส่วนของศึกษาธิการจังหวัด อาจารย์คิดว่าภาพตรงนี้มันควรจะมีอีกหรือไม่

เดิมมันเชื่อมโยงโดยชั้นกลางวัฒนธรรมจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีศึกษาเป็นเลขาธิการ เป็นภาพแบบนี้ ถ้าแบบนี้ศึกษาธิการดูแลภาพรวมใหญ่ทั้งหมด พอต่อมาการร้องเรียนของสภา

การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไม่ได้ขึ้นอยู่กับศึกษาธิการ แล้วจะมีหน้าที่อะไร เป็นตัวประสานเดินไปเดินมา เพราะไม่มีสถานศึกษาภายใต้สังกัดและขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งหมด พอขึ้นอยู่กับส่วนกลาง กรมก็ขึ้นอยู่กับ กรมสามัญ สภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศก็ขึ้นกับคณะกรรมการสภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ศึกษาธิการจังหวัดก็ลอยชาย ดูหน้าที่ลูกเสือ ดูหน้าที่ประสาน เป็นคณะกรรมการที่จะแก้ปัญหาแต่ก็ยังดีที่มี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน แต่ละเราจะโอนแบบนี้เราก็ต้องมาดูออกแบบว่าอำนาจแบบนี้จะบริหาร การจัดการในการที่จะมาเอาศึกษาธิการจังหวัดมาเป็นผู้บังคับบัญชา คงไม่เหมาะกับสมัยนี้ เพราะว่ามันต้อง กระจายอำนาจในเรื่องด้านการศึกษาให้มาก และที่ศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวประสานภาพรวมทางการศึกษา เพราะว่าปัจจุบันการบริหารงานบุคคลนั้นมันขึ้นต่อกับ ผู้อำนวยการเขต มีอิทธิพลในการย้ายไปย้ายมาและ การเรียกร้องเงินงบประมาณต่าง ๆ เรียกร้องสิทธิสามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นมาของตัวเองเอาใครก็ได้ แบบนี้ มันต้องมีมาตรการมีอะไร มันจะเข้าสู่ระบบการบริหารสถานศึกษา การบริหารงานบุคคลมันต้องออกแบบให้ ชัด รวมถึงการพัฒนาผู้บริหารด้วย ต้องการการทดลอง ต้องผ่านการลองมาที่ปี มันถึงจะเอามาใช้ได้ ปัจจุบันนี้ ผู้แทนครูมาพบ อะไรต่อมีอะไรมันวุ่นวายไปหมด การกระจายอำนาจตรงนั้นมันภาพรวมของทั้งจังหวัด แต่ว่าจังหวัดขนาดใหญ่ที่มีโรงเรียนจำนวนมากมันก็จะยิ่งใหญ่มาก เช่น โคราซมีตั้ง ๗ เขต จะไปรวม การบริหารนั้นถึงแม้จะเป็นจังหวัดแต่หลักการมันก็ต้องบริหารในรูปแบบของคณะบุคคล แต่ต้องอยู่ภายใต้ กรอบนโยบายใหญ่ด้วย ทำได้โดยมีการกระจายไปโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

ข้อ ๑๒ ถ้าสมมติว่าเราทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง รูปแบบที่เขาควรจะเป็น ควรจะเป็นแบบไหน

คือเจตนาโรงเรียนถ้ามันดูแลมันปกครองตนเองได้ มันก็ไม่จำเป็นต้องไปขึ้นกับใคร ขึ้นเพียง การประสานงานเพียงอย่างเดียว เพราะถ้าโรงเรียนมีความเข้มแข็งนะ องค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงาน การประสานงานทั้งนั้นถ้าเกิดมาบริหารการจัดการแล้วโรงเรียนแล้วการศึกษา ก็จะล้มเหลวเหมือนเดิม ส่วนรูปแบบมันก็จะมี ๒ รูปแบบ รูปแบบที่มันหลุดไปเลยก็คือ องค์กรมหาชน อีกรูปแบบหนึ่งก็คือรูปแบบที่ ยังอยู่ระบบเดิมแต่ทำให้อำนาจเขาชัดเจน ทุกคนทั้งเงินทั้งวิชาการบริหารงานทั่วไปให้ชัดเจนขึ้น เงินก็ต้องตัด ออกไปให้เขาบริหารจัดการ คนของเขาต้องมีอำนาจในการที่จะบริหารการจัดการเอง ก็คือเอาโครงสร้างพวกนี้ ไปแต่ว่าแทนที่จะใช้รูปแบบคณะกรรมการในส่วนกลาง ก็ใช้รูปแบบคณะกรรมการในจังหวัดบริหารองค์กรของเขาเอง แต่ต้องอย่าลืมถึงอิทธิพลวัฒนธรรมของอุปถัมภ์ คือคนไทยยังแก้ไม่ได้ตรงนี้เพราะฉะนั้นระบบ ที่มันเสียหายทั้งหมดทุกระบบ การปกครอง การกระจายการศึกษา คือมันยังมีระบบอุปถัมภ์ ครอบงำอยู่เพราะมันเป็นรากเหง้าของสังคมไทย ถ้าแก้ไม่ได้ กำหนดให้ชัดเจนไม่ได้มันก็จะล้มเหลว เหมือนเดิม ระบบนี้คุณไม่มีวิธีการSanction วิธีการแก้ก็ต้องมีระบบที่สูงกว่าเข้าไปSanction ได้ในทุกระดับ ถึงจะแก้ได้ การตรวจสอบและSanction ถ้าตราบไต่ที่ปล่อยให้อิสระไม่มีบทตรวจสอบและSanction ชัดเจน เป็นหน่วยงานที่ชัดเจนและหน่วยงานนั้นเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงกับหน่วยงานใด ภาพก็จะชัดเจนขึ้น ก็จะมี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เข้าไป การกลัวยุทธพวกนี้ก็จะเกิดขึ้น

วิธีการSanction นี้ Sanction ในการระงับ การตรวจสอบ และให้ดำเนินการใหม่ได้ เพราะว่าเราให้ เขาใช้ดุลพินิจ แต่ว่าหลักของกฎหมายการใช้ดุลพินิจนั้นเราไม่สามารถแทรกแซงได้ และพวกนี้ถ้ามีการ ตรวจสอบแล้วก็สามารถแทรกแซงได้ เพราะระบบการบริหารการตัดสินใจ ถ้ากฎหมายรัฐธรรมนูญให้ใช้ ดุลพินิจแล้ว ศาลก็จะไม่ยุ่งเกี่ยว แต่ว่าระบบภายในนี้ มันต้องเหมือนกับงานที่ต้องมีอะไร มีช่องอะไรเพื่อเข้าไป มีความร้ายแรงระดับไหนที่จะใช้มาตรการระดับไหนได้บ้าง ต้องมีมาตรฐานว่าร้ายแรงระดับใด ใช้การ

แทรกแซงในระดับใด เพราะปัจจุบันมันทำไม่ได้ พอให้ใช้ดุลพินิจก็ให้ไปทำใหม่ ไปทำใหม่ ก็เอาอันเดิมนั้นแหละเพราะระบบอุปถัมภ์มีเยอะ ต้องแก้ระบบนี้

ข้อ ๑๓ ถ้าเกิดว่าตัวจังหวัดบางจังหวัดที่เขาพร้อมแล้วสามารถจัดการช่วยเหลือโรงเรียนเหล่านี้แต่ว่ามาตรฐานต่างๆ บทลงโทษ ที่จะนำมาใช้ ส่วนกลางก็ยังคงจะเป็นคนควบคุมตรงนี้อยู่หรือไม่

ต้องเข้าไป Sanction ระดับการใช้ดุลพินิจบางอย่างได้ด้วยในการบริหารบุคคล ส่วนเรื่องอื่นๆ นั้นก็ต้องพิจารณาอีกที่ว่าอยู่ประเภทไหน ระดับไหน ถ้าใช้มาตรการทั่วไปแบบปัจจุบันนี้ การบริหารบุคคลอำนาจเขาเราเข้าไป Sanction ไม่ได้เราก็เกิดปัญหาที่มีการร้องเรียนข้อเท็จจริง ก็ต้องย้อนไปว่าคุณต้องบริหารใหม่ ทำให้เกิดความล่าช้า เพราะระบบอุปถัมภ์ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน บางทีถึงแม้เขาทำด้วยความดี บางคนเขาก็ยังร้องเรียนเรื่องระบบนี้ขึ้นมา ก็ต้องเริ่มต้นใหม่ก็บริหารไม่ได้ คืออะไรมันพอดีตรงนั้นมันต้องไปออกแบบใหม่ ก็เพราะบริหารกระจายไปตามจังหวัดนั้น การกระจายไปตามจังหวัดดี แต่กระจายในเชิงการบริหารจัดการมากกว่านโยบาย นโยบายต้องชัดเจน นโยบายการศึกษาต้องเป็นเป้าหมายเดียวกัน มาตรฐานเดียวกัน

ข้อ ๑๔ บท Sanction ที่อาจารย์พูดถึงรวมถึงการเพิ่มสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐประจำจังหวัด และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด เพิ่มเข้าไปแบบนี้หรือไม่ หรือเพิ่มบุคลากรหน่วยงานเหล่านี้

คือองค์กรที่ใช้อำนาจกระจายออกไปนี้ คอร์รัปชันนี้เกิดขึ้น ทำไม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัดเขาตัดอำนาจลงมาเพราะว่าการได้มาของคณะกรรมการไม่มีความโปร่งใส มีบางกลุ่มผลประโยชน์ที่แทรกแซงเข้ามาด้วย เพราะการได้มาของบุคคลโดยการสรรหา โดยระบบอะไรต่าง ๆ นี้ เมืองไทยยังไม่มีมีความโปร่งใสพอ เพราะฉะนั้นถ้าเป็นจังหวัดจัดการตนเองก็ต้องออกแบบที่จะป้องกันสิ่งเหล่านี้ องค์กรใดที่จะมีอำนาจ การได้มาขององค์กรนั้นจะต้องไม่ใช้การเลือกตั้งอย่างเดียว จะต้องมีการสรรหาและประเมิน และมีองค์กรที่เหนือกว่ามีอำนาจที่คนอื่นไม่มี ใช้อำนาจของคน กระบวนการยิ่งมากเท่าไรการคอร์รัปชันยิ่งมากเท่านั้น พุดง่าย ๆ ก็คือระบบเลือกตั้งใช้กับประเทศไทยไม่ได้ กระบวนการสรรหามันต้องมีคนตัดสิน ถ้าประชาชนลุกขึ้นมาตรวจสอบเองจะเป็นผลดีมาก จะทำอย่างไรให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบเอง แต่อย่าลืมว่าต้องสร้างกลไกด้วยเพราะพวกนี้ซื้อประชาชนได้หมด เหล่านี้ใช้สมาชิกไม่ได้ต้องสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมของชุมชนจริง ๆ คำว่าสมาชิกการได้มาโดยการเลือกตั้งหรือกลุ่มบุคคลนี้ใช้กับเมืองไทยไม่ได้ ถ้าเราสร้างในลักษณะการรวมกลุ่มที่ไม่มีผลประโยชน์คือเราไม่ได้ให้เป็นตัวเงิน ถ้าเป็นในลักษณะนี้ได้ แบบหลายชุมชนมีส่วนร่วมเพื่อป้องกันตัวเองแต่ต้องไม่ให้กลุ่ม NGO บางกลุ่มเข้ามา เพราะ NGO บางกลุ่มอยู่ได้เพราะเงินสนับสนุน การไม่มีงาน จิตสำนึกของ NGO บางกลุ่มของประเทศไทยมันไม่มี มีแต่พูดแล้วก็ทำลายอย่างเดียว ชุมชนเดินขึ้นมาเองต้องไม่มีบุคคลภายนอกเข้ามา ถ้าเกิดให้เป็นคนในชุมชนร่วมกันสังเกตเราต้องทำเป็นระบบการร้องเรียนไปผู้ว่าราชการจังหวัด ไปศึกษาเรื่องการบริหารชุมชน ที่ออกแบบขึ้นมา เรื่องนี้มันต้องเกิดโดยในประชาชนในท้องถิ่น เกิดจากจิตสำนึกของคนในท้องถิ่น ไม่มีมีคนภายนอกเข้าไปสร้าง

ข้อ ๑๕ ตามความคิดเห็นของอาจารย์ลักษณะโครงสร้างแบบไหน ที่เหมาะกับคนไทย สังคมไทย

การศึกษามันไม่ได้ขึ้นอยู่กับโครงสร้าง แต่อยู่ที่ผู้บริหาร ให้เขามีอำนาจการบริหารจัดการ ผู้บริหารดี โรงเรียนก็ดี การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารทิศทางการไม่เหมือนกัน เอกชนก็เหมือนกันถ้าผู้บริหารเอกชนแกร่ง โรงเรียนก็จะสุดยอด

ข้อ ๑๖ ถ้าเป็นสถาบันของรัฐก็ต้องมีหน่วยงานที่ฝึกหัดผู้บริหาร หรือครู หรือไม่

ไม่จำเป็น แต่ผู้บริหารต้องไปดูว่าจะพัฒนาอย่างไรเพราะคนที่เข้ามามีอำนาจได้มาของผู้บริหาร มันต้องดูถึงจิตสำนึก ไม่ได้เข้ามาเพื่อหวังอำนาจ การคัดบุคคลมา การพัฒนาบุคคล ที่สำคัญคือการพัฒนาการตรวจสอบยกเลิกได้และตรวจสอบได้ด้วย ของเราไม่มีการยกเลิก ก็เหมือนมหาวิทยาลัย ถ้าคุณทำไม่ได้ก็หาคนใหม่เข้ามา เพราะฉะนั้นระบบการได้มาซึ่งผู้บริหารต้องเป็นระบบที่ดี มีอำนาจในการบริหาร มีการพัฒนาผู้บริหารและไม่ละเมิดสิทธิของครู เพื่อตอบการพัฒนาโรงเรียนและพัฒนาครู และการมีส่วนร่วมของชุมชน

ข้อ ๑๗ โรงเรียนขนาดเล็กรูปแบบที่อาจารย์คิดว่าเหมาะสมควรมีลักษณะแบบไหน

ต้องเป็นกลุ่ม ยกตัวอย่างเช่นที่จังหวัดตาก รวมกัน ๔ โรงเรียนแล้วผู้บริหารเวียนกัน เปลี่ยนกันเป็นระยะ ๓ เดือน เอนักเรียนมารวมกัน เอาครูมารวมกัน เข้มแข็งมาก ตกลงกันได้ รวมกันได้ มันอยู่ที่จิตสำนึก อยู่ที่ว่าสร้างระบบ การสร้างเงื่อนไข ให้เข้ามาสู่การพัฒนาผู้บริหารมืออาชีพ และกำหนดเงื่อนไขที่ผู้บริหารจะสามารถพัฒนาโรงเรียนให้เข้มแข็งได้

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายกมล รอดคล้าย

นางวัฒนาพร ระงับทุกข์

นายสมศักดิ์ ดลประสิทธิ์

เลขาธิการสภาการศึกษา

รองเลขาธิการสภาการศึกษา

รองเลขาธิการสภาการศึกษา

ผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วนิดา แสงสารพันธ์

รองคณบดีฝ่ายวิชาการและวิจัย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ผู้พิจารณารายงาน

นางวัฒนาพร ระงับทุกข์

นายเฉลิมชนม์ แน่นหนา

นายวีระ พลอยครบุรี

รองเลขาธิการสภาการศึกษา

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนากฎหมายการศึกษา

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา

ผู้ประสานงานวิจัย

นางสาวณัฐิกา นิตยาพร

นิติกรชำนาญการ

ผู้ประสานการพิมพ์

นายเนติ รัตนากร

นางสาวทตยา รัชตารัตน์

นายวรพจน์ หาญใจ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นิติกรปฏิบัติการ

นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ

บรรณาธิการ

นายอุดมพร สังข์ทรัพย์

นายวรพจน์ หาญใจ

นายสรารัฐ ส่งศรี

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ

ผู้ช่วยนักวิชาการ

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

กลุ่มพัฒนาและวิจัยนัยกฎหมาย

สำนักพัฒนากฎหมายการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

