

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการศึกษากฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ

รายชื่อคณะวิจัย

- | | |
|--------------------------------------|---------------------------|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2. อาจารย์วนิดา แสงสารพันธ์ | ผู้วิจัยและหัวหน้าโครงการ |
| 3. นายเอกศักดิ์ คงตระกูล | ผู้วิจัย |
| 4. นางสาวชานินี ถนัดงาน | ผู้วิจัย |
| 5. นางสาวพรพิมล บุญทวีเวช | ผู้วิจัย |
| 6. นางสาวสุนันท์ เอื้อเชิดกุล | ผู้ช่วยวิจัย |
| 7. นายเนติ รัตนากร | ผู้ช่วยวิจัย |
| 8. นางสาวณัฐิกา นิตยาพร | ผู้ช่วยวิจัย |

เสนอต่อ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ

โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมษายน 2551

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	3
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	4
บทที่ 2 การปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติที่เป็นภารกิจ ของกระทรวงศึกษาธิการ	6
2.1 สภาพปัญหาของการบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวง ศึกษาธิการภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545	7
2.2 หลักการพื้นฐานในการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	18
2.3 บทวิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายการศึกษาเพื่อเป็นแนวทาง ในการจัดทำกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ	29
บทที่ 3 ข้อวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการ ศึกษาตามบทบัญญัติของกฎหมายการศึกษาที่มีผลใช้บังคับ ในปัจจุบัน	33
3.1 สิทธิในการได้รับการศึกษาของประชาชนและแนวทางในการจัดการ ศึกษาทางเลือกให้แก่ประชาชนที่เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ	33
3.2 บทวิเคราะห์ปัญหาในการบริหารจัดการการศึกษาที่เกิดจากโครงสร้าง การบริหารจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	50
3.3 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมของการจัดการศึกษา โดยวิทยาลัยชุมชน	84

	หน้า
3.4 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับสิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาตลอดจนการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	104
บทที่ 4 แนวทางการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ	138
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	
4.1 แนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาทางเลือก พ.ศ.	140
4.2 แนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	147
4.3 แนวทางการยกร่างประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียนที่มีผู้อุทิศให้และที่ราชพัสดุ พ.ศ.	151
4.4 แนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติวิทยาลัยชุมชน พ.ศ.	154
4.5 กรอบการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	171
4.6 แนวทางการยกร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.	176
4.7 แนวทางการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.	179
4.8 แนวทางการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.	187
4.9 กรอบการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.	195

บทที่ 1

บทนำ

ภายหลังจากการปฏิรูปการศึกษาโดยผลของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารจัดการการศึกษาของชาตินั้น กระทรวงศึกษาธิการได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาทั้งระบบซึ่งได้มีผลใช้บังคับมากระยะหนึ่ง จนมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติอีกครั้งในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งในปัจจุบันการบริหารจัดการการศึกษาของไทยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

อย่างไรก็ตาม โดยผลของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 303 ที่ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ มีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการศึกษาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้ คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพในการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย สิทธิของผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพหรือผู้ด้อยโอกาส สภาวะยากลำบากในการที่จะได้รับการศึกษา กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต กฎหมายเรื่องการพัฒนาการศึกษาของชาติตามโดยส่งเสริมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาลัยชุมชนหรือรูปแบบอื่น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

และเพื่อให้สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำเอกสารการศึกษาวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริง ปัญหาทางกฎหมาย และแนวทางการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้าง องค์กรที่รับผิดชอบการบริหารจัดการการศึกษาตามกฎหมาย ระบบครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยประสงค์ที่จะนำเสนอข้อวิเคราะห์เพื่อให้ปรากฏข้อมูลเบื้องต้นและประเด็นข้อเสนอด่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การตัดสินใจกำหนดแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติต่อไปโดยจะนำเสนอการวิเคราะห์ในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

ส่วนที่หนึ่ง เป็นการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเรื่องการพัฒนาการศึกษาของชาติและกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ส่วนที่สอง เป็นการนำเสนอปัญหาของการบริหารจัดการการศึกษาในปัจจุบันของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การจัดการศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย การจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชน และการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาของไทย ทั้งในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวมทั้งพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นต้น ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ซึ่งมีประเด็นปัญหาสำคัญในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาและการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมถึงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเป็นการนำเสนอสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายประกอบการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ส่วนที่สาม เป็นการนำเสนอแนวทางการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องที่เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อเป็นแนวทางในการนำไปพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติต่อไป โดยนำผลจากการศึกษาวิเคราะห์เรื่องต่าง ๆ ในส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 มายกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

การศึกษาเพื่อเป็นแนวทางให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการร่างกฎหมายของตนขึ้นให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย

ภายหลังจากการปฏิรูปการศึกษาโดยผลของพระราชราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารจัดการการศึกษาของชาติ นั้น กระทรวงศึกษาธิการได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาทั้งระบบซึ่งได้มีผลใช้บังคับมาระยะหนึ่ง จนมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติอีกครั้งในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งในปัจจุบันการบริหารจัดการการศึกษาของไทยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

อย่างไรก็ตาม โดยผลของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 303 ที่ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ มีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการศึกษาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้ คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพในการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย สิทธิของผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพหรือผู้ด้อยโอกาส ยากลำบากในการที่จะได้รับการศึกษา กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต กฎหมายเรื่องการพัฒนาการศึกษาของชาติตามโดยส่งเสริมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาลัยชุมชนหรือรูปแบบอื่น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสอดคล้องของสารบัญญัติกฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในภาพรวมของการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ การจัดการศึกษาโดยวิทยาลัยชุมชน การกระจายอำนาจทางการศึกษา และการถ่ายโอนสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษา กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2. เพื่อจัดทำข้อเสนอในการจัดทำหรือการปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติให้สอดคล้องและเป็นไปดั่งเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย เป็นการศึกษานอกสาร รายงาน และข้อมูลสารบัญญัติของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ เช่น

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
4. พระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
5. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
6. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. กฎหมายเกี่ยวกับวิทยาลัยชุมชน
8. กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการศึกษา

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษากฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. การศึกษาวิจัยเอกสาร โดยเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิด ปรัชญา ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่กำหนดของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการศึกษาที่เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ

2. ศึกษาความสอดคล้องของสารบัญญัติกฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในภาพรวมของการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ การจัดการศึกษาโดยวิทยาลัยชุมชน การกระจายอำนาจทางการศึกษา และการถ่ายโอนสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษา กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. กำหนดกรอบแนวความคิดในการศึกษาและแนวทางในการศึกษาวิจัย
4. ดำเนินการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาตามกรอบความคิด
5. สรุปผลการวิจัยที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว
6. จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

บทที่ 2

การปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ ที่เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ

ภายใต้เจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาโดยผลของพระราชบัญญัติการแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการการศึกษาของไทยนั้น ส่งผลให้การบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาจากเดิมภายใต้หลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาจะต้องยึดหลักความมีเอกภาพ ด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพ ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎหมายหลักอันเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญหลายฉบับมีผลใช้บังคับ อันได้แก่ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษามีผลใช้บังคับ ส่งผลให้ระบบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นองค์กรหลักในการจัดการการศึกษาของไทยได้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการ ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการขึ้นใหม่ซึ่งแตกต่างจากระบบบริหารราชการที่เป็นอยู่เดิมอย่างสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการศึกษา กฎหมายเรื่องการพัฒนาการศึกษาของชาติ โดยส่งเสริมการศึกษาในระบบ

การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาลัยชุมชน หรือรูปแบบอื่น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

โดยงานวิจัยฉบับนี้คณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเรื่องการพัฒนาการศึกษาของชาติ และกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป

2.1 สภาพปัญหาของการบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

ภายหลังจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเข้าสู่โครงสร้างตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าว ปัจจุบันนี้การบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการอยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรหลักสององค์กรคือ

1. สภาการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และกีฬากับการศึกษาทุกระดับ พิจารณาเสนอนโยบาย แผน มาตรฐานการศึกษา พิจารณาเสนอนโยบายและแผนในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา

2. คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. คณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรการอาชีวศึกษาทุกระดับที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การส่งเสริมประสานงานการจัดการ อาชีวศึกษาของรัฐและเอกชน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และการ ประเมินผลการจัดการอาชีวศึกษา โดยคำนึงถึงคุณภาพและความเป็นเลิศทางวิชาชีพ

4. คณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และ

ประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้การจัดการศึกษาสามารถจัดได้สามรูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งการศึกษาในระบบนั้นจะมีสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งหมายถึงการศึกษาที่รัฐต้องจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา และอยู่ภายใต้การบริหารจัดการการศึกษาโดยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมาย และการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งแบ่งออกเป็นสองระดับคือ การศึกษาอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และการศึกษาอุดมศึกษาระดับปริญญา ซึ่งล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการอุดมศึกษาตามกฎหมาย

โดยที่การจัดการศึกษาของประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งการปฏิบัติภารกิจก็มีความเชื่อมโยงและมีความซับซ้อน การปรับระบบการบริหารจัดการตลอดจนโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการในระยะแรกจึงอาจก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวาย ประกอบกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งด้านการบริหารจัดการการศึกษาที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนการปรับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการก็จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับระบบและโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาซึ่งตราขึ้นโดยผลของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จึงส่งผลให้ระยะแรกของการปรับตัวเข้าสู่โครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ การบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการจึงประสบกับปัญหาในการบริหารจัดการหลายประการ ทั้งปัญหาทางกฎหมายและปัญหาในเชิงการบริหารจัดการที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยฉบับนี้จะได้นำเสนอปัญหาในการบริหารจัดการการศึกษาเฉพาะประเด็นปัญหาทางกฎหมายหรือปัญหาที่สามารถแก้ไขโดยกระบวนการทางกฎหมายเท่านั้นเพื่อเป็นแนวทางยกร่างหรือปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนี้

1. ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการในการยกร่างกฎหมายเพื่อรองรับหลักการบริหารจัดการการศึกษาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อันจำเป็นต้องมีการตราขึ้นเพื่อที่จะกำหนดรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามกฎหมายส่งผลให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาเป็นไปด้วยความยากลำบาก อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งภายหลังได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการ

ดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2546 หรือกฎหมายที่รองรับหลักการในการกระจายอำนาจในการบริหารและจัดการการศึกษาไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ที่ออกตามความในมาตรา 39 ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ¹ ซึ่งต่อมาได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา พ.ศ.2550 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายลำดับรองที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการอีกหลายฉบับที่ยังอยู่ในกระบวนการร่างและยังไม่มีผลใช้บังคับ อันได้แก่ กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรต่าง ๆ ตามมาตรา 12 ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ² ที่กำหนดให้ นอกเหนือจากรัฐ เอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กฎหมายกำหนดให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ โดยในปัจจุบันนี้ (ธันวาคม 2550) ได้มีการตรากฎหมายลำดับรองที่รองรับหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพียง 3 ฉบับ อันได้แก่ กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว พ.ศ. 2547 ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2547 กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของสถานประกอบการในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ พ.ศ. 2547 ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสถาบันพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2548 ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2548 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากมาตรา 12 แห่งกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติแล้วจะพบว่า กฎหมายยังได้กำหนดให้บุคคล องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ และสถาบันทางสังคมอื่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ด้วย ซึ่งในขณะนี้กฎกระทรวงที่ให้สิทธิในการจัดการศึกษาแก่องค์กรดังกล่าวยังไม่เสร็จสมบูรณ์และยังไม่มีผลใช้บังคับ หากแต่อยู่ในขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งหากกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้วย่อมจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนและสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนซึ่งเป็นส่วนงานในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการโดยผลของมาตรา 25 แห่งกฎหมายด้วยระเบียบบริหารราชการ

¹ มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

หลักเกณฑ์และวิธีการในการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

² มาตรา 12 นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กระทรวงศึกษาธิการ³ และข้อ 3 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง
 กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546⁴ กล่าวคือ ภายหลังจากการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการ
 การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการแล้ว การบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
 อยู่ภายใต้องค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปของสภาหรือในรูปของคณะกรรมการจำนวน 4
 องค์กร ซึ่งจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี มีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่
 อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีสถานะเป็นกรมกรมหนึ่งของ
 กระทรวงศึกษาธิการ โดยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับกรมเหล่านี้จะเป็นไปตามกฎหมาย
 ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการที่จะได้กำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งภายใต้
 กรอบอำนาจหน้าที่และโครงสร้างใหม่ดังกล่าวจะพบว่าหน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ
 องค์กรทั้งสององค์กรจะมีสถานะเป็นกรมที่มีปริมาณงานมากขึ้นและมีความสำคัญมากกว่ากรม
 ทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากกรมเหล่านี้จะรวบรวมเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมทั้ง 15 กรมของ
 กระทรวงศึกษาธิการเดิมเข้าไว้ด้วยกัน ภายใต้ภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวหน่วยงาน
 ภายในกรมเหล่านี้จึงถูกจัดเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่และปริมาณงานในระดับ
 เทียบเท่าหรือสูงกว่าสำนัก เพราะฉะนั้น กรมการศึกษาออกโรงเรียนและสำนักงาน
 คณะกรรมการการศึกษาเอกชนซึ่งมีสถานะเป็นกรมตามโครงสร้างเดิมได้ถูกปรับเปลี่ยน
 สถานภาพไปเป็นสำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียนและสำนักบริหารงานคณะกรรมการ
 ส่งเสริมการศึกษาเอกชนตามลำดับ โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานภายในกรม
 (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) ที่มีปริมาณงานมากและมีความสำคัญเทียบเท่าหรือสูง
 กว่าสำนัก และมีผู้อำนวยการสำนักที่เป็นข้าราชการระดับเก้าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนัก
 ซึ่งการกำหนดให้ข้าราชการระดับเก้าเป็นผู้อำนวยการสำนักนั้นเป็นไปตามมาตรฐานกำหนด
 ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญที่กำหนดไว้ในมาตรา 42(9)(ง) ที่กำหนดว่าเป็นตำแหน่ง
 สำหรับหัวหน้าหน่วยงานที่สูงกว่ากอง ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในงานหลักตามอำนาจ
 หน้าที่ของกรม และเป็นงานที่มีความหลากหลาย ความยาก และมีคุณภาพของงานสูงกว่ากอง⁵

³ มาตรา 25 สำนักงานปลัดกระทรวง อาจแบ่งส่วนราชการได้ดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานอำนวยการ

(2) สำนัก สำนักบริหารงาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักหรือ
 สำนักบริหารงาน

.....

⁴ ข้อ 3 ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการดังต่อไปนี้

.....

(10) สำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน

(11) สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

⁵ มาตรา 42 (9) ตำแหน่งระดับ 9 ได้แก่

.....

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการปรับเข้าสู่โครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการแล้วได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขสถานะของสำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียนและสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการโดยมีฝ่ายเลขานุการของหน่วยงานเป็นสำนักงานและมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นเลขาธิการสำนักงานซึ่งมีฐานะเทียบเท่าอธิบดี⁶ โดยให้เหตุผลการขอแก้ไขว่า เนื่องจากการดำเนินงานของสำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียนและสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนภายใต้โครงสร้างใหม่ดังกล่าวนี้เป็นการดำเนินงานที่มีภารกิจและปริมาณงานมากและเป็นงานในลักษณะเดียวและมีปริมาณงานเท่ากับงานของกรมการศึกษาออกโรงเรียนและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนตามโครงสร้างเดิมของกระทรวงศึกษาธิการ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาโดยเขตพื้นที่การศึกษา กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดกรอบในการจัดระบบโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของชาติใหม่ ภายใต้อำนาจหน้าที่ว่าการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการในการจัดการศึกษาจะต้องยึดหลักให้ต้องมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ โดยจะต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁷ และกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายอำนาจในการบริหารจัดการการศึกษาทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง⁸ ซึ่งแสดงให้เห็นนัยสำคัญของการจัดระบบการศึกษาที่ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะฉะนั้น การจัดระบบให้มีการบริหารจัดการการศึกษาโดยเขตพื้นที่การศึกษาจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นหน่วยรับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการการศึกษาจากส่วนกลาง เพื่อที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งยังก่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตนั้น ๆ อีกด้วย ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษานั้น จะต้องคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร และความเหมาะสมด้านอื่นเป็นเกณฑ์ประกอบกัน และกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของสภาการศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการออกประกาศกำหนด

(ง) ตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงานที่สูงกว่ากอง ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในงานหลักตามอำนาจหน้าที่ของกรม และเป็นงานที่มีความหลากหลาย ความยาก และมีคุณภาพของงานสูงกว่ากอง

⁶ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ... ที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (12 ธันวาคม 2550)

⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 : มาตรา 9

⁸ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 : มาตรา 39

เขตพื้นที่การศึกษา⁹ ภายใต้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีการตราประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ขึ้นใช้บังคับเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนทั้งสิ้น 175 เขต¹⁰ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 อย่างไรก็ตาม พบว่าการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาในเบื้องต้นตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการนั้น เขตพื้นที่การศึกษาบางเขตมีขนาดใหญ่เกินไป ประกอบกับมีจำนวนสถานศึกษาในความดูแลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบางแห่งมีภารกิจในความดูแลเป็นจำนวนมากไม่สอดคล้องกับสมรรถภาพของเขตพื้นที่การศึกษาทั้งในด้านกำลังคน วัสดุ อุปกรณ์เทคโนโลยีที่มีอยู่ ตลอดจนระยะทางระหว่างสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ไกลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนมาก ทำให้มีความยากลำบากในการเดินทาง จนนำมาสู่ข้อเสนอให้มีการประกาศแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าว

4. ปัญหาเรื่องบุคลากรและความเหมาะสมของคุณสมบัติของบุคลากรในบางตำแหน่งที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) กล่าวคือ ในส่วนของการบริหารจัดการการศึกษาโดยเขตพื้นที่ศึกษานั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานใน

⁹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545

มาตรา 37 การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา

.....

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546

มาตรา 33 การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์การจัดการศึกษาหรือมีเหตุผลความจำเป็นอย่างอื่นตามสภาพการจัดการศึกษาประเภท คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจประกาศกำหนดให้การบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่การศึกษาใดสามารถขยายการบริการออกไปในเขตพื้นที่การศึกษาอื่นก็ได้

¹⁰ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา

เขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กร เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่ จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา¹¹ ซึ่งคณะกรรมการเขตพื้นที่ การศึกษาจะประกอบไปด้วยผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการ การศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ร่วมกันเป็น คณะกรรมการ ซึ่งจำนวนกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การ เลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง กฎหมาย กำหนดให้ตราเป็นกฎกระทรวง ซึ่งได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง พ.ศ. 2546 ขึ้นโดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2546 ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ ได้กำหนดให้คำนิยามและวิธีการได้มาซึ่งกรรมการ ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเอาไว้¹² โดยในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น กฎกระทรวงได้กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม จำนวนทั้งสิ้น 6 คน¹³ ร่วมเป็นกรรมการด้วยโดยมิได้กำหนดนิยามหรือที่มาของกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเอาไว้แต่ประการใด ส่งผลให้การสรร หาคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้มีการสรรหาคณะกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความหลากหลายในทุกส่วนของสาขาวิชาชีพ แต่ผลการสรรหาได้มาแต่ครู อาจารย์และไม่เป็นตัวแทนโดยตรงของแต่ละวิชาชีพ จึงมีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงระเบียบ ขั้นตอน วิธีการสรรหา คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้าน การศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมให้มีความชัดเจนมากขึ้น

ในส่วนของสถานศึกษานั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา และ

¹¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 : มาตรา 38 และพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 : มาตรา 36

¹² กฎกระทรวง กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การ เลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขต พื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 : ข้อ 1

¹³ กฎกระทรวง กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การ เลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขต พื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 : ข้อ 2

สถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งจำนวนกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการ และกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง กฎหมายกำหนดให้ตราเป็นกฎกระทรวง¹⁴ ซึ่งได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ขึ้นใช้โดยมีผลบังคับเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2546 เป็นต้นมา กฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งกรรมการและจำนวนกรรมการเอาไว้ อย่างไรก็ตามองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่กฎหมายกำหนดเอาไว้สำหรับโรงเรียนบางแห่งก็ไม่สามารถหาผู้ที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายเข้าร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาได้หรือไม่มีผู้สนใจเข้าร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษา เช่น โรงเรียนขนาดเล็กซึ่งเพิ่งตั้งขึ้นใหม่ อาจยังไม่มีศิษย์เก่าที่จบการศึกษาไปแล้วเข้าร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

ในส่วนของคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษานั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในมาตรา 21 จะพบว่ากฎหมายกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาโยกย้ายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาให้ความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ และอำนาจอื่นที่ที่กฎหมายกำหนด¹⁵ คณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยประธานอนุกรรมการซึ่งอนุกรรมการคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน อนุกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสามคน ผู้แทน ก.ค.ศ. ผู้แทนคุรุสภา และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งคัดเลือกจากบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีความรู้ ความสามารถ หรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลที่เป็นประโยชน์แก่เขตพื้นที่การศึกษา

¹⁴ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 : มาตรา 40 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 : มาตรา 38

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 : มาตรา 23

อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนสามคน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้แทนหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่น ในเขตพื้นที่การศึกษาตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวนหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการได้มาของประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษานั้นจะมาจากการเลือกกันเองของอนุกรรมการซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางบริหารจัดการกล่าวคือ ในบางเขตพื้นที่การศึกษานั้น เมื่อมีการเลือกกันเองของอนุกรรมการเพื่อสรรหาประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษานั้นผลการเลือกกันเองมักจะให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากครูได้รับเลือกให้เป็นประธาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ในขณะที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหลักทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ จนทำให้หลายเขตพื้นที่การศึกษามีสัดส่วนครูมากกว่าสัดส่วนอนุกรรมการโดยตำแหน่งและสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทำลายระบบไตรภาคีสามฝ่ายที่ต้องมีสัดส่วนเท่ากัน และก่อให้เกิดปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายให้กับพรรคพวกของตนเอง โดยอาศัยคะแนนเสียงที่มีมากกว่า ส่งผลให้มติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาไม่ได้รับการยอมรับ กระทั่งนำไปสู่ปัญหาผู้แทนครูสายมัธยมศึกษาขอแยกไปจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาดูแลโรงเรียนมัธยมกันเอง และนำมาสู่ข้อเสนอนี้ให้มีการแก้ไขคุณสมบัติและการคัดเลือกประธานของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้มีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการศึกษา

5. ปัญหาเกี่ยวกับความอิสระของโรงเรียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹⁶ ประกอบด้วย มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถานศึกษา นอกจากนี้บรรดารายอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา ส่วนบรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลรวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาที่ซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ อย่างไรก็ตาม บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงิน

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 : มาตรา 35

งบประมาณ ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา นั้น ๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด หลักการดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้ เจตนารมณ์เพื่อให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของสถานศึกษานั้นได้เอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวใน การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการ บริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขต พื้นที่การศึกษาโดยตรง ดังที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเจตนารมณ์ ดังกล่าวปรากฏชัดเจนในบทบัญญัติของมาตรา 59 ในวรรคสองและวรรคสามแห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษา ของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของ สถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา และให้รายได้และ ผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ ไม่ เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ อย่างไรก็ตาม โดยผลของการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของ สถานศึกษาดังกล่าว สถานศึกษาต่าง ๆ ยังขาดแนวทางหลักเกณฑ์ในการบริหารสถานศึกษา การบริหารทรัพย์สินของสถานศึกษาที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา ทำให้สถานศึกษาไม่กล้า ดำเนินการโดยเฉพาะเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่สถานศึกษาครอบครองดูแลอยู่

ในส่วนของโรงเรียนของเอกชนนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้สถานศึกษาเอกชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย¹⁷ เพื่อความคล่องตัว ในการบริหารจัดการการศึกษา ซึ่งในปัจจุบันยังมีได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวแต่ประการใด

6. ปัญหาการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัด การศึกษาจะต้องยึดหลักการที่ว่า การจัดการศึกษาจะต้องมีเอกภาพในด้านนโยบาย และมีความ หลากหลายในทางปฏิบัติ โดยจะต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁸ ทั้งยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัด การศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับได้ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความ

¹⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

มาตรา 44 ให้สถานศึกษาเอกชนตามมาตรา 18 (2) เป็นนิติบุคคลและมีกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน ผู้รับใบอนุญาต ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ

.....

¹⁸ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 : มาตรา 9

ต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ๆ และเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งมีหน้าที่ในการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย¹⁹ ประกอบกับมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องตราเป็นกฎกระทรวง ดังนั้น จึงได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ขึ้นโดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2547 โดยกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก่อน²⁰ โดยในการดำเนินการดังกล่าวกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับคู่กันกับกฎกระทรวงดังกล่าว โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2547 เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายทั้งสองฉบับได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับเงื่อนไขการถ่ายโอนโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวโดยตรากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549 โดยมีผลเป็นการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับแรกในประเด็นเรื่องความสมัครใจของสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอรับโอน โดยกำหนดให้การรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าว นั้น จะต้องระบุชื่อสถานศึกษาที่ขอรับโอนและเสนอหลักฐานที่แสดงถึงความสมัครใจด้วยเสียงข้างมากของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษานั้นฝ่ายหนึ่ง และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอีกฝ่ายหนึ่งให้โอนสถานศึกษาแห่งนั้นไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบการถ่ายโอนด้วย ซึ่งภายหลังจากการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าว

¹⁹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 : มาตรา 42

²⁰ กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ข้อ 3 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษา หรือรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ยื่นคำขอต่อส่วนราชการก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องความพร้อมของสถานศึกษา ความสมัครใจในการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นให้ในปัจจุบันมีการฟ้องร้องคดีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก

2.2 หลักการพื้นฐานในการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ภายใต้เจตนารมณ์เพื่อที่จะให้มีการปฏิรูปการศึกษา ประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายอันมีผลเป็นการคุ้มครองและส่งเสริมการศึกษาเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540²¹ โดยมีเนื้อหาสาระอันเป็นการกำหนดหน้าที่ให้แก่วินิจฉัยในฐานะที่เป็นผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้อง จัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ อันเป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาและเป็นกฎหมายแม่บทของการจัดการศึกษาออกมาใช้บังคับเป็นครั้งแรก และส่งผลให้กระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการศึกษาได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาทั้งระบบซึ่งได้มีผลใช้บังคับมากระยะหนึ่ง จนมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติอีกครั้งในปี พ.ศ. 2545 อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 นั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาของชาติโดยยังคงมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับหลักการตลอดจนแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาเอาไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุด ทั้งบทบัญญัติที่เป็นข้อกำหนดรองรับหลักการเดิม

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

ของรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ตลอดจนการกำหนดหลักการใหม่เพิ่มเติมขึ้นจากเดิมหลายประการ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากหลักการในการบริหารจัดการการศึกษาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบกับความมุ่งหมายของหลักการดังกล่าวตามที่ปรากฏในเอกสารบันทึกการประชุมของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง ว่าแท้จริงแล้วเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายตามบันทึกรายงานการประชุมของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสิ่งเดียวกันหรือไม่ และกระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามกฎหมายจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักการตีความกฎหมายนั้น จะพบว่าการตีความกฎหมายนั้นมีจุดประสงค์เพื่อแปลความหมายของบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความหมายชัดเจนขึ้น²² และเมื่อปรากฏว่าตัวบทบัญญัติของกฎหมายมีข้อความชัดเจนอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องตีความ หากแต่ต้องถือว่าข้อความเหล่านั้นมีความหมายตามธรรมดาของถ้อยคำที่ใช้อยู่่นั้นเป็นสำคัญ ตรงกันข้ามหากบทบัญญัติของกฎหมายมีความเคลือบคลุมหรือมีข้อความกำกวมหรือเป็นกรณีถ้อยคำที่ปรากฏในกฎหมายนั้นเป็นถ้อยคำที่กฎหมายกำหนดความหมายจำเพาะ (Terms of Art) ที่ผิดเพี้ยนจากความหมายธรรมดา ก็จำเป็นต้องไต่หาเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมายมาประกอบการตีความ อย่างไรก็ตาม “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” นั้นอาจจะไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับ “เจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย” ในขณะที่บัญญัติกฎหมายก็ได้ เนื่องจากในขณะที่บัญญัติกฎหมายนั้นสภาวะในสังคมอาจจะไม่เหมือนกับในปัจจุบันที่มีปัญหาเกิดขึ้น และผู้บัญญัติกฎหมายอาจคาดคะเนการล่วงหน้าไม่ได้ก็เป็นได้ ดังนั้น “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” นั้นจึงต้องเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายนั่นเอง เป็นเอกเทศต่างหากจากเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายในขณะที่บัญญัติกฎหมายฉบับนั้น²³ ดังนั้น ในการตีความกฎหมายจึงจำต้องตีความโดยยึดโครงสร้างใหญ่ของระบบกฎหมายในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) และ “หลักอันเป็นเนื้อแท้ของความยุติธรรม” (The Principles of Natural Justice) ประกอบกัน²⁴ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีในการตีความกฎหมายตามหลักกฎหมายเยอรมันใน “ทฤษฎีอภิปรัชญา” หรือ “Objektiv Theorie” ที่กำหนดว่าการตีความบทบัญญัติของกฎหมายโดยถือเอาเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมายเป็นหลักนั้นเป็นการไม่ถูกต้อง เนื่องจากเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมายนั้นได้แยกขาดต่อนอกจากความมุ่งหมายหรือ

²² ประกอบ หุตะสิงห์. “การตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรเทียบเคียงกฎหมายเยอรมัน” วารสารนิติศาสตร์. (ธันวาคม 2512) หน้า 71.

²³ ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร และ วิชา มหาคุณ. “การตีความกฎหมาย” วารสารกฎหมาย สุขุขทัยธรรมมาธิราช . 3(กรกฎาคม 2534) หน้า 10.

²⁴ ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร และ วิชา มหาคุณ. “การตีความกฎหมาย” วารสารกฎหมาย สุขุขทัยธรรมมาธิราช . 3(ธันวาคม 2534) หน้า 16.

เจตนาของกฎหมายแล้ว ฉะนั้น การตีความกฎหมาย จึงต้องพึงเล็งถึงความมุ่งหมายของ บทบัญญัติกฎหมายนั่นเอง มิใช่พึงเล็งที่เจตนาของผู้บัญญัติกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นสามารถค้นหาได้จากถ้อยคำหรือสำนวนซึ่งผู้บัญญัติกฎหมายได้วางเอาไว้แล้ว โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ทั่วไปที่อยู่เฉพาะหน้า²⁵ โดยถือว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นได้ถูกตัดขาดออกจากผู้บัญญัติแล้วโดยการออกประกาศออกใช้เป็นกฎหมายนั่นเอง ซึ่งการประกาศนี้ทำให้กฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นอิสระขึ้นในตัวนั่นเอง ส่งผลให้ในการตีความกฎหมายยังต้องค้นคว้าต่อไปว่าความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นมีอย่างไร โดยการพิจารณาหรือรูปโครงและการจัดหมวดหมู่แห่งกฎหมายนั้น พิจารณาข้อความที่ติดต่อกันเกี่ยวโยงกันภายในบทบัญญัตินั้นหรือเทียบเคียงบทบัญญัติที่จะต้องตีความกับบทบัญญัติอื่น ๆ ของกฎหมายฉบับเดียวกันหรือของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ประกอบกัน หากแต่สิ่งที่สำคัญที่สุดในการตีความกฎหมายคือ การพิจารณาถึงคุณค่าแห่งผลที่ได้รับจากการตีความนั้นว่าเป็นอย่างไร เนื่องจากกฎหมายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทั้งหมดของชาติ ซึ่งผูกพันเกี่ยวโยงอยู่กับจรรยาและความคิดเห็นอีกทั้งความจำเป็นต่าง ๆ ในทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างแยกออกจากกันไม่ออก เพราะฉะนั้น เมื่อมีกรณีเป็นที่สงสัย ก็จะต้องตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการ สอดคล้องกับความเป็นไปในสังคมและสอดคล้องกับความรุ่งเรืองแห่งวัฒนธรรมของชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยพิจารณาถึงความคิดเห็นของสังคมในยุคนั้น ประกอบกับจารีตประเพณีที่พึงปฏิบัติตลอดจนจะต้องคำนึงถึงผลแห่งการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วยประกอบกันด้วย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ที่เห็นว่าการตีความและการบังคับใช้กฎหมายย่อมปรับตัวไปได้ตามสภาพของปัญหาของสังคมโดยไม่ผูกติดกับเจตนาของผู้ร่างกฎหมาย และเห็นว่าเจตนาของผู้ตรากฎหมายตามบันทึกการประชุมของคณะกรรมการฯของรัฐสภาไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย²⁶ เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีและแนวทางการตีความกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้นมีเนื้อหาและถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจนอยู่แล้ว โดยสามารถพิจารณาความหมายของถ้อยคำของกฎหมายได้โดยไม่ต้องนำเจตนารมณ์ของผู้ร่างมาพิจารณาประกอบการตีความ ในทางตรงกันข้ามหากจะต้องตีความบทบัญญัติดังกล่าวก็ควรที่จะตีความโดยนำเอาบริบทของสังคม ลักษณะและรูปแบบและโครงสร้างการจัดการศึกษาที่มีอยู่แล้วมาพิจารณาประกอบการตีความ ทั้งนี้เพื่อให้ผลของการตีความนั้นเป็นผลที่สามารถนำมาปรับใช้และสอดคล้องกับระบบโครงสร้างและรูปแบบการบริหารจัดการที่เป็นอยู่ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

²⁵ ประกอบ หุตะสิงห์. “การตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรเทียบเคียงกฎหมายเยอรมัน” วารสารนิติศาสตร์. (ธันวาคม 2512) หน้า 72-73.

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชน เล่มที่ 3 ที่มาและนิติวิธี. สำนักพิมพ์นิติธรรม 2538. หน้า 124 - 125.

และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วจะพบว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไว้หลายประการ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การรับรองสิทธิเสรีภาพในการศึกษา

การกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพในการศึกษานั้นมิได้เพิ่งเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันเท่านั้น หากแต่สิทธิเสรีภาพในการศึกษาได้รับการรับรองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 43²⁷ ที่กำหนดให้ “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน” ซึ่งโดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว พระราชบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาของไทยยังได้รองรับเอาหลักการดังกล่าวมากำหนดในมาตรา 10 วรรคแรกที่ได้กำหนดให้ “การจัดการศึกษาของรัฐนั้น รัฐจะต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน” ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับต่างก็ยืนยันหลักการเดียวกันคือรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันโดยจะต้องจัดอย่างมีคุณภาพและไม่เก็บค่าเล่าเรียนอย่างน้อย 12 ปีด้วย จนเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับจะพบว่า รัฐธรรมนูญได้ยังคงหลักการดังกล่าวไว้โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมและรับรองสิทธิเสรีภาพในการศึกษาของประชาชนเอาไว้ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 49 ความว่า

“มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้ตกอยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ”

บทบัญญัติมาตรา 49 ดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในการที่จะได้รับการศึกษาของประชาชนโดยกฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการศึกษาที่รัฐที่หน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน (Equal Accessibility to Education) ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐจะต้องจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างน้อย 12 ปี โดยต้องจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยต้องไม่เก็บค่าใช้จ่าย ตลอดจนถึงได้รับรองสิทธิในการได้รับการศึกษาของบุคคลที่ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษ อันได้แก่ บุคคลผู้ยากไร้ บุคคลผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือบุคคลผู้ตกอยู่ในสภาวะยากลำบากที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิในการได้รับการศึกษาเป็นกรณีพิเศษ ให้โดยรัฐจะต้องให้การสนับสนุนให้บุคคลดังกล่าวสามารถมีโอกาสได้รับการศึกษาในลักษณะเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองและส่งเสริมการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างเหมาะสมจากรัฐอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 นั้นได้กำหนดให้สิทธิเสรีภาพในการศึกษานั้นเป็นสิทธิในการได้รับการศึกษา “ขั้นพื้นฐาน” ซึ่งหมายความถึงการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา²⁸ ส่งผลให้ภายหลังจากการใช้บังคับกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีเฝ้าประกายในมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง นโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีที่ประกาศเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2542 ที่ให้ความเห็นชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยกำหนดให้รัฐจะต้องอุดหนุนการศึกษา 12 ปีโดยให้ครอบคลุมเฉพาะการศึกษาระดับประถมศึกษา (6 ปี) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (3 ปี) และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญและสายอาชีพ 3 ปี) เท่านั้น หากแต่ไม่ครอบคลุมถึงการศึกษาของเด็กปฐมวัย ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาควรจะเป็นการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมโดยเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนหรือสถาบันหรือองค์กรในท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันครอบครัว เป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยนี้ควบคู่กันไปด้วย ประกอบกับภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับแล้ว จะพบว่ามาตรา 49 วรรคแรกได้กำหนดให้ “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” โดยมีได้กำหนดว่าจะต้องเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้น จึงนำมาสู่ประเด็นที่เรียกร้องให้มีการทบทวนสิทธิเสรีภาพในการ

²⁸ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 : มาตรา 4.

ได้รับการศึกษาฟรี 12 ปีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าจะยังคงเริ่มต้นนับตั้งแต่ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 จนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ) ตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 16 มีนาคม 2542 ดั้งเดิม หรือปรับเปลี่ยนให้รัฐมีหน้าที่อุดหนุนการศึกษาฟรี 12 ปีโดยเริ่มต้นตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นแทน ซึ่งในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า การอุดหนุนการศึกษาฟรี 12 ปีตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 16 มีนาคม 2542 ในขณะนี้มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากหากให้รัฐเริ่มอุดหนุนการศึกษาตั้งแต่ชั้นอนุบาลก็จะสิ้นสุดเพียงแค่ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหากระทบกับโอกาสการเรียนรู้ของเด็กในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและอาชีพได้ เนื่องจากต้องมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นตามไปด้วยตลอดจนการอุดหนุนการศึกษาฟรี 12 ปีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต้องงบประมาณแผ่นดินและเป็นประเด็นเกี่ยวกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งเป็นหน้าที่โดยแท้ของรัฐบาลซึ่งจะเป็นผู้กำหนดเองตามความเหมาะสมกับงบประมาณของแผ่นดินในอนาคต อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้ในการจัดการศึกษานั้น รัฐจะต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ดังที่ปรากฏในมาตรา 10 นั้น บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างน้อย 12 ปี โดยต้องจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยต้องไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยมีได้กำหนดว่าจะต้องเป็นการศึกษา “ขั้นพื้นฐาน” เอาไว้ตั้งแต่ประการใด ในทางตรงกันข้ามถ้อยคำในมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ดังกล่าวกลับมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกด้วย กล่าวคือ ได้มีการยืนยันหลักการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาว่ารัฐในฐานะผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายจะต้องมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและทั่วถึงโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายอย่างน้อย 12 ปีซึ่งกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติในฐานะที่เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาของชาติได้อธิบายขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าการจัดการศึกษาที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างน้อย 12 ปีนั้นคือการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการศึกษาระดับก่อนอุดมศึกษานั้นเองอันส่งผลให้หลักการในการอุดหนุนการศึกษา 12 ปีมีความชัดเจนมากขึ้นอีกด้วย

นอกจากนี้ หลักการในการจัดการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นยังได้กำหนดว่าจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนนั้น จะต้องเป็นการจัดการศึกษาโดยที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ “โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ซึ่งคำว่าโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายนั้นหมายความว่าอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 43 นั้นจะพบว่ากฎหมายได้กำหนดถ้อยคำไว้ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ กำหนดว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยตีความคำว่า “โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” นั้นรัฐยังคงสามารถเก็บได้ ทั้งนี้เนื่องจาก

คุณภาพและมาตรฐานในการจัดการศึกษาของโรงเรียนหรือสถานศึกษาแต่ละแห่งที่มีอยู่ทั่วประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน ดังนั้น หากเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ย่อมหมายความว่า การที่รัฐจะอุดหนุนให้ประชาชนได้รับการศึกษาโดยที่ไม่เก็บค่าใช้จ่ายนั้นจะต้องเป็นกรณีที่คุณภาพและมาตรฐานในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นมีคุณภาพเท่าเทียมกันทุกแห่ง ซึ่งในความเป็นจริงคุณภาพมาตรฐานในการจัดการศึกษาของโรงเรียนแต่ละแห่งนั้นมิได้มีมาตรฐานเท่าเทียมกันแต่ประการใด ดังนั้น โรงเรียนใดที่สามารถจัดการศึกษาโดยมีมาตรฐานและคุณภาพที่สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปจึงยังคงสามารถที่จะเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมขึ้นได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) จะพบว่าหลักการในการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 ยังคงยืนยันในหลักการเดิมที่มีอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดังนั้น คำว่า “โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ในมาตรา 49 นั้นจึงย่อมมีความหมายว่าในกรณีที่โรงเรียนหรือสถานศึกษาใดสามารถจัดการศึกษาโดยมีมาตรฐานที่สูงกว่าโรงเรียนทั่วไปโรงเรียนหรือสถานศึกษาแห่งนั้นก็ย่อมสามารถที่จะเก็บค่าใช้จ่ายที่เพิ่มเติมขึ้นได้

2. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษา

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือที่เรียกว่า “Directive Principle of State Policy” นั้นเป็นแนวทางในการดำเนินงานของรัฐโดยถูกกำหนดขึ้นภายใต้เจตนารมณ์เพื่อกำหนดเรื่องสำคัญ ๆ ที่รัฐมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติสิ่งที่รัฐมีหน้าที่ต้องกระทำเอาไว้ในหมวดที่ 5 ทั้งหมด 10 ส่วน ได้แก่ บททั่วไป แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศและพลังงาน และแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีบทบาทเป็นการกำหนดแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้ต้องดำเนินการตาม ทั้งยังมีผลเป็นการกำหนดแนวทางในการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐภายใต้ประโยชน์สาธารณะของประชาชนอีกด้วย²⁹ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะพบว่า กฎหมายได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษาเอาไว้ในหมวดที่ 5 ส่วนที่ 4 ในมาตรา 80 ความว่า

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 75 บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

“มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรมดังต่อไปนี้

(1) ค้ำครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของ สถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

(2) ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำสู่สุขภาพที่ดีที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ละส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้ สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็น ไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐาน คุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปะวิทยาการแขนงต่าง ๆ และเผยแพร่ ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึก และเผยแพร่ ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญา ท้องถิ่น”

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 80 จะพบว่า ในด้านการศึกษานั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็น “หน้าที่” ของรัฐในการที่จะต้องพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งยังจะต้องจัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงหรือจัดทำกฎหมายที่มีผลเป็นการพัฒนา การศึกษาของชาติ ตลอดจนจัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็น ไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนี้ รัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุน การกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน

สามารถที่จะจัดและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่อยู่ภายใต้ความมุ่งหมายและหลักการที่ว่า การจัดการศึกษานั้นจะต้องจัดระบบโครงสร้างโดยยึดหลักเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและการจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา³⁰ นอกจากนี้ ในส่วนของผู้เรียนนั้นกฎหมายการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้กระบวนการเรียนรู้นั้นจะต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รู้จรรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³¹ เป็นต้น ทั้งยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นได้อีกด้วย³²

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการกำกับให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นเกิดผลขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดกลไกที่เป็นเครื่องมือในการกำกับให้มีการดำเนินการให้เกิดผลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยมีกลไกที่สำคัญสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา³³ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีหน้าที่ในการชี้แจงว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาเท่าใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และเพื่อการนี้คณะรัฐมนตรีจะต้องจัดทำ “แผนการบริหารราชการ

³⁰ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 : มาตรา 9

³¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 : มาตรา 7

³² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 : มาตรา 41

³³ มาตรา 75 บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินจะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และจะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

แผ่นดิน” เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ ตลอดจนคณะรัฐมนตรีจะต้องจัดให้มี “แผนการตรากฎหมาย” ที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย³⁴ และประการที่สอง รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง โดยจะต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาลที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินว่ารัฐบาลได้ดำเนินการไปมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง และจะต้องแก้ไขอย่างไรต่อไป ซึ่งส่วนราชการทั้งหลายจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูลเพื่อให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะได้นำข้อมูลของแต่ละหน่วยงานมาบูรณาการและจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

3. สิทธิในการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครอง ที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการของตนเอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประการ ซึ่งรวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติอีกด้วย ดังปรากฏในมาตรา 289 ความว่า

“มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

³⁴ มาตรา 76 คณะรัฐมนตรีจะต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

โดยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงย่อมที่จะทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ทั้งยังมีความใกล้ชิดกับศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี บทบัญญัติในมาตรา 289 นี้จึงได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่นอกเหนือจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ยังจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีอันดีและภูมิปัญญาของท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา การอบรมและการฝึกอาชีพให้แก่ประชาชนตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติประกอบกัน และมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติด้วย

หลักการดังกล่าวนี้ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้การจัดการศึกษานั้นจะต้องจัดระบบโครงสร้างโดยยึดหลักเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและการจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู ศึกษานิเทศก์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยได้กำหนดรองรับสิทธิในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 42 ความว่า

“มาตรา 42 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น”

จากมาตรา 42 จะพบว่า กฎหมายได้กำหนดให้สิทธิแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสิทธิที่จะจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภท ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขสามประการ คือ ภายใต้ความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น และเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ และเพื่อเป็นการยืนยันหลักการ

ดังกล่าว กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติจึงได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในการประสานและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ตลอดจนทำหน้าที่ในการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

2.3 บทวิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะพบว่า ได้มีการบัญญัติหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยตรงจำนวนสามประเด็น คือ หลักการที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการศึกษาที่กำหนดในมาตรา 49 หลักการที่กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดเอาไว้ในมาตรา 80 และหลักการที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษา ที่กำหนดในมาตรา 289 และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จ โดยได้กำหนดกรอบระยะเวลาสำหรับการดำเนินการดังกล่าว ดังนี้

“มาตรา 303 ในวาระแรกเริ่มให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพตามมาตรา 40 มาตรา 44 บทบัญญัติในส่วนที่ 7 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ส่วนที่ 8 สิทธิเสรีภาพในการศึกษา ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริหารสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 56 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระตามมาตรา 61 วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองตามมาตรา 78(7) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 81 (4) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรรมตามมาตรา 87(4) และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 256 ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176

(2) กฎหมายเรื่องการพัฒนาการศึกษาของชาติตามมาตรา 80 โดยส่งเสริมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาลัยชุมชนหรือรูปแบบอื่น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ การจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176

(3) กฎหมายตามมาตรา 190 วรรคห้า โดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอน และวิธีการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176

(4) กฎหมายตามมาตรา 86(1) และมาตรา 167 วรรคสาม ภายในสองปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา

(5) กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นตามหมวด 14 การปกครองตนเอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176 ในการนี้จะทำเป็นประมวลกฎหมายท้องถิ่นก็ได้

ในกรณีที่ปรากฏว่ากฎหมายใดที่ตราขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มีเนื้อหาสาระเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ถือเป็นการยกเว้นที่จะไม่ต้องดำเนินการตามมาตรานี้อีก”

จากบทบัญญัติของมาตรา 303 ดังกล่าวข้างต้นจะพบว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดเอาไว้ โดยเฉพาะในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการนั้นคือเฉพาะกฎหมายที่กำหนดตามมาตรา 303 (1) และ (2) เท่านั้น ได้แก่

- กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพในการศึกษาตามมาตรา 49 ที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176 (มาตรา 303(1)) และ

- กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติโดยส่งเสริมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาลัยชุมชนหรือรูปแบบอื่น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่

เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176 (มาตรา 303(2))

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการของรัฐบาลตามมาตรา 303 ดังกล่าวนั้น ในกรณีที่ปรากฏว่ากฎหมายใดที่ตราขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มีเนื้อหาสาระเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แล้ว รัฐธรรมนูญให้ถือเป็นกฎหมายดังกล่าวนั้นจะได้รับการยกเว้นที่จะไม่ต้องดำเนินการตามมาตรานี้ อีก เพราะฉะนั้น การดำเนินการของกระทรวงศึกษาธิการในฐานะองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 303 ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงจำต้องศึกษาวิเคราะห์จากบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนว่า บรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวนี้มีเนื้อหาที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร และหากกฎหมายฉบับใดมีเนื้อหาที่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการใด ๆ อีกต่อไป เพราะได้รับยกเว้นตามมาตรา 303 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

จากแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาแล้วจะพบว่าหลักการที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการศึกษาและแนวทางการจัดการศึกษาตามแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545³⁵ ได้มีการกล่าวถึงเนื้อหาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 303 (1) และ (2) แล้ว หากแต่ยังไม่มีการตรากฎหมายออกมารองรับการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นรูปธรรม ดังนั้น ในส่วนการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาทางเลือกในรูปแบบต่าง ๆ อันได้แก่ การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต หรือการศึกษารูปแบบอื่น ควรจะมีการพิจารณาศึกษากว้างขึ้นเป็นกฎหมายใหม่ในลักษณะของกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียดการจัดการศึกษานอกระบบในแต่ละกรณีไว้ให้ชัดเจน รวมตลอดทั้งกฎหมายจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนที่จะต้องตราขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

สำหรับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างองค์กรการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนั้น การปรับระบบการบริหารจัดการตลอดจนโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการในระยะแรกจึงอาจก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวาย ประกอบกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งด้านการบริหารจัดการการศึกษาที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนการปรับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการก็จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับ

³⁵ โปรดดูหัวข้อ 2.2 หลักการพื้นฐานในการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ระบบและโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาซึ่งตราขึ้นโดยผลของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จึงส่งผลให้ระยะแรกของการปรับตัวเข้าสู่โครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ การบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการจึงประสบกับปัญหาในการบริหารจัดการหลายประการ ทั้งปัญหาทางกฎหมายและปัญหาในเชิงการบริหารจัดการที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งได้มีการวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุของปัญหาทางกฎหมายละกำหนดแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมมากขึ้น³⁶

นอกจากนี้ การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในเรื่องของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 289 นั้น หากพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้งเรื่องการกระจายอำนาจ การให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงมีความจำเป็นที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องรับดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนดังกล่าว เพื่อมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจอีกด้วย

³⁶ โปรดดูหัวข้อ 2.2 หลักการพื้นฐานในการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

บทที่ 3

ข้อวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมาย ในการบริหารจัดการศึกษาตามบทบัญญัติของกฎหมายการศึกษา ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน

จากสภาพปัญหาในการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการประกอบกับแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาของไทยตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นั้น ภายหลังจากการศึกษาวิเคราะห์จากบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการแล้วว่า บรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวนี้มีเนื้อหาที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไรหรือไม่นั้น กระทรวงศึกษาธิการในฐานะองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 303 ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ สิทธิในการได้รับการศึกษาของประชาชนและแนวทางในการจัดการศึกษาทางเลือกให้แก่ประชาชน ปัญหาในการบริหารจัดการการศึกษาที่เกิดจากโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมของการจัดการศึกษาโดยวิทยาลัยชุมชน และสิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาตลอดจนการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.1 สิทธิในการได้รับการศึกษาของประชาชนและแนวทางในการจัดการศึกษาทางเลือกให้แก่ประชาชนที่เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการศึกษาของชนชาวไทยไว้ในส่วนที่ 8 ของหมวดที่ 3 ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่สำคัญดังนี้

“มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองและการส่งเสริม ที่เหมาะสมจากรัฐ”

“**มาตรา 80 (3)** การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ ภูมิหายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคม รวมทั้งการปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

ประกอบกับบทเฉพาะกาลมาตรา 303 (2) ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้อีกว่า

“ภูมิหายเพื่อการพัฒนาการศึกษาของชาติตามมาตรา 80 โดยการส่งเสริมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาลัยชุมชนหรือรูปแบบอื่น รวมทั้งปรับปรุงภูมิหายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176”

หากจะพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 49 มาตรา 80 (3) และมาตรา 303 (2) ประกอบกับมาตรา 4 มาตรา 8 มาตรา 10 มาตรา 12 มาตรา 15 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ก็จะพบว่ามีคำหลายคำที่มีถ้อยคำตรงกันหรือ สอดคล้องกันและเกี่ยวข้องกัน นอกจากนี้ ยังมีคำบางคำที่ถูกบัญญัติขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้อยคำเหล่านี้บุคคลผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา ผู้จัดการศึกษา นักการศึกษา นักวิชาการ และผู้ที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติหรือผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความเข้าใจสอดคล้องต้องตรงกัน มิฉะนั้น อาจนำไปสู่ปัญหาในการบริหารจัดการการศึกษาของชาติได้ในที่สุด ถ้อยคำดังกล่าว ได้แก่ คำว่า “การศึกษา” “การเรียนรู้” “การศึกษาทางเลือกของประชาชน” “การเรียนรู้ด้วยตนเอง” “การเรียนรู้ตลอดชีวิต” “ระดับการศึกษา” “รูปแบบการศึกษา” “การศึกษาในระบบ” “การศึกษานอกระบบ” และคำว่า “การศึกษาตามอัธยาศัย” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญดังจะได้พิจารณาความหมายของถ้อยคำดังกล่าว ดังนี้

1. คำว่า “การศึกษา” คำนี้ น่าจะมีความเข้าใจตรงกัน เนื่องจากเป็นคำที่ใช้เป็นสากล และในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ก็กำหนดนิยามของคำว่าการศึกษาเอาไว้ในมาตรา 4 ว่า “การศึกษา” หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อ ความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการ ถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบ สานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้า ทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ อัน เกิดจากภาพแวดล้อม สังคมการเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอด ชีวิต ในขณะที่ Longman Dictionary of contemporary English (2003) ให้ความหมายของคำ ว่าการศึกษาว่า “การศึกษา” หมายความว่า กระบวนการเรียนการสอนที่โดยทั่วไปเกิดขึ้นใน โรงเรียน วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย ในทำนองเดียวกัน Webster’s New World Dictionary (1994) ได้ให้ความหมายของคำว่า “การศึกษา” ว่า หมายความว่า กระบวนการอบรมและการ พัฒนาความรู้ ความชำนาญ จิต บุคลิกภาพ ฯลฯ โดยระบบโรงเรียน การสอน และการฝึกอบรม (อ้างสมเกียรติ ศรีจักรวาล การศึกษาตามอภิปรัชญาที่มีจริงหรือ มติชนรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 28 มิถุนายน 2550) ซึ่งมีข้อพิจารณาว่าเมื่อพูดถึง “การศึกษา” แล้วย่อมหมายถึงการเรียนรู้ที่ เกิดจากกระบวนการเรียนการสอน (Process) ที่มีหลักสูตร มีวัตถุประสงค์ มีเทคนิควิธีการ ฯลฯ ที่มีการวางแผนไว้ และเมื่อการศึกษาเป็นกระบวนการ ดังนั้น การสืบสานทางวัฒนธรรมหรือ การถ่ายทอดความรู้ต่างๆ จากปู่ ย่า ตา ยาย จากรุ่นสู่รุ่นก็ล้วนแล้วแต่เป็นเพียงการเรียนรู้ เท่านั้น และไม่น่าจะถือว่าเป็นการศึกษาเพราะไม่ใช่กระบวนการเรียนการสอนที่มีหลักสูตร มี วัตถุประสงค์ และมีวิธีการเรียนการสอนที่ได้วางแผนไว้ หากแต่เป็นเพียงการบอกเล่าหรือการ ให้คำแนะนำเท่านั้น

2. คำว่า “การเรียนรู้” ตรงกับภาษาอังกฤษ Learning ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมายไว้มากมาย หากแต่ความหมายที่เป็นที่เข้าใจมากที่สุด คือ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเมื่อบุคคล เกิดปฏิสัมพันธ์กับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และหากนำเอาคำว่า “การศึกษา” ของ Longman Dictionary of contemporary English Longman และ Webster’s New World Dictionary มาเปรียบเทียบกัน จะเห็นได้ว่าการเรียนรู้อื่นๆ ที่เกิดขึ้นกับมนุษย์จึงไม่ใช่การศึกษา หากแต่เป็นเพียงการเรียนรู้ ตามธรรมชาติหรือการเรียนรู้แบบไม่เป็นทางการเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันหากพิจารณาจาก นิยามของคำว่าการศึกษาตามบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 แล้วจะเห็นได้ว่า นอกจากจะมีความหมายที่เป็นสากลแล้วสิ่งใดที่ทำให้ คนไทยเกิดการเรียนรู้ล้วนแล้วแต่ถือเป็นการศึกษาทั้งหมด ซึ่งนิยามนี้น่าจะสอดคล้องกับ แนวความคิดของ รุสโซ (อ้างใน เอมีล ศิษย์รุสโซ แปลโดยสุนทร โคตรบรรเทา หน้า 1) ที่ได้ กล่าวไว้ว่า “คนเมื่อเกิดมาใหม่อ่อนแอและต้องการความแข็งแรง เมื่อเกิดมาไม่มีอะไรเลย คน จึงต้องการความช่วยเหลือ เริ่มต้นตั้งแต่ไม่มีสติปัญญา คนจึงต้องการความรู้ ทุกอย่างที่คุณ ขาดเมื่อตอนเกิดและต้องการเมื่อโตขึ้น จะได้มาโดยการศึกษาเท่านั้น การศึกษานี้ได้มาจาก ธรรมชาติ จากคนอื่น หรือจากสิ่งของ พัฒนาการภายในร่างกายเกี่ยวกับความสามารถและ อวัยวะต่างๆ ของคน เป็นการศึกษาจากธรรมชาติ ประโยชน์คนได้รับจากการพัฒนาการเหล่านี้

เป็นการศึกษาจากคนอื่น ส่วนสิ่งที่มาจากประสบการณ์ในสิ่งที่มีผลกระทบต่อเรา เป็นการศึกษาจากสิ่งของ...” ในขณะที่นักวิชาการบางท่านเห็นว่า มนุษย์เรามีการเรียนรู้ได้ตลอดเวลา หากแต่การเรียนรู้บางช่วงหรือบางตอนเท่านั้นถือว่าเป็นการศึกษา (อ้าง สมเกียรติ ศรีจักรวาล การศึกษาตามอรรถาจารย์มีจริงหรือ)

3. คำว่า “การเรียนรู้ด้วยตนเอง” คำนี้นอกจากปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 49 วรรคสามแล้วยังปรากฏในมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ด้วย โดยเป็นคำอธิบายรูปแบบตามอรรถาจารย์ว่าเป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ตามศักยภาพ ตามความพร้อมและโอกาส ฯลฯ ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากมาตรา 49 วรรคสามที่ได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและองค์กรเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและการส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ คำ ๆ นี้จึงมีความหมายในสองลักษณะ คือ ความหมายในลักษณะที่เป็นการศึกษา (Education) ตามความหมายข้างต้นซึ่งเป็นการเรียนรู้ที่เกิดจากกระบวนการเรียนการสอน (Process) ที่มีหลักสูตร มีวัตถุประสงค์ และมีเทคนิควิธีการ ฯลฯ ที่มีการวางแผนไว้ ส่วนความหมายในอีกลักษณะหนึ่งนั้นหมายความถึงการเรียนรู้ (Learning) ที่เป็นการเรียนรู้แบบไม่เป็นทางการซึ่งมนุษย์สนใจเรียนรู้เองตามธรรมชาติหรือเมื่อบุคคลเกิดปฏิสัมพันธ์กับสิ่งใดสิ่งหนึ่งแล้วมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ปัญหาก็คือการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคำนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญมีความหมายในลักษณะใด คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญคงไม่ได้หมายความว่าในเชิงวิชาการในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่มีเจตนารมณ์ที่จะสื่อความหมายให้รัฐให้ความสำคัญโดยการคุ้มครองและส่งเสริมให้ปวงชนชาวไทยให้ได้มีการเรียนรู้ด้วยตนเองไม่ว่าในแง่ความหมายของการศึกษาหรือในแง่ของการเรียนรู้ก็ตาม

4. คำว่า “การเรียนรู้ตลอดชีวิต” คำ ๆ นี้ นอกจากปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 49 วรรคสามและมาตรา 303 (2) แล้ว ยังปรากฏมีถ้อยคำในลักษณะคล้ายกัน ในมาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 อีกด้วย หากแต่ได้กล่าวถึงในเรื่องของหลักการจัดการศึกษาโดยใช้ถ้อยคำว่า “เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน จึงทำให้มีปัญหาคำว่า “การเรียนรู้ตลอดชีวิต” ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความหมายว่าอย่างไร และเมื่อนำคำว่า “การศึกษาตลอดชีวิต” ไปใช้ในที่ต่าง ๆ จะคำ ๆ นี้จะมีความหมายเหมือนกันหรือไม่ เช่น สื่อความหมายว่าเป็นรูปแบบหรือสื่อความหมายว่าเป็นวิธีการศึกษา เป็นต้น ซึ่งประเด็นนี้ได้มีเอกสารทางวิชาการที่กล่าวถึงการจัดการศึกษาตลอดชีวิตและให้ความหมายของการศึกษาตลอดชีวิตเอาไว้ว่า หมายความว่า การศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยมีเหตุผลว่ายุคโลกาภิวัตน์เป็นยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีเป็นอย่างรวดเร็ว ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบต่อชีวิต

และความเป็นอยู่ของมนุษย์อย่างรุนแรง มนุษย์จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ความคิดและทักษะชีวิต เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่เกิดจนตาย โดยสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้ การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และยังเห็นว่าแนวทางการจัดการศึกษาตลอดชีวิตจะช่วยปรับเปลี่ยน และกำหนดสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในโรงเรียน การศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตาม อัธยาศัย โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการศึกษาตามอัธยาศัย เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ ส่งเสริมให้แต่ละคนสามารถใช้ประโยชน์จากการประกอบกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตประจำวันเพื่อ พัฒนาความรู้ ความคิดและความสามารถของตนได้อย่างกว้างขวาง และสามารถดำเนิน กิจกรรมต่อเนื่องไปตลอดชีวิต อีกทั้งยังกล่าวถึงการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตให้เป็นการคืน การศึกษาให้แก่ชุมชนอันหลากหลาย เพราะชุมชนจะได้มีโอกาสฟื้นฟูและพัฒนาการจัดการ การศึกษาของชุมชน ตลอดจนฟื้นฟูและพัฒนาภูมิปัญญาของชุมชนให้มีคุณค่าและมีความหมาย ต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนได้อย่างเหมาะสมกับยุคสมัย (ซึ่ง แนวทางดังกล่าวนี้สอดคล้องกับสุชาติ จักรพิสุทธิ์และคณะที่กล่าวไว้ในโครงการวิจัยการศึกษา ทางเลือก) ในขณะที่เดียวกันก็กล่าวถึงลักษณะของการศึกษาตลอดชีวิตว่าเป็น “รูปแบบ” ของ การเรียนรู้ของมนุษย์ที่เกิดขึ้นตลอดชีวิตของมนุษย์ทุกคนตั้งแต่วัยเกิดจนกระทั่งสิ้นชีวิต (ซึ่ง หากพิจารณาการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ตามมาตรา 15 ที่กำหนดให้มีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและ การศึกษาตามอัธยาศัย) รวมทั้งได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการศึกษาตลอดชีวิตว่ามี องค์ประกอบที่สำคัญ คือ การจัดการศึกษาในโรงเรียน (Formal Education) การจัดการศึกษา นอกโรงเรียน (Non-formal Education) และการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) นอกจากนี้ ยังมีการกล่าวถึงการศึกษาตลอดชีวิตว่าเป็นปรัชญา กล่าวคือ เป็น แนวคิดตั้งแต่อดีตเมื่อมนุษย์มีการพัฒนาวิถีชีวิตให้สัมพันธ์กับธรรมชาติทำให้เกิดการเรียนรู้จาก ธรรมชาติ และทำให้มนุษย์รู้จักการเรียนรู้ด้วยตนเองจากสภาพแวดล้อมโดยการสังเกตและการ วิเคราะห์ เมื่อมีการวิวัฒนาการทางด้านสังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มนุษย์ก็จะรู้จักการ ปรับตัวและเรียนรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงทำให้มนุษย์มีความเชื่อว่าสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง และเป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย จึงนำไปสู่การจัดการศึกษาตามอัธยาศัย

5. คำว่า “ระดับการศึกษา” หากจะกล่าวถึงระดับการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ตามมาตรา 16 ซึ่งจะกล่าวถึงเฉพาะการศึกษาในระบบเท่านั้น กล่าวคือ การศึกษาในระบบจะมีสองระดับ ได้แก่ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษา ระดับอุดมศึกษา และได้บัญญัติต่อไปในวรรคสองว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยการศึกษา ซึ่งจัดไม่น้อยกว่า 12 ปีก่อนระดับอุดมศึกษา ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งเป็นสองระดับ คือ การศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาและการศึกษาระดับปริญญา อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่ามาตรา 16 ไม่ได้แบ่งการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้เป็นกี่ระดับ หากแต่มาตรา 18 กล่าวถึงการจัดการศึกษาปฐมวัยและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษาเท่านั้น แต่

มาตรา 303 (2) ความตอนท้ายที่กล่าวถึงการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการศึกษาเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา จึงทำให้เข้าใจว่าการแบ่งระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

6. คำว่า “รูปแบบการศึกษา” จำต้องพิจารณาจากมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ที่กำหนดแบ่งรูปแบบการศึกษออกเป็นสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อย่างไรก็ตาม ก็มีความเห็นของนักวิชาการบางท่าน อาทิเช่น สมเกียรติ ศรีจักรวาล คณบดีคณะศิลปศาสตรวิทยาลัยรัชต์ภาคย์ (อ้างในมติชนรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 28 มิถุนายน 2550 หน้า 6) ซึ่งมีความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการศึกษาตามมาตรา 15 ว่า แท้ที่จริงการศึกษาน่าจะแบ่งเป็นสองรูปแบบเท่านั้น คือ การศึกษาในระบบซึ่งหมายถึง “กระบวนการทางการศึกษาที่จัดขึ้นในระบบโรงเรียน วิทาลัยและมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้ที่สำเร็จการศึกษาจะได้รับวุฒิปัตร์ที่สามารถปรับเงินเดือนหรือศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นได้” ในขณะที่การศึกษานอกระบบหมายถึง “กระบวนการทางการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อเพิ่มหรือพัฒนาศักยภาพให้แก่ประชาชน ทั้งในด้านความรู้ ความชำนาญหรืองานอดิเรกต่าง ๆ ที่ผู้สำเร็จการศึกษาอาจได้รับหรือไม่ได้รับเกียรติบัตรก็ได้ ซึ่งเกียรติบัตรนี้ไม่เกี่ยวข้องกับการปรับเทียบเงินเดือนหรือศึกษาต่อ ยกเว้นการศึกษาสายสามัญของกรมการศึกษานอกโรงเรียน (สำนักบริหารการศึกษานอกโรงเรียน) ที่มีการมอบวุฒิปัตร์ที่สามารถปรับเทียบเงินเดือนหรือศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นได้” เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ไม่มีส่วนที่เป็นรูปแบบของการศึกษาตามอัธยาศัยและยังเห็นต่อไปว่า คำว่า “การศึกษาตามอัธยาศัย” น่าจะเรียกว่า “การเรียนรู้ตามอัธยาศัย” หรือ “การเรียนรู้แบบไม่เป็นทางการ” มากกว่า

7. คำว่า “การศึกษาในระบบ” คำ ๆ นี้มีบัญญัติในมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ว่า “การศึกษาในระบบเป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผลซึ่งเป็นเงื่อนไขของการศึกษาที่แน่นอน” ซึ่งมีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นว่า ข้อความดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในกฎหมายไม่ได้ให้ความหมายของรูปแบบการศึกษา หากแต่เป็นเพียงการอธิบายถึงลักษณะของการศึกษาแต่ละรูปแบบเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าการศึกษาในระบบนั้นหมายความถึงการจัดการศึกษาในสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ โรงเรียน วิทาลัย มหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกับโรงเรียน วิทาลัยและมหาวิทยาลัย

8. คำว่า “การศึกษานอกโรงเรียน” ถ้อยคำนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในมาตรา 303(2) ซึ่งบัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย เพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติตามมาตรา 80 โดยส่งเสริมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย...ฯลฯ” ในขณะที่

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้กล่าวถึงรูปแบบของการจัดการศึกษาไว้ว่ามีอยู่สามรูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย นอกจากนี้ ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 18(3) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ที่กล่าวถึงศูนย์การเรียนรู้ว่า ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานการจัดการศึกษานอกโรงเรียน... ฯลฯ จึงมีประเด็นปัญหาคำว่า “การศึกษานอกโรงเรียน” มีความหมายหรือมีลักษณะเดียวกับคำว่า “การศึกษานอกระบบ” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 (2) ที่กล่าวถึงรูปแบบของการศึกษานอกระบบว่าเป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผลซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษาโดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่มหรือไม่ ซึ่งสำหรับถ้อยคำสองถ้อยคำนี้ในเชิงวิชาการ ศ.ดร.รัตนา พุ่มไพศาล ได้อธิบายไว้ใน “การศึกษานอกระบบโรงเรียนเปรียบเทียบ” (Comparative Non Formal Education) ไว้ว่า การศึกษานอกโรงเรียน (Out-of-School Education) ในปัจจุบันไม่นิยมใช้ หากแต่จะใช้คำว่า “การศึกษานอกระบบโรงเรียน” (Non-Formal Education) แทนและมีประเด็นความยากลำบากเกี่ยวกับถ้อยคำนี้อยู่สองประการ คือ

ประการที่ 1 คำว่า “การศึกษานอกระบบโรงเรียน” (Non-formal Education) จะมีขอบข่ายที่กว้างขวางเช่นเดียวกับคำว่า “การศึกษานอกโรงเรียน” (Out-of-School Education) กล่าวคือ การศึกษานอกระบบโรงเรียนจะรวมการจัดการศึกษาสำหรับผู้ที่อยู่ในวัยของการเรียนในโรงเรียนภาคปกติและในวัยผู้ใหญ่ด้วย ซึ่งการรวมการจัดการศึกษาสำหรับผู้ที่อยู่ในวัยเรียนภาคปกติและวัยผู้ใหญ่จะต้องคำนึงถึงความต้องการทางด้านการเรียนรู้และสิ่งแวดล้อมที่ต่างกัน

ประการที่ 2 คำว่า “การศึกษานอกระบบโรงเรียน” จะใช้ในความหมายที่ต่างกันสองประการ คือ

ก. ความหมายที่ใช้กันในหมู่ผู้วางแผนและผู้ตัดสินใจนโยบาย เป็นลักษณะของการบริหารและการจัดโครงการศึกษา การศึกษานอกระบบโรงเรียนจึงเป็นลักษณะของการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนภาคปกติ

ข. อีกความหมายหนึ่งเป็นในลักษณะของรูปแบบหรือกระบวนการของการศึกษา ซึ่งมีลักษณะเฉพาะต่างจากการศึกษาในระบบโรงเรียน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในเชิงวิชาการประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาและโดยเฉพาะขณะนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ใช้บังคับแล้ว และได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 4 ว่า “การศึกษานอกระบบ” หมายความว่า กิจกรรมการศึกษาที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการและวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ที่ชัดเจน มีรูปแบบหลักสูตร วิธีการจัดและระยะเวลาเรียนหรือฝึกอบรมที่ยืดหยุ่นและหลากหลายตามสภาพความต้องการและศักยภาพในการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายนั้น และมีวิธีการวัดผลและประเมินผลการ

เรียนรู้ที่มีมาตรฐานเพื่อรับคุณวุฒิทางการศึกษา หรือเพื่อจัดระดับผลการเรียนรู้ เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นดังนี้คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าน่าจะเป็นที่ยึดถือว่าที่กล่าวถึงลักษณะของการจัดการศึกษาซึ่งใช้เป็นรูปแบบของการจัดการศึกษาตามที่ปรากฏในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

9. คำว่า “การศึกษาตามอัธยาศัย” คำนี้มีบัญญัติไว้ถ้อยคำนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 303(2) ดังกล่าวแล้วและในมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้บัญญัติไว้ว่าการศึกษตามอัธยาศัยเป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่น ๆ ซึ่งเป็นรูปแบบของการจัดการศึกษา และแม้จะมีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าเป็นลักษณะของการจัดการศึกษาที่ไม่ได้ให้ความหมายที่ชัดเจนก็ตาม แต่ขณะนี้ก็มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.2551 ใช้บังคับแล้ว และได้ให้นิยามไว้ในมาตรา 4 ว่า “การศึกษาตามอัธยาศัย” หมายความว่า กิจกรรมการเรียนรู้ในวิถีชีวิตประจำวันของบุคคล ซึ่งบุคคลสามารถที่จะเลือกเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ตามความสนใจ ความต้องการ โอกาส ความพร้อม และศักยภาพในการเรียนรู้ของแต่ละบุคคล ก็จำต้องถือว่ามีความชัดเจนแล้ว เพราะเป็นถ้อยคำที่เขียนไว้ในกฎหมาย

10. คำว่า “การศึกษาทางเลือกของประชาชน” (Alternative Education) คำนี้เป็นคำใหม่ที่เกิดขึ้นตามมาตรา 49 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งนิยามของคำว่า “การศึกษาทางเลือก” ที่กำหนดไว้เป็นกฎหมายหรือเป็นความเห็นสอดคล้องของนักวิชาการยังไม่มี ความชัดเจนแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงข้อสรุปของผลการวิจัยของ **สุชาติ จักรพิสุทธิ์ และคณะ** ที่ได้แบ่งกลุ่มข้อสรุปเป็นกลุ่มย่อยจำแนกตามภาคเพื่อสร้างนิยามของคำว่าการศึกษาทางเลือก ซึ่งแนวทางการวิจัยดังกล่าวมีที่มาจากฐานความคิดและกระบวนการที่จะทำให้เกิดการเรียนรู้กับสถาบันในท้องถิ่นอย่างหลากหลาย โดยมองว่าความรู้ที่ชุมชนไทยมีอยู่ในอดีตที่ยังมีการประยุกต์ใช้และเป็นพื้นฐานแก่การเรียนรู้ การจัดการปัญหาและการปรับตัวของชุมชนในปัจจุบัน ซึ่งนักวิชาการทั้งหลายซึ่งรวมถึง ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี ได้ให้ความสำคัญโดยถือเป็นความรู้ที่เรียกกันว่า “ภูมิปัญญา” ซึ่งมีลักษณะเป็นพลวัตสูง เนื่องจากการเรียนรู้ที่เอาชีวิตและปัญหาเป็นตัวตั้ง และมีลักษณะการร่วมคิดร่วมทำ มีการสื่อสารแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ระหว่างผู้คนที่แตกต่างกันหลากหลาย มีผลในการเปลี่ยนความสัมพันธ์ และลดความขัดแย้งเป็นเครื่องมือทรงพลังในการยกระดับบุคคลและพัฒนาชุมชน ในขณะที่เดียวกันก็มองว่าในสองทศวรรษที่ผ่านมาชุมชนไทยได้ตระหนักถึงความล้มเหลวของการศึกษาในระบบโรงเรียนที่ได้ปรากฏกลุ่กลานไปจากครอบครัวและชุมชน ประกอบกับ ความรู้ที่ได้ร่ำเรียนมานั้นไม่สามารถกลับมาทำงานในท้องถิ่นหรือสืบทอดอาชีพของครอบครัวได้ อีกทั้งวุฒิภาวะและคุณภาพหรือคุณธรรมของลูกหลานที่ตกต่ำ ส่งผลให้ชุมชนจึงมีการรวมตัวเป็นกลุ่มโดยเจตนาที่จะเสริมทักษะและการเรียนรู้จากฐานภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของตน จริงอยู่การมีสิทธิมีส่วน

ร่วมในการจัดการศึกษาโดยประชาชนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 จะเปิดกว้างขึ้น โดยให้เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาน ประกอบการ สถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานก็ตาม หากแต่สิทธิการมี ส่วนร่วมจัดการศึกษาโดยประชาชนตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงมีข้อจำกัดที่ต้องตกอยู่ภายใต้ เงื่อนไขของกฎกระทรวงที่จะมีการตราขึ้น ซึ่งยังมีรายละเอียดการควบคุมจากรัฐอีกมากและยัง มองปัญหาไปถึงปัญหาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ให้จัดในสถานศึกษาตามมาตรา 18 (3) ให้ จัดใน สถานศึกษารูปแบบ “ศูนย์การเรียน” โดยระบุว่า ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียนที่ หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด โดยนัยนี้จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ยังคงให้ความสำคัญต่อการจัด การศึกษาว่าเป็นกระบวนการที่ต้องจัดขึ้นในสถานศึกษา และกรณีที่รัฐยินยอมให้สถาบันสังคม อื่นเป็นผู้จัดการศึกษาตามกฎหมายนั้นยังคงถูกจำกัดอยู่ที่ “การจัดการศึกษาปฐมวัยและ การศึกษาขั้นพื้นฐาน” เท่านั้น ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของการศึกษาทางเลือกของ ชุมชน เนื่องจากชุมชนที่ดำเนินการอยู่ทั่วไปในขณะนี้ต่างไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนในขอบข่าย ตามที่มาตรา 18 (3) กำหนดเอาไว้ เช่น ในแง่ของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งการศึกษาทางเลือกของ ชุมชนมีกลุ่มเป้าหมายทั้งผู้เรียนและผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลายวัย เด็ก ผู้ใหญ่ ผู้สูงอายุคละเคล้า กัน ในแง่ของกระบวนการเรียนรู้ ที่จะต้องมาจากตัวปัญหาและการสร้างสิ่งแวดล้อมของการ เรียนรู้เป็นสำคัญ รวมทั้งในแง่เนื้อหาไม่ใช่เฉพาะแต่ “การศึกษาปฐมวัยหรือการศึกษาขั้น พื้นฐาน” เท่านั้น หากแต่เห็นว่า เนื้อหาการเรียนรู้ของชุมชนจะต้องจัดเป็น “การอุดมศึกษา” เสีย มากกว่า โดยเหตุที่เป็นการศึกษาซึ่งต่อยอดจากการศึกษาในระบบทางการและเป็นการศึกษาที่ ทำให้ผู้เรียนรู้ได้พัฒนาตนเองอย่างอุดมตามอุดมคติของการอุดมศึกษาที่แท้จริง นอกเหนือจากนี้ ความเห็นจากภาครัฐที่ว่าการศึกษาทางเลือกของชุมชนมีช่องทางรองรับอยู่ในมาตรา 25 อันว่า ด้วย “แหล่งการเรียนรู้” ที่ระบุว่า รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ ตลอดชีวิตทุกรูปแบบได้ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ ฯลฯ ก็ยังมีปัญหาว่าจะแปร เป็นรูปธรรมการปฏิบัติได้อย่างไร ดังนั้น การศึกษาของชุมชนจึงเป็นทางเลือกของการศึกษา อย่างหนึ่งเท่านั้น ท่ามกลางวิกฤตของระบบการศึกษาปัจจุบันที่นอกจากการศึกษาในระบบ โรงเรียน เพราะในทางเป็นจริงการปฏิรูปการศึกษาของชาติยังมีปัญหาในการปฏิบัติ นับแต่การ ปฏิรูปการศึกษาที่มุ่งการลงทุนทางการศึกษาโดยรัฐโดยเน้นที่ศูนย์การปฏิรูปที่ระบบโรงเรียน โครงสร้างการบริหาร การจัดสรรอำนาจ และเห็นว่า งบประมาณที่ระบบการศึกษาไทยยังไม่ สามารถเป็นอิสระออกจากระบบราชการ การปฏิรูปเพื่อเป็นเครื่องมือสร้างความเข้มแข็งทาง ปัญญาที่จะห่างไกลความเป็นจริงอย่างมาก โดยงานวิจัยดังกล่าวได้นำเสนอข้อสรุปของงานวิจัย แยกตามรายการได้ ดังนี้

ภาคเหนือ สรุปผลการวิจัยว่า การศึกษาทางเลือก คือ กระบวนการเรียนรู้ที่เป็นองค์รวม อิสระ หลากหลายสอดคล้องกับภูมิปัญญาแต่ละท้องถิ่น นำไปสู่ความสุข และความสำเร็จของบุคคลและชุมชน

ภาคกลาง สรุปผลการวิจัยว่า การศึกษาทางเลือก คือ ทางออกจากวิกฤตการศึกษาเดิม เป็นการศึกษาที่ตั้งอยู่บนความหลากหลายของธรรมชาติและชีวิตจริง เกิดจากการมีส่วนร่วม นำไปสู่การพัฒนามนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งกาย ใจ จิตวิญญาณ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สรุปผลการวิจัยว่า การศึกษาทางเลือก คือ การศึกษาที่ตอบสนองความต้องการและศักยภาพมนุษย์ เป็นการเรียนรู้เพื่อศักยภาพมนุษย์และเป็นการปฏิบัติเชิงวิถีชีวิตชุมชน

ภาคใต้ สรุปผลการวิจัยว่า การศึกษาทางเลือก คือ การศึกษาที่นำไปสู่การดำเนินชีวิตที่เป็นจริง นำความสุขสู่ชุมชนและสังคมบนพื้นฐานวิถีไทย

กลุ่มคณะภาค สรุปผลการวิจัยว่า การศึกษาทางเลือก คือ การเปิดทางเลือกทั้งผู้เรียนและผู้สอนเป็นการสร้างทักษะให้สอดคล้องกับธรรมชาติ สังคม ชุมชน ทรัพยากร และคือการศึกษาที่เกิดการปฏิบัติจริงนำไปสู่การดำรงชีวิตที่มีการพัฒนา

อย่างไรก็ตาม สุชาดา จักรพิสุทธิ์ และคณะ ก็ไม่ปรารถนาจะสังเคราะห์นิยามความหมาย การศึกษาทางเลือกให้เหลือเพียงนิยามเดียว แต่กลับมีความเห็นว่าสมควรคงความแตกต่างอย่างมีนัยนี้ไว้ อีกทั้งสภาวะขณะนี้การศึกษาทางเลือกยังมิได้สถาปนาเป็นระบบหรือกระบวนการที่เข้มแข็ง จึงอาจ ไม่จำเป็นที่ต้องจำกัดนิยามความหมายการศึกษาทางเลือกไว้เพียงนิยามเดียว แต่สมควรให้เป็นประเด็นที่สังคมจะเรียนรู้ร่วมกันต่อไป

สำหรับคณะผู้วิจัยโครงการนี้ ในฐานะที่ต้องเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้มีผลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 303 (2) นั้นมีความเห็นว่า บนพื้นฐานปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ว่า “เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” จริงอยู่ แม้การจัดการศึกษาเป็นการบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้แก่ประชาชน แต่หากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความต้องการของประชาชนหรือไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็จะเป็นแต่ความล้มเหลวเหมือนอย่างอดีตที่ผ่านมา และขัดแย้งกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งแท้ที่จริงแล้วก็คือเป็นการปกครองที่มนุษย์สามารถกำหนดชะตาชีวิตได้ด้วยตนเอง ดังนั้น หากจะเป็นการสนองตอบความต้องการของประชาชนหรือให้ประชาชนสามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้ รัฐก็จำเป็นต้องจัดการศึกษาโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีทางเลือกสำหรับการศึกษาของตนเองได้ ซึ่งคำว่า “ของตนเอง” นั้นอาจมองได้ในแง่ของ “ปัจเจกบุคคล” หรือ “ของชุมชนหรือท้องถิ่น” ก็ได้แล้วแต่จะกำหนดขอบเขตอย่างกว้างหรืออย่างแคบ ซึ่งหากสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ก็เป็นการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ การเปิดโอกาสดังกล่าว อาจขึ้นอยู่กับความสามารถหรือ

ความเป็นไปได้ของรัฐที่จะให้ได้ หรือรัฐมีนโยบายในเรื่องนี้อย่างไร แล้วมีการตรากฎหมายใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป และข้อสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องทำความเข้าใจให้เห็นพ้องกันก็คือ การศึกษาทางเลือกของประชาชนต้องไม่เกี่ยวกับเงื่อนไขในการสำเร็จการศึกษาในลักษณะเช่นเดียวกันกับการศึกษาภาคบังคับ ส่วนหลักสูตรการศึกษาหรือความสนใจในการเรียนรู้ก็อาจเกิดขึ้นจากปัญหาและความต้องการของปัจเจกบุคคล ชุมชนหรือสังคมก็ได้ ขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐที่จะส่งเสริมสนับสนุนเขาได้ และมีกฎหมายรองรับเปิดช่องให้สถานศึกษาของรัฐหรือเอกชนทั้งในระบบและนอกระบบ บุคคล ครอบครัว เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นให้สามารถจัดการศึกษาทางเลือกได้โดยอิสระ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นการจัดบริการสาธารณะอย่างที่รัฐมอบให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สิทธิแก่บุคคลในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ซึ่งหากมองประเด็นนี้ก็จะเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพของประชากรที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือแต่ละคน ที่รัฐจะต้องจัดการศึกษาให้แก่เขาเพื่อให้เขาได้รับสิทธิ โดยเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง ประเด็นที่ควรนำมาประกอบการพิจารณาซึ่งเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในการได้รับการศึกษาของประชาชนตามมาตรานี้ คือ จำนวนปีที่บุคคลมีสิทธิได้รับการศึกษาจำนวน 12 ปีนั้นมีที่มาอย่างไร ซึ่งแท้จริงแล้วการกำหนดจำนวนปีไว้ในรัฐธรรมนูญจะมีความเกี่ยวพันในเรื่องระดับการศึกษาอยู่ด้วย นั้นหมายความว่า หากจะยกคุณภาพของประชากรของประเทศให้ได้รับการพัฒนาอย่างรอบด้าน โดยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีจะต้องได้รับการศึกษาอย่างน้อย 12 ปีอันเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ประชาชนชาวไทยมีสิทธิได้รับ อีกประเด็นหนึ่ง คือ ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญมาตรา 49 วรรคหนึ่งใช้คำว่า “ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” หากพิจารณาตามถ้อยคำที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบกับรัฐมีหน้าที่ในการยกระดับคุณภาพของประชากรให้สูงขึ้น เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ และในการยกคุณภาพของประชากรให้สูงขึ้นนี้ ก็จำเป็นต้องใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน ดังนั้น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็นหน้าที่หลักหรือหน้าที่โดยตรงของรัฐ ซึ่งรัฐต้องทุ่มเทงบประมาณไปเพื่อการนี้อย่างเพียงพอโดยจะเก็บค่าใช้จ่ายจากประชาชนไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันหากให้สถานศึกษาเอกชนดำเนินการเองอาจประสบกับปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่จะตกเป็นภาระแก่ประชาชนได้ หรือในทำนองเดียวกันหากให้โอกาสให้เอกชนหรือภาคประชาชนสามารถจัดการศึกษา (การศึกษาขั้นพื้นฐาน) ได้เองโดยรัฐไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว เอกชนหรือภาคประชาชนชนนั้นก็อาจจะมีปัญหาเรื่องงบประมาณและอาจตามด้วยปัญหาเรื่องคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน รวมทั้งปัญหาความต้องการพัฒนากำลังคนของประเทศในภาพรวม เมื่อเป็นเช่นนั้น รัฐจึงยังไม่อาจเปิดกว้างให้การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนได้อย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างจากการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ผู้ศึกษามุ่งถึงประโยชน์ของตัวเองเป็นหลัก เพราะรัฐไม่ได้บังคับให้ทุกคนต้องเรียนในระดับอุดมศึกษา

จึงมีความเป็นไปได้ที่รัฐจะเปิดโอกาสให้เอกชน ชุมชน ท้องถิ่น และภาคประชาสังคมจัดการศึกษาทางเลือกของประชาชนได้โดยอิสระ

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางในการจัดการศึกษาทางเลือกของประชาชนคงต้องตอบคำถามใน 4 ประเด็น ดังนี้

1. ประชาชนปรารถนาที่จะเรียนอะไรแล้วได้เรียนอย่างนั้น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับเนื้อหาวิชาและระดับการศึกษา
2. เขาจะเรียนสิ่งที่เขาปรารถนาได้อย่างไร ซึ่งเกี่ยวข้องกับรูปแบบและระดับการศึกษา
3. เขาจะเรียนได้ที่ไหน ซึ่งเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาและแหล่งการเรียนรู้
4. การบริหารและจัดการศึกษาทางเลือกของประชาชน รัฐจัดเองและรวมทั้งให้บุคคล ครอบครัว เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นสามารถจัดได้โดยอิสระ

ประเด็นที่ 1 ประชาชนปรารถนาที่จะเรียนอะไรแล้วได้เรียนอย่างนั้น

สำหรับประเด็นนี้ทุกฝ่ายคงต้องมาทำความเข้าใจให้ตรงกันก่อนในเบื้องต้นว่าการศึกษาทางเลือกเป็นการศึกษาต่อยอด คำว่า “ต่อยอด” มีความหมายสองนัย กล่าวคือ นัยแรกนั้นคำว่าต่อยอดหมายถึงการเพิ่มเติมสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น การศึกษาภาคบังคับ ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545¹ กำหนดให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดจะต้องเข้าเรียนในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก ดังนั้น การศึกษาทางเลือกของประชาชนคือ เนื่องจากการจัดการศึกษาภาคบังคับนั้นจะจัดในสถานศึกษาของรัฐเป็นส่วนใหญ่ และถึงแม้จะมีสถานศึกษาเอกชนจัดด้วยก็ตามแต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยรัฐเป็นผู้กำหนดหลักสูตรซึ่งประกอบด้วย วัตถุประสงค์ เนื้อหาวิชาหรือกลุ่มสาระการเรียนรู้ ชั่วโมงเรียน และวิธีวัดผลและประเมินผล ประกอบกับแม่มาตรา 27 วรรคสอง² แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 จะได้เปิดโอกาสให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของ

¹ มาตรา 17 ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ด เข้าเรียนในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก วันแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการนับอายุให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

² มาตรา 27 ให้คณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐานกำหนดหลักสูตรแกนกลางการศึกษาชั้นพื้นฐานเพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ

ให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ในวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติได้ก็ตาม หากแต่การจัดทำสาระหลักสูตรที่ว่านี้ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรแกนกลาง ซึ่งคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้กำหนดและจะต้องมีจำนวนชั่วโมงการเรียนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น หากจะเปิดโอกาสให้นักเรียนที่เรียนอยู่ในระบบมีสิทธิเลือกเรียนวิชาที่เขาต้องการเรียนมากขึ้น รัฐก็ต้องพิจารณาเนื้อหาหรือกลุ่มสาระการเรียนรู้ใหม่ รวมทั้งกำหนดเวลาเรียนให้มีความยืดหยุ่น เพื่อให้สถานศึกษาสามารถจัดเนื้อหาตอบสนองความต้องการของผู้เรียนหรือท้องถิ่นได้มากขึ้น ทั้งนี้จะต้องไม่มีผลกระทบต่อกระบวนคุณภาพการศึกษาของประชากรตามความต้องการด้านกำลังคนของประเทศ

ส่วนความหมายของคำว่าต่อยอดอีกนัยหนึ่งนั้น หมายความว่า เป็นสิ่งที่ทำขึ้นใหม่ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งเดิมที่มีอยู่ เช่น เป็นกรณีที่ต่อยอดจากการศึกษาภาคบังคับหรือการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยรัฐจัดสรรทางเลือกให้แก่ประชาชนให้มากขึ้น หรือให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถกำหนดการศึกษาทางเลือกในระดับอุดมศึกษาให้แก่บุตรหลานของตนในชุมชนได้ โดยรัฐให้การส่งเสริมและสนับสนุน เป็นต้น

เพราะฉะนั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว การศึกษาทางเลือกของประชาชนในด้านเนื้อหานั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเพื่อให้สามารถสร้างคุณภาพชีวิตของตนให้ดีขึ้นได้

ประเด็นที่ 2 เขาจะเรียนสิ่งที่เขาปรารถนาได้อย่างไร

ประเด็นนี้หมายความว่า ช่องทางการเรียนของประชาชน ซึ่งจะต้องพิจารณารูปแบบและระดับการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันประกอบกัน ในด้านรูปแบบนั้นได้มีการบัญญัติอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมายแล้วอัน ได้แก่ บทบัญญัติมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ได้กำหนดให้การศึกษาที่มีอยู่ด้วยกันสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งหากพิจารณาว่ารูปแบบการศึกษาตามอัธยาศัยซึ่งเป็นการเรียนรู้แบบไม่เป็นทางการที่ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง ตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อมและโอกาส โดยศึกษาจากประสบการณ์การทำงาน ศึกษาจากบุคคล ศึกษาจากครอบครัว ศึกษาจากสื่อหรือแหล่งความรู้ต่างๆ อันเป็นการเรียนรู้ได้ตลอดระยะเวลา ดังนั้น ช่องทางรูปแบบนี้จึงไม่น่าจะมีปัญหา

ส่วนรูปแบบการศึกษาในระบบอันเป็นรูปแบบของการศึกษาซึ่งมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545³ กำหนดไว้สองระดับ คือ การศึกษา

³ มาตรา 16 การศึกษาในระบบมีสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา

การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา การแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งเป็นสองระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา

การแบ่งระดับหรือการเทียบระดับการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ขั้นพื้นฐาน และการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยที่การศึกษาในระบบเป็นการศึกษาที่มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาการศึกษา การวัดผลและการประเมินผล โดยมีเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าหากจะนำการศึกษาทางเลือกเข้าไปสู่ช่องทางของรูปแบบการศึกษาในระบบนี้ ย่อมจะไม่เอื้ออำนวยกับการจัดการศึกษาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับการศึกษานอกระบบนั้น แม้จะเป็นการศึกษาที่มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาการศึกษา การวัดผลและการประเมินผลในลักษณะเช่นเดียวกับการศึกษาในระบบก็ตาม หากแต่การศึกษานอกระบบก็ยังมีคามยืดหยุ่นในเรื่องดังกล่าวมากกว่าการศึกษาในระบบ นอกจากนี้ ส่วนต่างในเรื่องเนื้อหาของหลักสูตรการศึกษานอกระบบจะมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละคน ดังนั้น ช่องทางการที่จะให้การศึกษาทางเลือกเข้าไปในการศึกษารูปแบบนี้ก็คงไม่ใช่วิชาปัญหามากนัก โดยอาจปรับเปลี่ยนเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา และขยายหรือปรับปรุงเนื้อหาของหลักสูตรให้ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น กล่าวคือ แทนที่จะเป็นเพียงปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่มก็อาจขยายเป็นสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นที่ใหญ่มากขึ้น เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชน การสืบสานและการอนุรักษ์วัฒนธรรมชุมชน เป็นต้น

อนึ่ง อาจมีคำถามตามมาว่า หากจะจัดการศึกษาทางเลือกของประชาชนในรูปแบบของการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบแล้ว ในทางปฏิบัติจะสามารถทำได้จริงหรือไม่ เนื่องจากทั้งสองรูปแบบนี้ต่างตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษาทั้งสิ้น โดยเฉพาะการศึกษาในระบบที่ได้มีการกำหนดกรอบจำนวนชั่วโมงที่หลักสูตรกำหนดในแต่ละวิชาหรือกลุ่มสาระการเรียนรู้ และในส่วนของระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานยังแบ่งจำนวนชั่วโมงของหลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรท้องถิ่นของสถานศึกษาในแต่ละช่วงชั้นไว้ รวมทั้งอาจจะมีคำถามที่เกี่ยวเนื่องตามมามากกว่า หลักสูตรท้องถิ่นของสถานศึกษาที่กำหนดขึ้นตามความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นจัดอยู่ในการศึกษาทางเลือกของประชาชนหรือไม่ ซึ่งคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ประเด็นเรื่องกรอบจำนวนชั่วโมงที่กำหนดไว้ในหลักสูตรทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบจะต้องมีการกำหนดเสียใหม่ โดยเฉพาะการศึกษาในระบบซึ่งจำนวนชั่วโมงในแต่ละวิชาหรือกลุ่มสาระการเรียนรู้ตามหลักสูตรกำหนดไว้ในลักษณะที่ไม่มีความยืดหยุ่นเหมือนกับการศึกษานอกระบบ ดังนั้น โดยวิธีการแล้วจะต้องลดจำนวนชั่วโมงเรียนตามหลักสูตรให้น้อยลง เพื่อเปิดช่องหรือให้มีช่วงเวลาที่การศึกษาทางเลือกสอดแทรกเข้าไปได้ มิฉะนั้น กลุ่มนักเรียนนักศึกษาที่เรียนในระบบจะไม่มีโอกาสการศึกษาทางเลือกที่เป็นความต้องการของตนเองเลย นอกจากนั้น ก็ต้องนำชั่วโมงการปฏิบัติงานของครูเข้ามาประกอบพิจารณาด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นที่ทราบและยอมรับกันว่าอัตรากำลังของข้าราชการครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาของรัฐบาลแคลนโดยหากคิดเวลาปฏิบัติงานของครูในแต่ละวัน ทั้งงานสอน งานตรวจการบ้านนักเรียน กิจกรรม

การเรียนการสอนของนักเรียนและของสถานศึกษา รวมทั้งปฏิบัติงานธุรการอื่น รวมแล้วครูต้องปฏิบัติงานวันละ 7-8 ชั่วโมง ซึ่งลำพังแต่ชั่วโมงสอนตามหลักสูตรก็เต็มเหยียดอยู่แล้ว ดังนั้นหากไม่ลดจำนวนชั่วโมงเรียนตามหลักสูตรให้น้อยลง การศึกษาทางเลือกก็จะไม่เกิดขึ้นในรูปแบบของการศึกษาในระบบ ประเด็นต่อมาคือ หลักสูตรท้องถิ่นที่สถานศึกษาเป็นผู้กำหนดขึ้นตามมาตรา 27 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 นั้นเป็นการศึกษาทางเลือกหรือไม่ คณะผู้วิจัยเห็นว่า มิใช่การศึกษาทางเลือกในความหมายที่กล่าวมาข้างต้น ด้วยเหตุผลต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง มิใช่เป็นการศึกษาต่อยอดในความหมายที่คณะผู้วิจัยกล่าวมาข้างต้น และ ประการที่สอง การกำหนดวัตถุประสงค์ของหลักสูตรท้องถิ่นยังถูกจำกัดให้อยู่ในวัตถุประสงค์ของหลักสูตรแกนกลาง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐาน มีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ในวรรคหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม...” ประการที่สาม เนื้อหาวิชาหรือกลุ่มสาระการเรียนรู้และกรอบจำนวนชั่วโมงเรียนที่กำหนดไว้ในหลักสูตรในแต่ละช่วงชั้นเรียนเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสำเร็จการศึกษา ดังจะพบปัญหาที่เป็นอยู่ในขณะนี้กรณีการย้ายนักเรียนข้ามเขตพื้นที่การศึกษาที่ที่หลักสูตรท้องถิ่นของสถานศึกษาแตกต่างกัน ทำให้นักเรียนที่ย้ายมาไม่สามารถเรียนจบช่วงชั้นเรียนในระยะเวลาปกติที่นักเรียนคนอื่นทั่วไปที่เขาจบการศึกษากัน แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ การปลดเงื่อนไขการสำเร็จการศึกษาสำหรับหลักสูตรท้องถิ่นของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานตามมาตรา 27 วรรคสองออกจากการศึกษาในระบบ รวมทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์ของหลักสูตรปล่อยให้เป็นอิสระ โดยไม่จำเป็นต้องยึดโยงกับหลักสูตรแกนกลางอีกต่อไป สำหรับศึกษานอกระบบมีเงื่อนไขสำคัญในการสำเร็จการศึกษาในลักษณะเดียวกับการศึกษาในระบบ ที่แตกต่างกันในเรื่องหลักสูตรและเวลาเรียน ฯลฯ ที่มีความยืดหยุ่น หากแต่แนวทางการจัดการศึกษาทางเลือกในรูปแบบนี้ก็ไม่น่าจะมีปัญหาแต่อย่างใด หากได้มีการเพิ่มช่องทางจากที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ให้มีอีกช่องทางหนึ่งของการศึกษาทางเลือก โดยกำหนดให้หลักสูตรของการศึกษาทางเลือกไม่ว่าในเรื่องหลักสูตรและเวลาเรียน ฯลฯ ที่จะต้องไม่ผูกพันกับเงื่อนไขการสำเร็จการศึกษา ส่วนการศึกษาในระบบของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าไม่น่าจะมีปัญหาแต่อย่างใด เนื่องจากมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545⁴ ได้เปิดช่องให้สถานศึกษาสามารถดำเนินกิจการได้โดยอิสระ ตลอดจนจนสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการอยู่แล้ว

⁴ มาตรา 36 ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21

ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ

ประเด็นที่ 3 เขาจะเรียนได้ที่ไหน

ปัจจุบันหากพิจารณาจากสถานที่ที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษา ทั้งในการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ จะพบว่าการจัดการศึกษาส่วนใหญ่จำกัดอยู่ใน “สถานศึกษา” ของรัฐเท่านั้น จะมีการจัดการศึกษาในสถานศึกษาของเอกชนเป็นส่วนน้อย โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ได้กำหนดให้จะต้องจัดในสถานศึกษาเป็นหลัก ภายใต้อิทธิพลเนื่องจากจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยเรียนในระดับนี้มีจำนวนมากและการจัดการศึกษาจำต้องเน้นถึงคุณภาพ เนื่องจากประชากรวัยนี้จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต จึงเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงที่ต้องจัดการศึกษาในระดับนี้ตั้งที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้สิทธิในการจัดการศึกษาแก่บุคคล ครอบครัว เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นมีสิทธิจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ปัญหาที่ตามมาคือ การที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวงที่กำหนดรายละเอียดการจัดการศึกษานั้น มีเหตุผลในลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือไม่ ซึ่งคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากเราเห็นพ้องต้องกันว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสำคัญต่อการพัฒนากำลังคนของประเทศและการจัดตั้งให้ทั่วถึงและอย่างมีคุณภาพ ดังนั้น ในฐานะที่รัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบเนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ที่หากรัฐจะปลดภาระหน้าที่นี้ออกเพื่อให้บุคคล ครอบครัว เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นดำเนินการเองหรือสามารถจัดได้โดยอิสระ จะมีหลักประกันอะไรที่สถาบันดังกล่าวจะสามารถจัดได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ดังนั้น หากเราเห็นพ้องกันว่าการศึกษาทางเลือกมีลักษณะเป็นการต่อยอดตั้งที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาเรื่องการจัดสิทธิก็คงไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด การศึกษาทางเลือกจึงเป็นการเพิ่มช่องทางแก่ประชาชนให้ได้รับสิทธิเลือกรับการศึกษได้อีกช่องทางหนึ่ง

ประเด็นที่ 4 การบริหารและจัดการศึกษาทางเลือกของประชาชน

หลักในการบริหารและจัดการการศึกษาทางเลือกของประชาชนมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

4.1 หลักการจัดการศึกษาควรเป็นอย่างไร คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรยึดหลักต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง เป็นการเพิ่มเติมหลักการที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน โดยมีการกระจายอำนาจให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ประการที่สอง เป็นการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มทุกหมู่เหล่า เพื่อนำไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้อย่างแท้จริง รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาและสภาพเป็นจริงของชุมชน ท้องถิ่น สังคม และประเทศชาติและการเสริมสร้างศักยภาพของบุคคล ครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

ประการที่สาม มีความยืดหยุ่นและหลากหลายในการจัดและการดำเนินการ

4.2 กลุ่มเป้าหมาย ควรครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่

- ผู้อยู่ในวัยเรียน
- ประชาชนวัยแรงงาน (working People)
- กลุ่มที่ตกหล่นจากระบบโรงเรียน (Formal Schooling)
- กลุ่มผู้สนใจการศึกษาเฉพาะทาง (Interest Group)
- กลุ่มผู้พิการ (Disabled)
- กลุ่มผู้สูงอายุ (Aged People)
- ผู้คนชายขอบ (Marginalized Group) เช่น ประชาชนบนพื้นที่ราบสูง ชาวไทยภูเขา ชาวทะเล ชุมชนแออัด เด็กเร่ร่อน ฯลฯ
- ครอบครัว

ฯลฯ

4.3 ความครอบคลุมด้านพื้นที่ ควรกำหนดให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศทั้งในเมืองในชนบทไม่ว่าจะเป็นชุมชนธุรกิจ ชุมชนอุตสาหกรรม ชุมชนเกษตร ชุมชนอุตสาหกรรมครัวเรือน ชุมชนประมง ชุมชนบริการ และชุมชนโรงงาน ฯลฯ ซึ่งหากเป็นในแง่ของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็จะต้องครอบคลุมทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

4.4 ด้านหลักสูตรหรือเนื้อหาสาระการเรียนรู้มีลักษณะยืดหยุ่นเพื่อเป็นไปตามความต้องการบุคคล ครอบครัว เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น ซึ่งมีทั้งเนื้อหาเฉพาะ ต่อ ยอด ขยายและเป็นการ เพิ่มเติมความรู้ที่มีอยู่เดิมในสายสามัญและสายอาชีพ กิจกรรมการเรียนรู้เฉพาะ เช่น ศิลปะ การกีฬา การนันทนาการ การใช้คอมพิวเตอร์ การจัดการเรียนรู้ การศึกษาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของครอบครัว การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ฯลฯ

4.5 ระดับการศึกษา สามารถดำเนินการได้ทั้งระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาในระดับอุดมศึกษา หรือเป็นกิจกรรมการเรียนรู้ที่ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงระดับการศึกษา

4.6 กระบวนการเรียนรู้ สามารถดำเนินการได้อย่างหลากหลาย ทั้งในรูปแบบ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

4.7 ผู้จัด ได้แก่ ส่วนราชการ สถานศึกษาของรัฐ สถานศึกษาเอกชน และรวมทั้งบุคคล ครอบครัว เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นสามารถจัดได้โดยอิสระ

4.8 วิธีดำเนินการ ผู้จัดที่เป็นสถานศึกษาเอกชน บุคคล ครอบครัว เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นจะต้องแจ้งความประสงค์จัดการศึกษาทางเลือกของประชาชนเพื่อทราบวัตถุประสงค์ของการจัดประเภทของกิจกรรมที่จัด รูปแบบและวิธีการจัดกลุ่มเป้าหมายหรือผู้รับบริการ การใช้ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อประโยชน์ในการได้รับจัดสรรงบประมาณสนับสนุนตามความเหมาะสม การบริหารและการจัดการ ผลการจัดตลอดจนจะต้องมีการกำกับติดตามจากกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการยังจะต้องมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาเครือข่ายผู้จัดการศึกษาทางเลือกของประชาชนอีกด้วย

4.9 ตำแหน่งประมาณ รัฐต้องสนับสนุนตำแหน่งประมาณผู้จัดการศึกษาทางเลือกของประชาชนตามความเหมาะสม โดยอาจพิจารณาถึงกลุ่มเป้าหมายและประโยชน์ที่ทางราชการได้รับว่าสอดคล้องต้องตรงกันกับนโยบายหรือเป็นการแก้ปัญหาตามนโยบายหรือความต้องการด้านพัฒนากำลังคนของประเทศ เป็นต้น

4.10 การกำกับติดตามและการประเมินผลการจัดการศึกษาทางเลือกของประชาชน กระทรวงศึกษาธิการจะต้องมีการกำกับติดตามและการประเมินผลเพื่อพัฒนากระบวนการเรียนการสอน ผลการจัด ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษา ความต้องการได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับ และการประเมินด้านคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545⁵ อีกด้วย

3.2 บทวิเคราะห์ปัญหาในการบริหารจัดการการศึกษาที่เกิดจากโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาในการบริหารจัดการการศึกษาตามโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 แล้ว คณะผู้วิจัยจะขอเสนอบทวิเคราะห์ในส่วนของแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการในประเด็นด้านโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการเฉพาะปัญหาที่สามารถแก้ไขได้โดยกฎหมายเพื่อเป็นการกำหนดแนวทางการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเรื่องการ

⁵ มาตรา 47 ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

พัฒนาการศึกษาของชาติ และกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ก. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน และสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

ภายหลังจากการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 การบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการได้ปรับเปลี่ยนจากการบริหารจัดการโดยกรมหลักจำนวน 15 กรม มาเป็นการบริหารงานภายใต้องค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปของสภาหรือในรูปของคณะกรรมการจำนวน 4 องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา และคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี มีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีสถานะเป็นกรมกรมนหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานบริหารการศึกษาออกโรงเรียนและสำนักงานบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนเดิมที่มีฐานะเป็น “กรม” ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่ปัจจุบันได้ถูกกำหนดให้เป็น “ส่วนงาน” ในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการโดยผลของมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546⁶ ประกอบกับข้อ 3 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546⁷ ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการบริหารจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นเห็นว่า ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ได้กำหนดให้การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในการพิจารณาจัดโครงสร้างองค์กรและภารกิจของหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้มีการแบ่งองค์กรออกเป็น 2 ระดับ คือ องค์กรระดับนโยบายซึ่งทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย เช่น การกำหนดแผนและมาตรฐาน การกำกับดูแลการจัดการศึกษา การประสานและส่งเสริมการจัดการศึกษา เป็นต้น และองค์กรในระดับปฏิบัติซึ่งทำ

⁶ มาตรา 25 สำนักงานปลัดกระทรวง อาจแบ่งส่วนราชการได้ดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานอำนวยการ

(2) สำนัก สำนักงานบริหารงาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักหรือ

สำนักบริหารงาน

.....

⁷ ข้อ 3 ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการดังต่อไปนี้

.....

(10) สำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน

(11) สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

หน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการภายในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยในส่วนของกรมการศึกษานอกโรงเรียนและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเดิมนั้นจะมีฐานะเป็น “กรม” ตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจในเชิงปฏิบัติไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามกฎหมายแล้ว จึงจำเป็นต้องหลอมรวมหน่วยงานดังกล่าวเข้ากับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการแล้วเรียกชื่อว่า “สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน” และ “สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน” โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานภายในกรมที่มีปริมาณงานมากและมีความสำคัญเทียบเท่าหรือสูงกว่าสำนัก และมีผู้อำนวยการสำนักที่เป็นข้าราชการระดับเก้าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนัก ซึ่งการกำหนดให้ข้าราชการระดับเก้าเป็นผู้อำนวยการสำนักนั้น เป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 (9) (ง) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดว่าเป็นตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงานที่สูงกว่ากอง ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในงานหลักตามอำนาจหน้าที่ของกรม และเป็นงานที่มีความหลากหลาย มีความยาก และมีคุณภาพของงานสูงกว่ากอง⁸

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปรากฏว่าการดำเนินงานของสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนและสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนภายใต้โครงสร้างใหม่ดังกล่าวนี้ ยังมีภารกิจตลอดจนปริมาณงานในลักษณะเดียวกันและเท่ากับงานเดิมของกรมการศึกษานอกโรงเรียนและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนตามโครงสร้างเดิมของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขสถานะของสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนและสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการโดยมีฝ่ายเลขานุการของหน่วยงานเป็นสำนักงานและมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นเลขาธิการสำนักงานซึ่งมีฐานะเทียบเท่าอธิบดี⁹ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1. สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ..... ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹⁰ กำหนดให้สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนจะต้องปรับเปลี่ยนเป็น “สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย” ดังนั้น ในการพิจารณาอำนาจหน้าที่และปริมาณงานของสำนัก

⁸ มาตรา 42 (9) ตำแหน่งระดับ 9 ได้แก่

.....

(ง) ตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงานที่สูงกว่ากอง ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในงานหลักตามอำนาจหน้าที่ของกรม และเป็นงานที่มีความหลากหลาย ความยาก และมีคุณภาพของงานสูงกว่ากอง

⁹ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ...ที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (12 ธันวาคม 2550)

¹⁰ ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

บริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน จึงจำต้องพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยไว้ ดังนี้¹¹

1. เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

2. จัดทำข้อเสนอแนะ นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และมาตรฐานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยต่อคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

3. ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ การวิจัย การพัฒนาหลักสูตรและนวัตกรรมทางการศึกษา บุคลากร และระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

4. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ และการเทียบระดับการศึกษา

5. ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และองค์กรอื่นรวมตัวกันเป็นภาคีเครือข่าย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

6. จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์เครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา วิทยุชุมชน ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา หอสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และแหล่งการเรียนรู้อื่น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างต่อเนื่องของประชาชน

7. ดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

8. ปฏิบัติงานอื่นใดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยหรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารและจัดการการศึกษานอกระบบและการจัดการศึกษาตามอัธยาศัยตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการการศึกษานอกระบบและการจัดการศึกษาตามอัธยาศัยของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย มิได้ใช้ระบบบริหารจัดการโดยเขตพื้นที่การศึกษาในลักษณะเช่นเดียวกันกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน หากแต่กำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตาม

¹¹ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. : มาตรา 14

อัยยาศัยขึ้นในจังหวัดทุกจังหวัด¹² ซึ่งสำนักงานเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภายในจังหวัดนั้น ๆ

จากอำนาจหน้าที่และโครงสร้างการบริหารและจัดการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าการบริหารและจัดการศึกษาของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย มีลักษณะคล้ายกันกับการบริหารและจัดการศึกษาของกรมการศึกษานอกโรงเรียน กล่าวคือ มีภารกิจและอำนาจตลอดจนมีปริมาณงานในลักษณะเช่นเดียวกันกับกรมการศึกษานอกโรงเรียน ดังนั้น ในการยกย่องพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. กระทรวงศึกษาธิการจึงได้เสนอให้ผู้บังคับบัญชาของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อันหมายถึงเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมีฐานะเป็นอธิบดีเช่นเดียวกันกับการกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีฐานะเป็นอธิบดีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจที่มีความสำคัญและปริมาณงานที่มีมาก

ส่วนการที่จะยกฐานะสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นกรมที่ไม่เป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยการเสนอแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าไม่มีความจำเป็นและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่ประการใด เนื่องจากได้มีการกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมีฐานะเป็นอธิบดี ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. แล้ว

2. สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้¹³

1. รับผิดชอบงานธุรการและสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน
2. เสนอแนะนโยบายยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาการศึกษาเอกชนต่อคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน
3. ส่งเสริม สนับสนุนด้านวิชาการ การประกันคุณภาพ การวิจัยและพัฒนาเพื่อประกันคุณภาพการศึกษาเอกชน
4. รับผิดชอบการดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบ

¹² ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. : มาตรา 17

¹³ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2551 : มาตรา 14

5. ดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาเอกชนตามมาตรการที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด

6. เป็นศูนย์ส่งเสริมสนับสนุนข้อมูล และทะเบียนกลางทางการศึกษาเอกชน ตลอดจนติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาเอกชน

7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนมอบหมาย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2551 จะเห็นได้ว่าการบริหารและจัดการศึกษาเอกชนเป็นการบริหารงานโดยผ่านเขตพื้นที่การศึกษา กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้มีกลุ่มส่งเสริมสถานศึกษาเอกชนเป็นส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา¹⁴ ดังนั้น สำนักงานส่งเสริมการศึกษาเอกชนซึ่งเป็นส่วนราชการในส่วนกลาง สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เฉพาะในเชิงนโยบาย และมีได้มีภารกิจ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนปริมาณงานมากเช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน มีฐานะเป็นอธิบดี จึงเป็นการเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจและปริมาณงานของสำนักงานส่งเสริมการศึกษาเอกชนแล้ว

เพราะฉะนั้น ในกรณีของสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนนั้นเมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการร่างและเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเสนอให้ผู้บังคับบัญชาของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอันหมายถึงรวมถึงเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย มีฐานะเป็นอธิบดีเพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจที่มีความสำคัญและปริมาณงานที่มีมากแล้ว ประกอบกับในส่วนของสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ซึ่งเมื่อมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่และภารกิจจากสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เป็นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2551 แล้ว เมื่อกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว (มกราคม 2551) จึงไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอื่นเพิ่มเติมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อันอาจเกิดจากการที่หน่วยงานมีภารกิจที่มีความสำคัญและปริมาณงานจำนวนมาก จนเป็นเหตุให้ต้องกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานเหล่านั้นมีฐานะเป็นอธิบดี ดังเช่นกรณีของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทรวงศึกษาธิการจึงควรเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้

¹⁴ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2551 : มาตรา 15

ส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีปริมาณงานมาก และมีความสำคัญเทียบเท่าหรือสูงกว่าสำนักมีและภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะอันไม่อาจจัดให้อยู่ในส่วนงานใดได้ อาจจัดให้ส่วนราชการดังกล่าวเป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง และมีฐานะเทียบเท่ากรมเพื่อดำเนินภารกิจนั้นได้ ทั้งนี้ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

ข. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาโดยเขตพื้นที่การศึกษา

แนวคิดในการกำหนดกรอบการจัดระบบโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาของชาติ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้นอยู่ภายใต้หลักการ จัดระบบโครงสร้างและกระบวนการในการจัดการศึกษาซึ่งยึดหลักความเป็นเอกภาพด้าน นโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ โดยจะต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่ การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁵ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายอำนาจในการบริหารจัดการการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ ด้าน งบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขต พื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง¹⁶ หลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นนัยสำคัญของการจัดระบบการศึกษาที่เน้นการให้ความสำคัญแก่ ท้องถิ่นในการบริหารจัดการการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้เอง มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้มีการ จัดระบบการบริหารจัดการการศึกษาโดย “เขตพื้นที่การศึกษา” ซึ่งถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นหน่วยรับ การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการการศึกษาจากส่วนกลาง และเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รวมทั้งก่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตนั้น ๆ

ส่วนการพิจารณาแบ่งเขตพื้นที่ศึกษานั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้แต่เพียงว่า กระทรวงศึกษาธิการจะต้องคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวน ประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาประกอบด้วยเท่านั้น และให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา แห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา¹⁷ ซึ่งจนถึงปัจจุบัน

¹⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 : มาตรา 9

¹⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 : มาตรา 39

¹⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545

มาตรา 37 การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึง ปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้น พื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา

.....

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขต พื้นที่การศึกษา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาได้ออกประกาศเขตพื้นที่การศึกษาแล้วรวมทั้งสิ้นจำนวน 178 เขต โดยประกาศจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 จำนวน 175 เขต¹⁸ และเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2550 ได้ประกาศเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมในจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส อีกจังหวัดละ 1 เขต ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพัฒนาพื้นที่พิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปด้วยความรวดเร็วบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁹

อย่างไรก็ดี ผลจากการวิจัย ติดตามและประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา และผลการตรวจราชการตามนโยบายการศึกษาของผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนการประเมินภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) รวมทั้งข้อเสนอปัญหาของคณะครูและบุคลากรทางการศึกษา ปรากฏว่าการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการข้างต้นนั้น ยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ กล่าวคือ เขตพื้นที่การศึกษาบางแห่งมีขนาดใหญ่เกินไป หรือเขตพื้นที่การศึกษาบางแห่งมีจำนวนสถานศึกษาในความดูแลของสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามากเกินไป ส่งผลให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาของเขตพื้นที่ศึกษาดังกล่าวมีภารกิจไม่สอดคล้องกับสมรรถภาพของเขตพื้นที่การศึกษาทั้งในด้านกำลังคนและทรัพยากร ตลอดจนทำให้ไม่สามารถติดตาม กำกับช่วยเหลือ สนับสนุน และให้บริการสถานศึกษา รวมทั้งการประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรและสถาบันการศึกษาอื่นๆ ภายในเขตพื้นที่การศึกษาได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพเพียงพอ อันเนื่องมาจากสภาพพื้นที่ที่กว้าง ห่างไกล ทุรกันดาร มีความยากลำบากในการเดินทาง²⁰

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546

มาตรา 33 การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่การศึกษา

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์การจัดการศึกษาหรือมีเหตุผลความจำเป็นอย่างอื่นตามสภาพการจัดการศึกษาอย่างประเทภ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจประกาศกำหนดให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่การศึกษาใดสามารถขยายการบริการออกไปในเขตพื้นที่การศึกษาอื่นก็ได้

¹⁸ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา

¹⁹ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง ปรับปรุงการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา และกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติม พ.ศ. 2550

²⁰ เอกสารประกอบการประชุมสภาการศึกษาครั้งที่ 1/2551 วันที่ 9 มกราคม 2551 เรื่อง การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา (เพิ่มเติม) ตามผลการวิจัยความพอดีของเขตพื้นที่การศึกษา

นอกจากนี้ จากผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2549 ของสำนักทดสอบทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พบว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ของผู้เรียนในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดปราจีนบุรี อุทัยธานี เลย มหาสารคาม เชียงใหม่ กาญจนบุรี และพัทลุง ส่วนใหญ่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ และต่ำกว่าร้อยละ 50 ทุกวิชา โดยเฉพาะวิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และวิทยาศาสตร์ ซึ่งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องตรงกันกับผลประเมินภายนอกด้านมาตรฐานผู้เรียนของสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ที่พบว่าผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่มีคุณภาพต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ โดยเฉพาะมาตรฐานด้านความสามารถในการคิด วิเคราะห์ ความรู้และทักษะพื้นฐานตามหลักสูตร และการแสวงหาความรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่การศึกษาที่ประสบปัญหาการบริหารจัดการอันเนื่องมาจากจำนวนสถานศึกษามีมาก ระยะการเดินทางโดยเฉลี่ยไกล และตั้งอยู่ในสภาพพื้นที่ภูมิศาสตร์ที่ยากลำบากต่อการเดินทางหรือการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนเพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของผู้ร้องเรียนให้ได้ตามมาตรฐาน รวมทั้งเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าร่วมในการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างใกล้ชิด ทัวถึง และเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาทบทวนการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาให้มีความเหมาะสม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เสนอให้มีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมใน 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดปราจีนบุรี อุทัยธานี เลย มหาสารคาม กาญจนบุรี เชียงใหม่ และพัทลุง จังหวัดละ 1 เขต รวมเป็น 7 เขต โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

1. เกณฑ์ในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา (เพิ่มเติม)

1.1 เกณฑ์หลัก

- (1) ปริมาณสถานศึกษา จำนวนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่ควรเกิน 250 แห่ง โดยพิจารณาจากสถานศึกษาของรัฐ สถานศึกษาเอกชน ภายในเขตพื้นที่การศึกษา
- (2) จำนวนประชากร แต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีประชากร ประมาณ 100,000 – 300,000 คน และมีประชากรวัยเรียน ประมาณ 50,000 – 100,000 คน
- (3) วัฒนธรรม วัฒนธรรม ประเพณี และภาษา ของชุมชนท้องถิ่นมีความใกล้เคียงกันภายในเขตพื้นที่การศึกษา

1.2 เกณฑ์ความเหมาะสมด้านอื่น

- (1) สภาพภูมิศาสตร์ โดยพิจารณาถึงสภาพภูมิประเทศ และการคมนาคมที่สามารถเดินทางติดต่อถึงกันได้สะดวก รวมทั้งยึดเขตอำเภอเป็นหลัก โดยรวมเขตอำเภอที่

มีลักษณะภูมิประเทศใกล้เคียงกันเข้าด้วยกัน และไม่แบ่งพื้นที่ของเขตปกครองอำเภอเดียวกันออกจากกัน

(2) ระยะเดินทางโดยเฉลี่ย จากสถานศึกษาทุกแห่งถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และของครูและบุคลากรทางการศึกษาถึงสถานศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ควรเกิน 50 กิโลเมตร

(3) แนวการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและท้องถิ่น เป็นไปตามนโยบายการสร้างความร่วมมือในการรองรับการกระจายอำนาจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีศักยภาพเพียงพอและมีความคล่องตัวในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานเชิงนโยบาย สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงานเพื่อพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ในเขตพื้นที่การศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) มติคณะกรรมการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง พิจารณาเห็นว่ามีความเหมาะสมในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มขึ้น

2. หลักการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา (เพิ่มเติม)

(1) เป็นการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มในพื้นที่ที่ประสบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาและยกระดับคุณภาพผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนให้ได้ตามมาตรฐาน ทั้งนี้ เป็นไปตามรูปแบบและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นผลการวิจัยความพอดีของเขตพื้นที่การศึกษา

(2) คำนึงถึงปริมาณงานที่พอเหมาะ และใกล้เคียงกันในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาที่จะส่งผลต่อการบริหารและจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ยึดเขตปกครองที่ไม่ใหญ่และไม่เล็กจนเกินไป สะท้อนความเป็นอัตลักษณ์วัฒนธรรมของท้องถิ่นที่ประชาชนมีความคุ้นเคยและผูกพันกันอยู่แล้ว โดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนได้เต็มที่ สถานศึกษาสามารถเดินทางติดต่อและดำเนินกิจกรรมร่วมกันภายในเขตพื้นที่การศึกษาได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และประหยัดค่าใช้จ่าย

(4) คำนึงถึงความประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และมีการเชื่อมโยงการจัดการศึกษากับองค์กรต่างๆ ภายในเขตพื้นที่การศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง ขณะนี้สภาการศึกษาได้มีมติเห็นชอบให้กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมจำนวน 7 เขตดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในคราวประชุมสภาการศึกษา ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2551 คงเหลือแต่เพียงขั้นตอนการดำเนินการประกาศเขตพื้นที่การศึกษาโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเมื่อมีการประกาศเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มขึ้นแล้ว จะทำให้มีเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศเป็น 185 เขต

เพราะฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่การศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จึงควรเร่งดำเนินการโดยนำมติสภาการศึกษาข้างต้น มาออกประกาศเขตพื้นที่การศึกษาโดย

อาศัยอำนาจตามมาตรา 35 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ต่อไป

**ค. ปัญหาเรื่องบุคลากรและความเหมาะสมของคุณสมบัติของกรรมการใน
คณะกรรมการสถานศึกษา คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะอนุกรรมการ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่
การศึกษา)**

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 วางแนวทางในการ
บริหารจัดการกระทรวงศึกษาธิการไว้ในรูปของ “คณะกรรมการ” ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้
มีคณะกรรมการประจำองค์กรต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ อาทิ คณะกรรมการสภา
การศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นองค์กร
ในเชิงนโยบาย และการกำหนดให้มีคณะกรรมการในหน่วยปฏิบัติการ อันได้แก่ คณะกรรมการ
เขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา รวมทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงาน
บุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษา หรือ ก.ค.ศ. และคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทาง
การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ดังนั้น ในการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวตลอดจนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
รวมถึงกฎ ก.ค.ศ. ที่เกี่ยวข้อง จึงได้นำแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษา
แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ดังกล่าวมาประกอบการพิจารณากำหนดจำนวนกรรมการ
คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา การเลือกกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง ฯลฯ ของ
คณะกรรมการคณะต่างๆ ด้วย

อย่างไรก็ดี ปรากฏว่า เมื่อมีการนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดจำนวน คุณสมบัติ
หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา การเลือกกรรมการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
คณะกรรมการสถานศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และคณะอนุกรรมการข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ค.ศ. มาใช้บังคับ กลับก่อให้เกิดปัญหาและ
อุปสรรคในทางปฏิบัติหลายประการ อาทิ กรรมการที่ได้มา มีคุณสมบัติไม่ตรงตามเจตนารมณ์
ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ หรือการไม่สามารถหาผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมาย
กำหนดมาเข้าร่วมเป็นกรรมการได้ เป็นต้น ซึ่งในที่นี้ จะได้พิจารณาตามลำดับ ดังนี้

1. คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

การบริหารจัดการการศึกษาโดยเขตพื้นที่ศึกษานั้น พระราชบัญญัติการศึกษา
แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องมีคณะกรรมการ

และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิก สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา อำนาจในการประสาน ส่งเสริมและสนับสนุน สถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรเอกชน องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน ศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขต พื้นที่การศึกษา²¹

ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษานั้น กฎหมายกำหนดให้ ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทน สมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ซึ่ง จำนวนกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการ และกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งนั้นให้ตราเป็นกฎกระทรวง²² อัน หมายถึง กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการคุณสมบัติหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาการเลือก ประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 15 คนประกอบด้วย²³

1. ประธานกรรมการ (มาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ)
2. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 1 คน
3. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 1 คน
4. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน
5. กรรมการที่เป็นผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู จำนวน 1 คน
6. กรรมการที่เป็นผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา จำนวน 1 คน
7. กรรมการที่เป็นผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู จำนวน 1 คน
8. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม จำนวน 6 คน
9. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

²¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 : มาตรา 38 และพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 : มาตรา 36

²² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 : มาตรา 38 และพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 : มาตรา 36

²³ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธาน กรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 : ข้อ 2

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ มิได้กำหนดนิยามหรือที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเอาไว้แต่ประการใด เพียงแต่กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้²⁴

1. มีสัญชาติไทย
2. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
3. ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ
4. ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
5. ไม่เป็นคู่สัญญากับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษา
6. ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
7. ไม่เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเกินกว่าสองเขตพื้นที่การศึกษาในเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้ ในกรณีของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม จะต้องมียุติอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ และมีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม หรือในด้านอื่น และมีประสบการณ์การทำงานในด้านนั้น ๆ ไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือได้รับการยกย่องว่ามีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม หรือด้านอื่น ๆ โดยมีผลงานเป็นที่ประจักษ์²⁵

สำหรับการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม นั้น กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตั้งอยู่ หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีเป็นประธาน ผู้แทนสภาวัฒนธรรมจังหวัดหรือผู้แทนสภาวัฒนธรรมกรุงเทพมหานคร ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญา ซึ่งมีที่ตั้งหรือมีวิทยาเขตตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษานั้น และผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน กรรมการผู้แทนองค์กรเอกชน กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพครู

²⁴ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 : ข้อ 3

²⁵ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 : ข้อ 4 (7)

กรรมการผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพบริหารการศึกษา และกรรมการที่เป็นสมาคมผู้ปกครองและครู ทำหน้าที่เสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน 14 คนต่อประธานกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และให้ประธานกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลดังกล่าวให้เหลือ 7 คนเพื่อเสนอประธานกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม²⁶

จากการกำหนดแต่เพียงคุณสมบัติและวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมข้างต้น โดยมีได้กำหนดรายละเอียดหรือที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมไว้ จึงทำให้ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติปรากฏว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษานั้น ส่วนใหญ่มักเป็นครูหรืออาจารย์และไม่เป็นตัวแทนโดยตรงของแต่ละวิชาชีพ ซึ่งทำให้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่ต้องการให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษามาจากผู้แทนองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ซึ่งมาจากหลากหลายสาขาอาชีพเพื่อให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในห้องเรียนของตนเองตามหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น²⁷

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมให้มีความชัดเจนและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และหลักการมีส่วนร่วมตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยมีข้อพิจารณาว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมมาจากผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายสาขาวิชาชีพ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

1.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความหลากหลายของสาขาวิชาชีพของผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 38 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 36 ได้กำหนดไว้แต่เพียงว่า ในคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษานั้นจะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม หากแต่ไม่ได้กำหนดจำนวนหรือสัดส่วนของกรรมการประเภทดังกล่าวไว้

²⁶ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 : ข้อ 5

²⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 : มาตรา 9 (6)

เมื่อมีการร่างกฎกระทรวงว่าด้วยจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ขึ้น ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นประธานกรรมการจำนวน 1 คน และคณะกรรมการจำนวน 6 คน รวมคณะกรรมการทั้งสิ้น 7 คน หากแต่มีได้กำหนดว่า ในจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คนนั้น ควรมีสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษาที่คน ด้านศาสนาที่คน และด้านศิลปะและวัฒนธรรมที่คน ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เป็นครูหรืออาจารย์ ซึ่งถือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษาแต่เพียงด้านเดียวเท่านั้น ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าจะมีการกำหนดสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละด้าน เช่น ด้านการศึกษา 3 คน ด้านศาสนา 2 คน และด้านศิลปะและวัฒนธรรม 2 คน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีความหลากหลายในสาขาวิชาชีพ

1.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการไม่สามารถหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามสัดส่วนที่กำหนดในแต่ละด้าน

เนื่องจากกฎกระทรวงว่าด้วยจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับกับเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขต ซึ่งแต่ละเขตย่อมมีสภาพแวดล้อมและข้อเท็จจริงแตกต่างกัน ดังนั้น การสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในบางเขตพื้นที่จึงอาจประสบกับปัญหาการไม่สามารถสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในแต่ละด้านได้ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า ในกรณีที่ไม่สามารถสรรหาหรือแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ได้ ให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ด้านศาสนา ด้านศิลปะและวัฒนธรรม อย่างน้อยด้านละ 1 คน โดยดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงว่าด้วยจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2. คณะกรรมการสถานศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา พร้อมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน

ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ให้ตราเป็นกฎกระทรวง²⁸ อันได้แก่ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาไว้ดังนี้²⁹

ในสถานศึกษาขนาดเล็กให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 9 คน และสถานศึกษาขนาดใหญ่ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 15 คน ประกอบด้วย

1. ประธานกรรมการ
2. กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง จำนวน 1 คน
3. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู จำนวน 1 คน
4. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 1 คน
5. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน
6. กรรมการที่เป็นผู้แทนศิษย์เก่า จำนวน 1 คน
7. กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่จำนวน 1 รูปหรือ 1 คนสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก และจำนวน 2 รูปหรือ 2 คนสำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่
8. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 1 คนสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก และจำนวน 6 คนสำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่
9. ผู้อำนวยการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ นั้น สถานศึกษาขั้นพื้นฐานบางแห่งไม่สามารถหาผู้ที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายเข้าร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาได้ กล่าวคือ กรณีของสถานศึกษาซึ่งเพิ่งตั้งขึ้นใหม่ อาจยังไม่มีศิษย์เก่าที่จบการศึกษาไปแล้วเข้าร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือในท้องถิ่นที่นักเรียนมีภูมิลำเนาหรือสถานศึกษาตั้งอยู่และพื้นที่ใกล้เคียงไม่มีองค์กรชุมชน หรืออาจ

²⁸ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 : มาตรา 40 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 : มาตรา 38

²⁹ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 : ข้อ 2

มีองค์กรชุมชนแต่องค์กรนั้นไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษา³⁰ เป็นต้น เพราะฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นไปตามที่ กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกำหนด กระทรวงศึกษาธิการอาจกำหนดแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. แนวทางแก้ไขเบื้องต้น

1.1 กรณีของสถานศึกษาที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่

สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จึงอาจต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธาน กรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ดังนี้

(1) แก้ไขนิยามคำว่า “ศิษย์เก่า”³¹ ให้ขยายครอบคลุมถึงผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษา หรือระบุว่า หมายความว่า หมายความว่า หมายความว่า รวมถึง ประธานนักเรียน สำหรับกรณีของสถานศึกษาที่เพิ่งจัดตั้งด้วย

(2) เพิ่มเติมบทบัญญัติสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้ภายในระยะเวลา 5 ปี หรือระยะเวลาตามที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด นับแต่มีการตั้งสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อาจไม่ต้องมีกรรมการที่เป็นผู้แทนศิษย์เก่าก็ได้

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่³² อาจได้แก่ โรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนระดับประถมศึกษา ซึ่งผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น อาจ

³⁰ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธาน กรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

ข้อ 5 ให้ผู้อำนวยการดำเนินการสรรหาและเลือกประธานกรรมการและกรรมการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

.....

(2) ในการสรรหาและเลือกกรรมการตามข้อ 2 (2) (3) และ (6) ให้บุคคลแต่ละประเภทเสนอชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติตามข้อ 3 และข้อ 4 จากนั้นให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือจำนวนหนึ่งคน

ในกรณีที่ไม่มีองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงที่เป็นภูมิลำเนาของนักเรียนในสถานศึกษาหรือตำบลหรือแขวงที่สถานศึกษาตั้งอยู่ หรือมีแต่ไม่เสนอชื่อผู้แทนเข้ารับเลือกเป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการสรรหาผู้แทนองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงใกล้เคียง หรือในท้องที่ตำบลหรือแขวงของเขตพื้นที่การศึกษาใกล้เคียงเป็นกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในสถานศึกษานั้น

³¹ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธาน กรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 กำหนดให้ “ศิษย์เก่า” หมายความว่า ผู้ที่สถานศึกษารับรองว่าสำเร็จการศึกษาจากหรือเคยศึกษาในสถานศึกษานั้น

เป็นเด็กเล็กและไม่สามารถเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้ เพราะฉะนั้น การแก้ไขปัญหานี้ในกรณีนี้ กระทรวงศึกษาธิการจึงอาจจะต้องเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่ง จะได้กล่าวถึงต่อไป

1.2 กรณีในท้องที่ที่นักเรียนมีภูมิลำเนาหรือสถานศึกษาตั้งอยู่และพื้นที่ใกล้เคียงไม่มี องค์การชุมชน หรืออาจมีองค์การชุมชนแต่องค์กรนั้นไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษา ในกรณีที่ในท้องที่ที่นักเรียนมีภูมิลำเนาหรือสถานศึกษาตั้งอยู่และพื้นที่ใกล้เคียงไม่มี องค์การชุมชนหรืออาจมีองค์การชุมชนแต่องค์กรนั้นไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษา พิจารณาแล้ว เห็นว่าโดยลักษณะของการกำหนดให้มีผู้แทนองค์การชุมชนเป็นกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติมีความประสงค์ที่จะให้ ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา เมื่อปรากฏว่าในบาง พื้นที่ไม่มีองค์การชุมชนหรือมีองค์การชุมชนแต่องค์กรนั้นไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการ สถานศึกษา การจะกำหนดให้บุคคลอื่นเข้าร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาแทนเช่นเดียวกับกรณี ของสถานศึกษาที่เพิ่งจัดตั้งอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดไว้ข้างต้น ดังนั้น แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจึงอาจจะต้องเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจาก ตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 กำหนดนิยามของคำว่า องค์กร ชุมชนไว้³³ โดยจำกัดเฉพาะองค์การชุมชนที่มีที่ตั้งแน่นอนอยู่ในท้องที่ตำบลหรือแขวงที่เป็น ภูมิลำเนาของนักเรียนในสถานศึกษาหรือท้องที่ตำบลหรือแขวงที่สถานศึกษาตั้งอยู่ จึงจะ สามารถส่งผู้แทนองค์การชุมชนมาร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาได้ ส่งผลให้ในบางท้องที่ที่

³² กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธาน กรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้น พื้นฐาน พ.ศ. 2546 กำหนดให้ “สถานศึกษา” หมายความว่า โรงเรียน วิทยาลัย หรือหน่วยงานการศึกษาที่ เรียกชื่ออย่างอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับงบประมาณ จากรัฐแต่ละแห่ง ยกเว้นสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย และศูนย์การเรียน

³³ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธาน กรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้น พื้นฐาน พ.ศ. 2546

“องค์การชุมชน” หมายความว่า ชุมชนหรือองค์กรที่มีประชาชนรวมตัวกันไม่น้อยกว่าสิบห้าคนเพื่อ ดำเนินการกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและชุมชนโดยส่วนรวมอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า หนึ่งปี มีผลงานที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารับรอง และมีที่ตั้งแน่นอนอยู่ในท้องที่ ตำบลหรือแขวงที่เป็นภูมิลำเนาของนักเรียนในสถานศึกษาหรือท้องที่ตำบลหรือแขวงที่สถานศึกษาตั้งอยู่

ประสบปัญหาการทำให้ไม่สามารถหาหรือไม่มีผู้แทนองค์กรชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษาได้ กฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดแนวทางแก้ไขไว้โดยกำหนดให้กรณีที่ไม่มีองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงที่เป็นภูมิลำเนาของนักเรียนในสถานศึกษาหรือตำบลหรือแขวงที่สถานศึกษาตั้งอยู่ หรือมีแต่ไม่เสนอชื่อผู้แทนเข้ารับเลือกเป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการสรรหาผู้แทนองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงใกล้เคียงหรือในท้องที่ตำบลหรือแขวงของเขตพื้นที่การศึกษาใกล้เคียงเป็นกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในสถานศึกษานั้น³⁴ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาการหาหรือมีผู้แทนองค์กรชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษาของสถานศึกษาบางแห่งก็ยังไม่อาจแก้ไขได้ด้วยวิธีดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ จึงอาจจะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้ ในกรณีที่ผู้อำนวยการไม่สามารถสรรหาผู้แทนองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงใกล้เคียง หรือในท้องที่ตำบลหรือแขวงของเขตพื้นที่การศึกษาใกล้เคียงเป็นกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในสถานศึกษาได้ อาจให้กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ เป็นกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในสถานศึกษานั้นด้วยก็ได้

2. แนวทางแก้ไขในระยะยาว

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคาราคาซังผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเข้าเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ประกอบกับการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นเรื่องที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ดังนั้น ในการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยอาจกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่าในกรณีที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่สามารถหาผู้มีคุณสมบัติเป็นกรรมการสถานศึกษาประเภทใดประเภทหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ให้ถือว่ากรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเท่าที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถหาได้เป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย แต่ต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 6 คน

³⁴ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 : ข้อ 5 (2)

3. คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 21 กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาให้ความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ และอำนาจอื่นที่ที่กฎหมายกำหนด³⁵

คณะอนุกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย ประธานอนุกรรมการซึ่งอนุกรรมการคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน อนุกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสามคน ผู้แทน ก.ค.ศ. ผู้แทนครูสภา และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งคัดเลือกจากบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีความรู้ ความสามารถ หรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลที่เป็นประโยชน์แก่เขตพื้นที่การศึกษา อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนสามคน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้แทนหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษาตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวนหนึ่งคน³⁶

จากการกำหนดองค์ประกอบของอนุกรรมการประเภทผู้แทนครูและบุคลากรทางการศึกษา และการได้มาของประธานอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งกำหนดให้มาจากการเลือกกันเองของอนุกรรมการข้างต้น ปรากฏว่าได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางบริหารจัดการ กล่าวคือ ในบางเขตพื้นที่ศึกษานั้นเมื่อมีการเลือกกันเองของอนุกรรมการเพื่อสรรหาประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ผลจากการเลือกกันเองนั้น ผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามักเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากรู้ ในขณะที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหลักทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ จนทำให้หลายเขตพื้นที่การศึกษามีสัดส่วนครุมากกว่าสัดส่วนอนุกรรมการโดยตำแหน่งและสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิ อันเป็นการทำลายระบบไตรภาคีสถิตสามฝ่ายที่ต้องมีสัดส่วนเท่ากัน และก่อให้เกิดปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายให้กับพรรคพวกตัวเอง โดยอาศัยเสียงที่มีมากกว่า ส่งผลให้มติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาไม่ได้รับการยอมรับ จนกระทั่งนำไปสู่

³⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 : มาตรา 23

³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 : มาตรา 21

ปัญหาผู้แทนครูสายมัธยมศึกษาขอแยกไปจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาดูแลโรงเรียนมัธยมกันเอง และข้อเสนอให้มีการแก้ไขคุณสมบัติและการคัดเลือกประธานของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้มีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการศึกษา

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น และปัญหาอื่นอันเป็นผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ดำเนินการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะประเด็นปัญหาการได้มาของประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ประเภทอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กล่าวคือ

1. การได้มาของประธานอนุกรรมการ

จากเดิมกำหนดให้ประธานอนุกรรมการมาจากการเลือกกันเองของอนุกรรมการ โดยร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ... ได้เสนอแก้ไขโดยให้การเลือกประธานอนุกรรมการยังคงกำหนดให้อนุกรรมการเลือกกันเองดังเดิม หากแต่ต้องเลือกจากอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น

2. องค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ประเภทอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

จากเดิมที่กำหนดให้คณะอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 3 คน ประกอบด้วยผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษาตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด จำนวน 1 คน ผู้แทนข้าราชการครูจำนวน 1 คน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาจำนวน 1 คน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ....ได้เสนอแก้ไขโดยกำหนดให้คณะอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้แทนข้าราชการครูผู้สอนสายประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอย่างละ 1 คน ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาสายประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอย่างละ 1 คน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่น จำนวน 1 คน

อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่ากระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วและมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว กรณีนี้จึงไม่ต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมอีก และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการขอแยกหน่วยงานที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาออกจากหน่วยงานที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต กระทรวงศึกษาธิการจึงควรวางนโยบายสำหรับการแต่งตั้งบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในเขตพื้นที่การศึกษา โดยอาจกำหนดสัดส่วนระหว่างบุคลากรจากสายประถมศึกษากับมัธยมศึกษาให้มีจำนวนเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน

ง. ปัญหาเรื่องการขอแยกสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาออกจากกระทรวงศึกษาธิการเพื่อจัดตั้งเป็นกระทรวงอุดมศึกษาและวิจัย

การปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารการจัดการศึกษาภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการยุบเลิกหน่วยงานที่มีหน้าหลักในการจัดการศึกษาขณะนั้น คือ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเพื่อจัดตั้งเป็น “กระทรวงศึกษาธิการ” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง³⁷ โดยมีโครงสร้างการบริหารราชการแตกต่างจากการบริหารราชการทั่วไป ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กล่าวคือ กำหนดให้ส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน³⁸ โดยหัวหน้าของส่วนราชการเหล่านั้นให้ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ³⁹ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการบริหารราชการโดยให้แต่ละกรมขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการบริหารราชการและการจัดการศึกษาของประเทศนั่นเอง

แต่เมื่อมีการปรับโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาจากทบวงมหาวิทยาลัย เป็น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ปรากฏว่าได้มีแนวคิดที่จะแยกสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาออกจากกระทรวงศึกษาธิการอีกครั้ง เพื่อจัดตั้งเป็น “กระทรวงอุดมศึกษาและวิจัย” เนื่องจากเห็นว่าการปรับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการใหม่ โดยยุบรวมทบวงมหาวิทยาลัยเข้ากับกระทรวงศึกษาธิการเดิม เป็นเหตุให้การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาขาดความคล่องตัว อีกทั้งรูปแบบ ธรรมเนียม วิธีการบริหารงานของมหาวิทยาลัยก็แตกต่างจากการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงทำให้ในทางปฏิบัติไม่สามารถลดขั้นตอนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางการศึกษา โดยเฉพาะความคล่องตัวและอิสระของมหาวิทยาลัยได้ นอกจากนี้ การดำเนินงานในบางเรื่องซึ่งเดิมสามารถส่งตรงถึงรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยและเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ทันที แต่ปัจจุบันต้อง

³⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 31

³⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง

³⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 10 วรรคสอง

ดำเนินการผ่านกระทรวงศึกษาธิการก่อน จึงทำให้การบริหารจัดการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเกิดความล่าช้า และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษา

อย่างไรก็ดี การจะแยกสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาออกจากกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อจัดตั้งเป็น “กระทรวงอุดมศึกษาและวิจัย” ตามแนวคิดข้างต้นนั้น ยังมีประเด็นอื่นที่ต้องพิจารณาประกอบด้วย ดังนี้

1. สถานะและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ⁴⁰ คือ เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษา⁴¹ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา⁴² ซึ่งทำให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้ารับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษาและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วย

เพื่อให้เห็นถึงลักษณะภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษาและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในที่นี้ จึงจะขอกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไว้ พอสังเขป ดังนี้

1.1 คณะกรรมการการอุดมศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 16 กำหนดให้ คณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงาน รวมทั้งให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย ตลอดทั้งให้มีอำนาจเสนอแนะและให้ความเห็นในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สถานศึกษาระดับปริญญา ทั้งที่เป็นสถานศึกษาในสังกัดและสถานศึกษาในกำกับแก่คณะรัฐมนตรี

⁴⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 10

⁴¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 16 วรรคห้า

⁴² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 11 (5)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ยังกำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ด้วย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้⁴³

(1) ให้ความเห็นชอบในกรณีที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ในได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(2) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(3) รับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรฐานการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

(4) ออกระเบียบและข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546

(5) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของบุคคลทั่วไป ในการนี้จะระบุชื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วยก็ได้

(6) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษา

1.2 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 14 กำหนดให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

(2) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม

(3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

(4) ออกกฎ ก.พ.อ. ระเบียบ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้

(5) กำหนดกรอบอัตรากำลัง และอัตราส่วนสูงสุดของวงเงินที่จะพึงใช้เพื่อการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน

⁴³ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 24

(6) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากสถาบันอุดมศึกษา ให้ผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง

(7) กำหนดอัตราค่าตอบแทนให้กับนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสถาบันอุดมศึกษาโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(8) พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนที่ควรได้รับ และระดับตำแหน่งที่ควรแต่งตั้ง

(9) กำหนดมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา

(10) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ยังกำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีภารกิจเกี่ยวกับการจัดและส่งเสริมการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา⁴⁴ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) จัดทำข้อเสนอนโยบายและมาตรฐานการอุดมศึกษาและแผนพัฒนาการอุดมศึกษา รวมทั้งดำเนินงานด้านความสัมพันธ์ระดับอุดมศึกษากับต่างประเทศ

(2) จัดทำหลักเกณฑ์ และแนวทางการสนับสนุนทรัพยากรและการจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาและวิทยาลัยชุมชน

(3) ประสานและส่งเสริมการดำเนินงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และศักยภาพนักศึกษา รวมทั้งผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ ในระบบอุดมศึกษา และประสานส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่และสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

(4) เสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและยกเลิกสถาบันอุดมศึกษาและวิทยาลัยชุมชน

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการอุดมศึกษาตามที่คณะกรรมการการอุดมศึกษามอบหมาย รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลและจัดทำสารสนเทศด้านการอุดมศึกษา

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(7) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

⁴⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 1

จากสถานะและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ลักษณะภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการในเชิงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ต่างจากอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 เท่าใดนัก⁴⁵ เพียงแต่มีการรวบรวมสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดจากกระทรวงศึกษาธิการเดิมมาสังกัดเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

2. ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาในสังกัด

การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาในสังกัด อาจแยกพิจารณาได้จากลักษณะของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ดังนี้

2.1 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ⁴⁶

โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ ประกอบกับเมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 หรือพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550 เป็นต้น จะเห็นได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในสายบังคับบัญชาหรืออยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ต่างก็มีระบบการบริหารและการจัดการของตนเอง แยกต่างหากจากระบบการบริหารและการจัดการของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาซึ่งตราขึ้นภายหลังการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นว่ามีมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ

⁴⁵ ทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐ รวมถึงการควบคุมและส่งเสริมการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเอกชน นอกเหนือจากสถาบันวิชาเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น

⁴⁶ คำว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในที่นี้ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในสายบังคับบัญชาและมหาวิทยาลัยที่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งโดยหลักมีความสัมพันธ์ในเชิงบริหารจัดการศึกษากับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก คงมีแต่เพียงส่วนที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ไม่นำมาใช้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การบริหารทั่วไป ไปยังสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพิ่มมากขึ้น อาทิ การให้อำนาจสภาสถาบันแต่ละแห่งพิจารณาและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการได้ เป็นต้น

เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คงมีแต่เพียงเรื่องของการกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์กลางหรือมาตรฐานการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เท่านั้น

2.2 สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 จะเห็นได้ว่า ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นั้น มีความเชื่อมโยงกันมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในส่วนของการอนุญาตให้มีการจัดตั้งและเปิดดำเนินการ การอุดหนุนและส่งเสริม และการกำกับและควบคุมดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดเท่านั้น ส่วนระบบการบริหารจัดการซึ่งเป็นเรื่องของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่ง ก็ไม่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแต่อย่างใด

ดังนั้น แม้ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะมีสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาอยู่ในสังกัดเพิ่มมากขึ้น โดยมีสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาอยู่ในสังกัด รวมทั้งสิ้น 165 แห่ง ประกอบด้วย สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 78 แห่ง มหาวิทยาลัยเอกชน 34 แห่ง วิทยาลัยเอกชน 29 แห่ง สถาบัน 5 แห่ง และวิทยาลัยชุมชน 19 แห่ง แต่เนื่องจากการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษา มิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ดังนั้น การมีจำนวนสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น จึงไม่อาจถือได้ว่า ภาระงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีเพิ่มมากขึ้นด้วย

3. การเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ ก.พ.อ. ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ ดังนั้น จึงทำให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินการโดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 จึงได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคล

ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อาทิ อำนาจในการพิจารณา ตำแหน่งทางวิชาการของรองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หรืออำนาจในการพิจารณา อุดมศักดิ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นต้น ไปยังสภาสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้สภา สถาบันอุดมศึกษาพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการพล เรือนสถาบันอุดมศึกษากำหนด

ด้วยเหตุนี้เอง อำนาจหน้าที่และปริมาณงานของสำนักงานคณะกรรมการการ อุดมศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงย่อมลดน้อยลงเมื่อ เทียบกับอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย

จากสถานะและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตลอดจน ลักษณะความสัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ข้างต้น จะเห็นได้ว่าลักษณะภารกิจส่วนใหญ่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเชิงนโยบายและมาตรฐาน เช่นเดียวกับสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ประกอบกับ ปริมาณงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาก็มิได้มีจำนวนมากเมื่อเทียบกับภาระ และปริมาณงานของทบวงมหาวิทยาลัยก่อนที่จะมีการปฏิรูปการศึกษา เนื่องกฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้มีกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปแก่สถานศึกษาแล้ว ดังนั้น การที่จะขอ แยกสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อจัดตั้งเป็นกระทรวง อุดมศึกษาและวิจัยนั้น จึงไม่มีความจำเป็นและเหมาะสมตามเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น

ส่วนกรณีเห็นว่า การปรับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการใหม่ โดยยุบรวม ทบวงมหาวิทยาลัยเข้ากับกระทรวงศึกษาธิการเดิม เป็นเหตุให้การดำเนินงานของสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาเกิดความล่าช้าและขาดความคล่องตัวนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการ อุดมศึกษามีฐานะเป็นกรมขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการดำเนินงานของ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงสามารถเสนอ เรื่องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านสำนักงานปลัดกระทรวง ดังเช่นการบริหารราชการของกรมหรือกระทรวงทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ขั้นตอนการเสนอเรื่องของสำนักงานคณะกรรมการการ อุดมศึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อพิจารณา จึงย่อมมีความคล่องตัวและ รวดเร็วกว่าการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป รวมถึงการบริหารราชการแผ่นดินของ กระทรวง

อุดมศึกษาและวิจัย ที่จะเสนอให้มีการจัดตั้งใหม่ด้วย ทั้งนี้ เพราะกระทรวงอุดมศึกษาและวิจัย ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ถ้าความเป็นจริงปรากฏว่า การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเกิดความล่าช้าและขาดความคล่องตัว ปัญหาดังกล่าวน่าจะเกิดจากวิธีหรือระบบการบริหารจัดการภายในกระทรวงศึกษาธิการมากกว่าปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงาน เพราะฉะนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาก็ควรปรับปรุงที่ระบบและวิธีการบริหารราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งไม่จำเป็นที่มีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

จ. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินของโรงเรียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 59 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถานศึกษา

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา และบรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ส่วนบรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญา การซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณนั้น ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

จากหลักการข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 แยกสถานะทางกฎหมายของสถานศึกษาของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล กับสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล โดยมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญา มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะนอกจากจะมีความประสงค์ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาสามารถดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเองแล้ว ยังอาจเห็นว่าสถานศึกษาเหล่านั้นสามารถปกครอง

ดูแลและบริหารจัดการทรัพย์สินของตนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล⁴⁷ อันส่งผลให้สถานศึกษาเหล่านั้นต้องมีหน้าที่ปกครองดูแลทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของตนเช่นเดียวกับสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญา ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงสถานศึกษาหลายแห่งยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการดังกล่าวเท่าที่ควร ทั้งเรื่องการบริหารทรัพย์สินของสถานศึกษาที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา และโดยเฉพาะเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ ดังปรากฏจากการที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหารือเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุของสถานศึกษา โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้⁴⁸

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้หารือว่า การจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองของโรงเรียนสองแห่ง กล่าวคือ การให้เอกชนเช่าพื้นที่ของโรงเรียนเพื่อจัดทำเป็นโฮมสเตย์และโรงเรียนนำค่าเช่ามาพัฒนาการศึกษา และการให้เอกชนเช่าอาคารสถานที่ของโรงเรียนในสวนที่ไม่ใช่ประโยชน์ทางการศึกษาของนักเรียนเพื่อจัดตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนนั้น เป็นการปฏิบัติตามมาตรา 59 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษาหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการสำคัญของการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล คือ สถานศึกษาต้องจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุภายในขอบวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาและต้องไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษานั้นเท่านั้น ไม่มีอำนาจดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งเป็นการอันนอกเหนือจากขอบวัตถุประสงค์ และภารกิจของสถานศึกษาแต่อย่างใด ดังนั้น การดำเนินการของโรงเรียนทั้ง 2 แห่ง จึงไม่ถือเป็นการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 59 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ ก่อนที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับปัญหาการใช้ที่ราชพัสดุของสถานศึกษา กรมธนารักษ์ได้หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาแล้วครั้งหนึ่ง ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 : มาตรา 35

⁴⁸ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล (เรื่องเสร็จที่ 354/2549)

มาตรา 59 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่นที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษานั้น มีเจตนารมณ์ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอิสระในการบริหารทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของสถานศึกษานั้นได้เอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา เจตนารมณ์ดังกล่าวมีปรากฏชัดเจนในบทบัญญัติให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้ทูลให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จากบทบัญญัติในมาตรา 59 ดังกล่าว จึงมีผลให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอยู่ก่อนและภายหลังวันใช้บังคับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่มีผลให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองของสถานศึกษานั้น กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลอยู่ต่อไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุ เช่น หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอเช่าใช้หรือเลิกใช้ที่ราชพัสดุ ยังคงมีผลบังคับให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลต้องปฏิบัติตามด้วย

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินของโรงเรียนดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางสำหรับโรงเรียนในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองดูแล คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองดูแลของโรงเรียน โดยแยกพิจารณา ดังนี้

1. กรณีของทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้แก่สถานศึกษา

กรณีของทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้แก่สถานศึกษานั้น เป็นทรัพย์สินที่โรงเรียนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ดังนั้น โรงเรียนจึงย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในการปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาได้เอง เช่น ใช้ซื้อโรงเรียนในการจดทะเบียนรถที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้ทูลให้ หรือนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับการบริจาคมาใช้ในการ

ดำเนินงานของโรงเรียน เป็นต้น แต่ทั้งนี้ ในการใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้
อุทิศให้ของโรงเรียนนั้น จะต้องเป็นตามวัตถุประสงค์ของการให้ด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินในฐานะที่เป็นเจ้าของ
กรรมสิทธิ์เป็นเรื่องที่โรงเรียนไม่เคยดำเนินการมาก่อน ดังนั้น การที่จะให้โรงเรียนแต่ละโรงเรียน
ปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้โดยอิสระนั้น
อาจจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างสถานศึกษา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น
พื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจไม่สามารถตรวจสอบ ติดตาม หรือประเมินผลการ
ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงควรกำหนดแนว
ปฏิบัติสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

(1) ให้โรงเรียนมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จาก
ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ โดยสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้มาใช้ในการดำเนินกิจการ
ของโรงเรียน เช่น จ้างครูอัตราจ้าง ซ่อมแซม หรือแลกเปลี่ยน เป็นต้น

แต่การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้ จะต้องผ่านความเห็นชอบ
จากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และรายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษาทราบ

(2) ให้โรงเรียนสามารถใช้นามของโรงเรียนจดทะเบียนสิทธิ ขึ้นทะเบียน หรือ
ดำเนินการทางทะเบียนใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ได้

(3) ให้การรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ เป็นไปตามระเบียบ
กระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ และตาม
หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

(4) ให้โรงเรียนจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่
สถานศึกษาแยกจากบัญชีเงินและทรัพย์สินของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการและ
ตรวจสอบ

(5) ให้โรงเรียนสรุปรายการบัญชีการรับจ่ายเงินบริจาคหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่
สถานศึกษารายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกสิ้นปีงบประมาณ เพื่อ
ประโยชน์ในการตรวจสอบ และพิจารณาส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน
แต่ละแห่งต่อไป และเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตรวจสอบความถูกต้องของ
รายงานดังกล่าวแล้ว ให้รายงานให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบ

(6) ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจออกระเบียบเพิ่มเติม
เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการ
บริหารจัดการทรัพย์สินเพื่อการศึกษ เช่น การจัดการทรัพย์สินเมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษา
 เป็นต้น

2. กรณีของที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 กำหนดให้ ที่ราชพัสดุ หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ⁴⁹ ดังนั้น ที่ราชพัสดุ จึงเป็นทรัพย์สินที่โรงเรียนมีเพียงสิทธิในการครอบครองดูแลและใช้ประโยชน์ แต่ไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้นได้ การพิจารณาเกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุของโรงเรียน ในที่นี้ จึงอาจแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. กรณีโรงเรียนได้ใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุก่อนวันที่พระราชบัญญัติระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับ

เนื่องจากก่อนที่พระราชบัญญัติระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับ โรงเรียนยังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และไม่มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หากโรงเรียนมีความประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุ จึงต้องดำเนินการผ่านกรมหรือกระทรวง โดยกรมหรือกระทรวงศึกษาธิการจะทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ในนามของตนเองเพื่อขอให้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้นแทนโรงเรียน เพราะฉะนั้น กรมหรือกระทรวงศึกษาธิการจึงถือเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้หรือครอบครองที่ราชพัสดุ มิใช่โรงเรียน และการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุของโรงเรียนจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุตามที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุที่ได้กำหนดเอาไว้

อย่างไรก็ดี เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ ภารกิจหลักของสถานศึกษา ตลอดจนกำหนดให้อสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้

⁴⁹ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 : มาตรา 5

หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษาไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา รวมทั้งกำหนดให้รายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยผลของกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้การใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุของโรงเรียนก่อนวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ โรงเรียนไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการใช้และการจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และมีอิสระที่จะใช้ที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองของตนตลอดจนสามารถนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์ให้เป็นไปตามภารกิจหลักของสถานศึกษานั้นได้เช่นเดียวกับโรงเรียนที่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุภายหลังวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับ ซึ่งได้กล่าวถึงต่อไป

2. กรณีโรงเรียนได้ใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุภายหลังวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับ

การกำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ย่อมทำให้โรงเรียนมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้วย กล่าวคือมีอำนาจปกครอง ดูแล รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่นได้โดยอิสระ

อย่างไรก็ตาม โดยที่ภารกิจหลักของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล คือการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา เพราะฉะนั้น การนำที่ราชพัสดุที่สถานศึกษาครอบครองหรือเป็นเจ้าของอยู่ไปจัดหาประโยชน์และให้รายได้ที่เกิดจากการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นตกเป็นรายได้ของสถานศึกษานั้น สถานศึกษาจะต้องจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุภายในขอบวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษานั้นเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่นอกเหนือจากขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ประการใด⁵⁰

⁵⁰ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล (เรื่องเสร็จที่ 354/2549) ได้วินิจฉัยในกรณีของโรงเรียนธรรมนุกองช่างวิทยา จังหวัดเพชรบูรณ์ นำที่ราชพัสดุมาให้เอกชนเช่าเพื่อประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ให้บริการแก่ชาวไทยและชาวต่างประเทศ และกรณีของโรงเรียนบ้านหนองแวง จังหวัดร้อยเอ็ด ที่นำอาคารสถานที่ของโรงเรียนซึ่งเป็นที่ราชพัสดุมาให้เอกชนเช่าเพื่อจัดตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน ว่าทั้งสองกรณีไม่เป็นการนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์ตามมาตรา 59 วรรคแรกของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จึงมิใช่การนำที่ราชพัสดุมาใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจของสถานศึกษาแต่อย่างใด.

ดังนั้น หากปรากฏว่า โรงเรียนได้ใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุภายหลังพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับ โรงเรียนย่อมมีอำนาจบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของสถานศึกษาได้โดยอิสระ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์ ภารกิจหลักของสถานศึกษา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจวางแนวทางในการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุของโรงเรียนในลักษณะเดียวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ก็ได้

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงควรออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับสถานศึกษาในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้และที่ราชพัสดุต่อไป

นอกจากนี้ กรณีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของโรงเรียนเอกชนนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้สถานศึกษาเอกชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย⁵¹ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการการศึกษา ซึ่งปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 กำหนดให้โรงเรียนในระบบเป็นนิติบุคคลนับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต และให้ผู้รับใบอนุญาตเป็นผู้แทนของนิติบุคคล⁵² เรียบร้อยแล้ว

3.3 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมของการจัดการศึกษาโดยวิทยาลัยชุมชน

ภายใต้เจตนารมณ์เพื่อที่จะปฏิรูปการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้การบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการจะต้องเป็นไปภายใต้หลักความมีเอกภาพในด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง ทั้งยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเข้าร่วมจัดการศึกษาได้ทุกระดับตามความพร้อมและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติยังได้แบ่งระดับของการจัดการศึกษาในระบบออกเป็นสองระดับคือ การศึกษาขั้นพื้นฐานอันเป็นการศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษาและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเขตพื้นที่

⁵¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

มาตรา 44 ให้สถานศึกษาเอกชนตามมาตรา 18 (2) เป็นนิติบุคคลและมีกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน ผู้รับใบอนุญาต ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ

.....

⁵² พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550

การศึกษา กับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งแบ่งออกเป็นสองระดับคือ การศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาและการศึกษาอุดมศึกษาระดับปริญญา ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ภายใต้หลักการดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้นเพื่อจัดการศึกษา 2 ปีแรกของการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งสายวิชาการและวิชาชีพเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2545 พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงานโครงการวิทยาลัยชุมชนขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเพื่อเป็นหน่วยส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของวิทยาลัยชุมชนโดยมีฐานะเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ⁵³ ทั้งนี้ เนื่องจากการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปีและการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปี ส่งผลให้มีผู้ที่จบการศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้นจากเดิม ในขณะที่สถานศึกษาในระดับอุดมศึกษามีอยู่อย่างจำกัด หรือในบางจังหวัดไม่มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเลยโดยเฉพาะจังหวัดที่อยู่ตามแนวชายแดน ส่งผลให้ผู้ที่ต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาไม่สามารถเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงได้ดำเนินการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้นโดยในระยะแรกมีการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้นใน 10 จังหวัดที่ตั้งอยู่บริเวณชายแดนและไม่มีสถาบันอุดมศึกษาตั้งอยู่ ได้แก่ แม่ฮ่องสอน พิจิตร ตาก หนองบัวลำภู บุรีรัมย์ มุกดาหาร สระแก้ว อุทัยธานี ระนอง และนราธิวาส อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการตั้งวิทยาลัยชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ มิได้ดำเนินการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่เป็นวิทยาลัยชุมชน หากแต่เป็นการประกาศให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน และสถานศึกษาในสังกัดกรมอาชีวศึกษา กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีสถานะเป็นวิทยาลัยชุมชน (แม่ข่าย) และวิทยาลัยชุมชนเครือข่าย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามภารกิจของวิทยาลัยชุมชนนอกเหนือไปจากการจัดการศึกษาตามภารกิจเดิม และเมื่อมีการปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการใหม่ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ในกรณีที่เขตพื้นที่การศึกษาไม่อาจบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานบางประเภทได้ และในกรณีที่การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาบางประเภท สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือสำนักงานอื่นตามกฎหมายอาจจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาเพื่อเสริมการบริหารและการจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาได้ในกรณีของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชนชนหรือรูปแบบอื่นได้⁵⁴ และโดยผลของบทเฉพาะกาลของกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

⁵³ คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สป. 384/2544 เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานโครงการวิทยาลัยชุมชน ลงวันที่ 27 เมษายน 2544 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมวิทยาลัยชุมชน ลงวันที่ 17 เมษายน 2545

⁵⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 : มาตรา 22

กระทรวงศึกษาธิการ ส่งผลให้สถานศึกษาในสังกัดหน่วยงานต่าง ๆ ที่ประกาศให้จัดตั้งเป็นวิทยาลัยชุมชนจำเป็นต้องมีการโอนไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สถานศึกษาในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียนและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน) หรือไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สถานศึกษาในสังกัดกรมอาชีวศึกษา) และไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สถานศึกษาในสังกัดกรมสามัญศึกษา) ซึ่งเป็นหน่วยงานตามโครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ และเนื่องจากการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชนเป็นการจัดการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ดังนั้น เพื่อให้สถานศึกษาในสังกัดส่วนราชการอื่นที่เคยจัดตั้งเป็นวิทยาลัยชุมชนสามารถจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนต่อไปได้ จึงต้องอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการออกประกาศจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนใหม่ โดยกำหนดให้สถานศึกษาที่เคยเป็นวิทยาลัยชุมชนและวิทยาลัยชุมชนเครือข่ายเป็นวิทยาลัยชุมชนและวิทยาลัยชุมชนเครือข่าย ทำหน้าที่จัดการเรียนการสอนในรูปแบบวิทยาลัยชุมชนต่อไปจนกว่าจะมีการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนหรือหน่วยจัดการศึกษาตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการจัดการระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รูปแบบวิทยาลัยชุมชนมีผลใช้บังคับ ซึ่งในปัจจุบันนี้ (มกราคม 2545) กระทรวงศึกษาธิการยังมิได้มีการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้นตามกฎหมาย หากแต่ยังคงให้สถานศึกษาที่เคยเป็นวิทยาลัยชุมชนและวิทยาลัยชุมชนเครือข่ายทำหน้าที่จัดการเรียนการสอนในรูปแบบวิทยาลัยชุมชนต่อไป

เพราะฉะนั้น รายงานการวิจัยฉบับนี้จะได้นำเสนอบทวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมของการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนเพื่อเสนอแนวทางในการดำเนินการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนต่อไป ดังนี้

ก. สถานะและโครงสร้างการบริหารงานวิทยาลัยชุมชนตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา รูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546

โดยที่วิทยาลัยชุมชนเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาที่เกิดขึ้นโดยผลของบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ความว่า

“มาตรา 22 ในกรณีที่เขตพื้นที่การศึกษาตามมาตรา 33 ไม่อาจบริหารและจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานบางประเภทได้ และในกรณีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาบางประเภท สำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดใน ส่วนที่ 3 อาจจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา เพื่อเสริมการบริหารและการจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ

(2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดในรูปแบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย

(3) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ

(4) การจัดการศึกษาทางไกล และการจัดการศึกษาที่ให้บริการในหลายเขตพื้นที่การศึกษา

(5) การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชนและรูปแบบอื่น

สำหรับสถานศึกษาของรัฐระดับอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีได้มีกฎหมายอื่นกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานไว้โดยเฉพาะ ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ

การจัดตั้ง การบริหารงาน สังกัดและการจัดประเภทของสถานศึกษาของรัฐระดับอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ตลอดจนหลักเกณฑ์อื่นในการบริหารงานและการดำเนินการทางวิชาการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ต่อมา กระทรวงศึกษาธิการได้ตรากฎกระทรวงว่าด้วย การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 ขึ้นใช้บังคับ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาซึ่งบริหารจัดการโดยชุมชน มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาระดับอุดมศึกษาและฝึกอบรมด้านวิชาการและด้านวิชาชีพตามหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และส่งเสริมให้มีการพัฒนาอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลในชุมชน⁵⁵ โดยให้วิทยาลัยชุมชนมีสถานะเป็น “ส่วนราชการ” ใน “สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน” ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา โดยวิทยาลัยชุมชนมีหน้าที่ที่จะต้องจัดระบบเครือข่ายในการบริหารการจัดการศึกษา โดยมุ่งเน้นการจัดการศึกษาและการฝึกอบรมในหลักสูตรที่หลากหลายและมีความยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต รวมทั้งการเชื่อมโยงความรู้ด้านวิชาการและการใช้ทรัพยากรระหว่างวิทยาลัย หน่วยจัดการศึกษา และหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ ภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา

⁵⁵ กฎกระทรวงว่าด้วย การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 : ข้อ 2

1. สถานะทางกฎหมายของวิทยาลัยชุมชน

โดยที่วิทยาลัยชุมชนนั้นเป็นส่วนราชการในสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน ดังนั้น ก่อนที่จะศึกษาสถานะทางกฎหมายของวิทยาลัยชุมชน จึงขอกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนราชการและโครงสร้างการบริหารงานของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน ซึ่งกำหนดไว้ใน กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พอสั่งเขป ดังนี้

1.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน

สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน เป็นหน่วยงานที่รองรับการดำเนินการของ คณะกรรมการวิทยาลัยชุมชนตามข้อ 6 ของกฎกระทรวงว่าด้วย การจัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 ซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงาน เลขานุการ รับผิดชอบงานธุรการต่าง ๆ ของสำนักงาน นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ดังนี้

1. หน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอนโยบาย และจัดทำแผนหลักของระบบวิทยาลัยชุมชน เสนอแนะการจัดตั้ง และจัดสรรงบประมาณให้วิทยาลัยชุมชน
2. จัดทำระบบข้อมูล สารสนเทศ กำกับ ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานของวิทยาลัยชุมชน
3. จัดทำมาตรฐานการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชน
4. พัฒนาและส่งเสริมการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนและระบบเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ
5. ดำเนินงานเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชน
6. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

1.2 การแบ่งส่วนราชการของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน

สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้แบ่งส่วนงานของสำนักงานออกเป็นสี่ส่วน⁵⁶ ดังนี้

1. กลุ่มอำนวยการ
2. กลุ่มนโยบายและแผน
3. กลุ่มพัฒนาวิชาการและมาตรฐานการศึกษา
4. กลุ่มส่งเสริมเครือข่ายการจัดการศึกษา

⁵⁶ <http://202.29.93.22/about/organization.htm> (accessed 22/01/2008)

1.3 โครงสร้างการบริหารงานของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนและความสัมพันธ์กับวิทยาลัยชุมชน

การบริหารจัดการการศึกษาโดยวิทยาลัยชุมชนตามกฎหมายนั้น จะอยู่ภายใต้หน่วยงานหลักสามองค์กรคือ

1. “คณะกรรมการการอุดมศึกษา” กล่าวคือ โดยที่สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนเป็นส่วนราชการในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ อำนาจในการสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญาตามกฎหมายจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และอำนาจในการเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงาน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นหน่วยธุรการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและมาตรฐานการอุดมศึกษา และแผนพัฒนาการอุดมศึกษา รวมทั้งดำเนินงานด้านความสัมพันธ์ระดับอุดมศึกษากับต่างประเทศ หน้าที่ในการจัดทำหลักเกณฑ์ และแนวทางการสนับสนุนทรัพยากร และการจัดตั้งจัดสรรงบประมาณอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาและวิทยาลัยชุมชน หน้าที่ในการประสานและส่งเสริมการดำเนินงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และศักยภาพนักศึกษา รวมทั้งผู้ฝึกการผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษในระบบอุดมศึกษา และหน้าที่ในการประสาน ส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่และสนับสนุนการพัฒนาประเทศ หน้าที่ในการเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและยกเลิกสถาบันอุดมศึกษา หน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการอุดมศึกษาตามที่คณะกรรมการการอุดมศึกษามอบหมาย รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลและจัดทำสารสนเทศด้านการศึกษา หน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษา และปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือตามที่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วย การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่วิทยาลัยตามที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจการของวิทยาลัย ทั้งนี้ ยังกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจในการปกครองดูแล รักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่มีไว้เพื่อการดำเนินกิจการของวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่นของวิทยาลัย ตลอดจนรายได้รวมทั้งเบียดปรับที่วิทยาลัยหรือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับจากการดำเนินกิจการของวิทยาลัย ให้วิทยาลัยหรือ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของวิทยาลัย ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดอีกด้วย⁵⁷

2. “คณะกรรมการวิทยาลัยชุมชน” ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการวิทยาลัยชุมชน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการวิทยาลัยชุมชนผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการวิทยาลัยชุมชนโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการสภาการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้แทนหอการค้าไทย กรรมการวิทยาลัยชุมชนจำนวนสองคนซึ่งคัดเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการหนึ่งคนและเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสภาวิทยาลัยหนึ่งคน กรรมการวิทยาลัยชุมชนผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดรวมกันซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชน และให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนเป็นกรรมการและเลขานุการ⁵⁸ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของวิทยาลัยต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา ให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาของวิทยาลัยที่สอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด กำหนดแนวทางประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนให้วิทยาลัยจัดระบบเครือข่ายในการบริหารจัดการศึกษา ออกระเบียบและข้อบังคับของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน และอาจมอบให้วิทยาลัยเป็นผู้ออกระเบียบและข้อบังคับสำหรับวิทยาลัยนั้นเป็นเรื่องๆ ไปก็ได้ พิจารณาเสนอการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกวิทยาลัยต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่วิทยาลัย ระดมทุนและทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษาของวิทยาลัยและส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนวิทยาลัยชุมชนติดตาม ตรวจสอบและประเมินการจัดการศึกษาของวิทยาลัย เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาและรัฐมนตรีในการออกระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับเพื่อดำเนินการตามกฎกระทรวงและเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของวิทยาลัย แต่งตั้งคณะกรรมการหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือรัฐมนตรีมอบหมาย และอำนาจหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะ⁵⁹

⁵⁷ กฎกระทรวงว่าด้วย การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 : ข้อ 5

⁵⁸ กฎกระทรวงว่าด้วย การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 : ข้อ 6

⁵⁹ กฎกระทรวงว่าด้วย การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 : ข้อ 8

3. “สภาวิทยาลัยชุมชน” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและให้ความเห็นชอบแผนการจัดการศึกษาและงบประมาณของวิทยาลัย กำกับดูแลให้วิทยาลัยปฏิบัติตามนโยบายแผนพัฒนาและมาตรฐานการศึกษาตามที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด ออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของวิทยาลัย พิจารณาให้ความเห็นชอบการแบ่งส่วนงานในวิทยาลัย และการจัดตั้งหน่วยจัดการศึกษาของวิทยาลัย ระดมทุนทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษาของวิทยาลัย ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการบริหารและการจัดการวิทยาลัยแก่ผู้อำนวยการ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและการดำเนินงานของวิทยาลัย ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพภายนอก ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ อนุมัติการให้อนุปรินญาและประกาศนียบัตร อนุมัติการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของวิทยาลัย แต่งตั้งคณะทำงาน หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาวิทยาลัย ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการ อาจารย์พิเศษ และกรรมการสภาวิชาการ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาวิทยาลัย⁶⁰ โดยมีผู้อำนวยการวิทยาลัยเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของวิทยาลัย โดยทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของวิทยาลัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และตามที่สภาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการมอบหมาย⁶¹

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการบริหารงานของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนนั้นเป็นโครงสร้างการบริหารงานที่มีลักษณะพิเศษ เนื่องจากกำหนดให้มีการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการวิทยาลัยชุมชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารงานของส่วนราชการในสังกัดคือวิทยาลัยชุมชนแทนเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นหน่วยจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณให้แก่วิทยาลัยชุมชน ซึ่งเป็นการทำหน้าที่บริหารงานตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ในการรับงบประมาณที่จะต้องผ่านกรมที่เป็นนิติบุคคลก่อนจะไปสู่วิทยาลัยชุมชนเท่านั้น ในขณะที่วิทยาลัยชุมชนมีสถานะเป็นส่วนราชการในสังกัดของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่วิทยาลัยชุมชน โดยงบประมาณที่ได้รับอนุมัตินั้นจะมีได้ถูกส่งตรงไปที่วิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งโดยตรง หากแต่กฎหมายกำหนดให้สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่วิทยาลัยชุมชนที่เป็นส่วนราชการของสำนัก

⁶⁰ กฎกระทรวงว่าด้วย การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 : ข้อ 11

⁶¹ กฎกระทรวงว่าด้วย การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 : ข้อ 18

บริหารงานวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งตามความเหมาะสมแทน นอกจากนี้ แม้กฎหมายจะได้กำหนดให้อำนาจในการบริหารงานของวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการและควบคุมดูแลโดยสภาวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งก็ตามหากแต่การบริหารจัดการของวิทยาลัยชุมชนก็มิได้มีความเป็นอิสระแต่อย่างใด หากแต่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนในฐานะที่เป็นส่วนราชการต้นสังกัดของวิทยาลัยชุมชนนั่นเอง

2. โครงสร้างการบริหารงานของวิทยาลัยชุมชน

ปัจจุบันมีจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้นแล้วจำนวน 18 แห่ง⁶² โดยแต่ละแห่งสามารถจัดระบบเครือข่ายในการบริหารการจัดการศึกษา โดยมุ่งเน้นการจัดการศึกษาและการฝึกอบรมในหลักสูตรที่หลากหลายและมีความยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต รวมทั้งการเชื่อมโยงความรู้ด้านวิชาการและการใช้ทรัพยากรระหว่างวิทยาลัย หน่วยจัดการศึกษา และหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ ภายใต้ระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วย การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้การวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งสามารถที่จะแบ่งส่วนงานได้โดยกำหนดให้การแบ่งส่วนงานและการจัดตั้งหน่วยการศึกษาของวิทยาลัย ให้เป็นไปตามข้อบังคับของวิทยาลัยแต่ละแห่ง

1. การบริหารงานภายในวิทยาลัยชุมชน

กฎกระทรวงว่าด้วย การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้วิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งมี “สภาวิทยาลัย” ทำหน้าที่ “คณะกรรมการสถานศึกษา” จำนวนไม่เกิน 19 คน⁶³ อันประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนหน่วยจัดการศึกษา ผู้แทนหอการค้าจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมเป็นกรรมการ โดยมี “ผู้อำนวยการ” เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยผู้อำนวยการจะเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานทั้งปวงของวิทยาลัย โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการของวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของวิทยาลัย รวมทั้งนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานหลักสูตรการศึกษา และวัตถุประสงค์ของวิทยาลัย

⁶² <http://202.29.93.22/college/index.htm> (accessed 25/01/2008)

⁶³ ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ว่าด้วยจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ สาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของสภาวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 : ข้อ 4

2. ควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและข้อบังคับของวิทยาลัย
3. เป็นผู้แทนวิทยาลัยในกิจการทั่วไป
4. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของวิทยาลัยเพื่อเสนอต่อสภาวิทยาลัย
5. แต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าโปรแกรมวิชาและหัวหน้าหลักสูตร
6. เสนอสภาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการ อาจารย์พิเศษ และกรรมการสภาวิชาการ
7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และตามที่สภาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการมอบหมาย

2. การจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชน

วิทยาลัยชุมชนจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการและวิชาชีพตามหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยจัดทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัยในรูปแบบที่เปิดกว้าง หลากหลาย เข้าถึงง่ายและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบัน มีความยืดหยุ่นทั้งด้านการเรียน ตารางเรียน สถานที่เรียน วิธีการเรียนการสอน และการสำเร็จการศึกษา นอกจากนี้แล้ววิทยาลัยชุมชน ยังสร้างพันธมิตรในการจัดการศึกษากับภาคธุรกิจ เอกชน องค์กรของรัฐและชุมชน โดยมุ่งเน้นคุณภาพและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมีอำนาจในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ประกาศนียบัตรวิชาชีพ และหลักสูตรระยะสั้น ซึ่งในปัจจุบันนี้ วิทยาลัยชุมชนได้จัดการศึกษาใน 2 ระดับ คือ หลักสูตรระดับอนุปริญญาและหลักสูตรระยะสั้น ซึ่งการจะเปิดสอนในหลักสูตรใดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชนก่อนภายใต้มาตรฐานที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด⁶⁴

3. บุคลากรในสังกัดของวิทยาลัยชุมชน

ปัจจุบันนี้ วิทยาลัยชุมชนมีบุคลากรสามประเภทคือ บุคลากรที่เป็นข้าราชการ พนักงานราชการและบุคลากรประเภทลูกจ้าง ประกอบกับการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนนั้นเป็นการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา ดังนั้น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนจึงต้องอยู่ในสังกัดขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของ “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หรือ ก.ค.ศ. และการบริหารงานบุคคล

⁶⁴ กฎกระทรวงว่าด้วย การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 : ข้อ 8 (4)

ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็จะเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้นเอง

ข. บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชน

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารงานของวิทยาลัยชุมชนดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะพบว่าระบบการบริหารจัดการของวิทยาลัยชุมชนนั้นมิได้มีความเป็นอิสระแยกออกจากสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนแต่อย่างใด ตรงกันข้ามการบริหารงานของวิทยาลัยชุมชนกลับตกอยู่ภายใต้การกำกับบัญชาจากสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนในฐานะที่เป็นส่วนราชการต้นสังกัดแทน ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนนั้นมิได้เป็นวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นสถานศึกษาที่มุ่งเน้นในด้านวิชาการเป็นสำคัญ หากแต่การจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนนั้นก็เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้สำหรับผู้ที่จบการศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายที่ตั้งอยู่ในจังหวัดตามแนวชายแดนหรือในจังหวัดที่ไม่มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา อันส่งผลให้ผู้ที่ต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาไม่สามารถเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้ โดยมุ่งเน้นให้เป็นการจัดการศึกษาและฝึกอบรมในหลักสูตรและสาขาวิชาที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นภายใต้หลักการและเหตุผลดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบและแนวทางในการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนอาจเป็นการจัดตั้งได้ในสามรูปแบบ ดังนี้

1. จัดตั้งวิทยาลัยชุมชนในรูปของส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 จะพบว่ากฎหมายกำหนดให้การบริหารจัดการการศึกษาจะต้องเป็นไปอย่างมีเอกภาพในทางนโยบาย มีความหลากหลายในทางปฏิบัติ และจะต้องมีการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้มีความต้องการที่จะกำหนดให้ “โรงเรียน” ที่เป็นหน่วยปฏิบัติซึ่งในที่นี้ซึ่งหมายความถึงสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาให้มีความเป็นอิสระจากส่วนกลางทั้งในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงานทั่วไป และโดยที่การบริหารจัดการวิทยาลัยชุมชนในปัจจุบันตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 เป็นการบริหารจัดการภายใต้บังคับคณะบุคคลหลักสามองค์กรคือ คณะกรรมการการอุดมศึกษา คณะกรรมการวิทยาลัยชุมชน และสภาวิทยาลัยชุมชน และโดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้การบริหารจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งหมายความถึงการศึกษาดังกล่าว

ระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาและการศึกษาอุดมศึกษาในระดับปริญญาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นราชการส่วนกลางโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่ในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณให้แก่วิทยาลัยตามที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจการของวิทยาลัย ทั้งนี้ ยังกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจในการปกครอง ดูแล รักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่มีไว้เพื่อการดำเนินกิจการของวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่นของวิทยาลัย ตลอดจนรายได้รวมทั้งเบียดปรับที่วิทยาลัยหรือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับจากการดำเนินกิจการของวิทยาลัย ให้วิทยาลัยหรือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของวิทยาลัย ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดอีกด้วย

ประกอบกับบริหารจัดการการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนนั้นมิได้อยู่ในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา หากแต่กฎหมายกำหนดให้วิทยาลัยชุมชนมีสถานะเป็น “ส่วนราชการ” ในสังกัดสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนเท่านั้น นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้การจัดตั้งวิทยาลัยชุมชน การรวมหรือการยุบเลิกวิทยาลัยชุมชนจะต้องทำโดยประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการของวิทยาลัยชุมชนมิได้มีความเป็นอิสระแต่อย่างใด หากแต่จะต้องอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน โดยคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชนนั้นมิใช่อำนาจในการควบคุมการบริหารจัดการของวิทยาลัยทั้งในทางงบประมาณที่จะเป็นผู้จัดสรรให้แก่วิทยาลัยตามความเหมาะสม มีอำนาจในการพิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของวิทยาลัยต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา ให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาของวิทยาลัยที่สอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด มีอำนาจในการออกระเบียบและข้อบังคับของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนและอาจมอบให้วิทยาลัยเป็นผู้ออกระเบียบและข้อบังคับสำหรับวิทยาลัยนั้นเป็นเรื่องๆ ไปก็ได้ และมีอำนาจในการพิจารณาเสนอการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกวิทยาลัยต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา และ ตรวจสอบและประเมินการจัดการศึกษาของวิทยาลัย เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาและรัฐมนตรีในการออกระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับเพื่อดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงและเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของวิทยาลัยได้

ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานเช่นนี้ แนวทางการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนเพื่อให้เป็นสถานศึกษาที่มีความเป็นอิสระภายใต้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 นั้น จึงควรที่จะกำหนดให้วิทยาลัยชุมชนสามารถที่จะบริหารจัดการการศึกษาได้ด้วยตนเองโดยมีความเป็นอิสระตามกฎหมายได้ โดยกำหนดให้วิทยาลัยชุมชนยังคงมีสถานะเป็นสถานศึกษาที่เป็นส่วนราชการในสังกัดของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนเช่นเดิม โดยไม่จำเป็นต้องให้แต่ละวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากกันเพียงเพราะต้องการให้วิทยาลัยชุมชนมีความเป็นอิสระจากส่วนกลางทั้งในด้านการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล

ด้านวิชาการและด้านการบริหารงานทั่วไป เนื่องจากแม้วิทยาลัยชุมชนจะเป็นสถานศึกษาภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษาก็ตาม แต่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติก็ได้กำหนดให้เฉพาะสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเท่านั้นที่จะมีสถานะเป็นนิติบุคคล⁶⁵ ประกอบกับในทางกฎหมายนั้น ย่อมสามารถกำหนดให้วิทยาลัยชุมชนเป็นอิสระได้ โดยการกำหนดความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดให้วิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด เช่น หากต้องการความเป็นอิสระด้านงบประมาณก็สามารถกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งโดยกำหนดให้สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนแบ่งงบประมาณไปให้แก่วิทยาลัยชุมชนและวิทยาลัยชุมชนสามารถดำเนินการทางงบประมาณได้ตามความเหมาะสม หรือในกรณีที่ต้องการให้วิทยาลัยชุมชนมีความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคล ก็สามารถกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้วิทยาลัยชุมชนสามารถบริหารงานบุคคลได้เองในระดับหนึ่ง หรือความเป็นอิสระด้านวิชาการก็สามารถกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งโดยให้วิทยาลัยชุมชนมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบหลักสูตรการเรียนการสอนได้เองโดยจะต้องอยู่ภายใต้ระบบมาตรฐานการศึกษาและการประเมินคุณภาพตามกฎหมาย ส่วนในการดำเนินการบริหารงานทั่วไปนั้นก็สามารถกำหนดในกฎหมายจัดตั้งให้วิทยาลัยชุมชนมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของวิทยาลัยชุมชนที่มีไว้เพื่อดำเนินกิจกรรมของวิทยาลัยชุมชนได้

อย่างไรก็ดี การกำหนดโครงสร้างการบริหารงานเช่นนี้จึงจำเป็นต้องปรับปรุงสถานภาพทางกฎหมายของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ให้สามารถควบคุมและบังคับบัญชาการดำเนินงานของวิทยาลัยชุมชนได้ในลักษณะเช่นเดียวกับสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏเดิมที่มีต่อสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งในลักษณะเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2538 กล่าวคือ กำหนดให้สำนักงานบริหารงานวิทยาลัยชุมชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งย่อมหมายความว่าสำนักบริหารวิทยาลัยชุมชนจะยังคงมีสถานะเป็นส่วนราชการในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดังเดิม หากแต่สถานะความเป็นนิติบุคคลของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนนั้นมีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการทางงบประมาณที่จะต้องผ่านโครงสร้างที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น ประกอบกับความเป็นนิติบุคคลในระบบราชการนั้นมิใช่มีไว้เพื่อแยกองค์กรต่าง ๆ ของรัฐออกมาเป็นอิสระจากกันแต่อย่างใด เพราะโดยความเป็นจริงแล้วแยกออกจากกันไม่ได้แต่ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่ให้นั้นเป็นไปเพื่อให้เข้ากลไกของกฎหมายว่านิติบุคคลนั้นได้รับมอบหมายให้ทำนิติกรรมผูกพันกัน เช่น นิติบุคคลในกฎหมายแพ่ง สามารถมีทรัพย์สินและสามารถดำเนินคดีในทางศาลของตนเองได้เท่านั้น ซึ่งแนวทางการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนรูปแบบนี้จะกระทบต่อการบริหารงานของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนน้อยที่สุด เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนเฉพาะในส่วนสถานภาพทางกฎหมายของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนเท่านั้น

⁶⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 : มาตรา 36

2. จัดตั้งวิทยาลัยชุมชนในรูปแบบ “สหการ”

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาทุกระดับ ทั้งนี้ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษาของชาติ รวมทั้งมีหน้าที่ในการการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาวิทยาลัยชุมชนนั้น เกิดขึ้นภายใต้เหตุผลเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในด้านการศึกษา การพัฒนาอาชีพ และคุณภาพชีวิตของบุคคลในชุมชนและเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้สำหรับผู้ที่ยังขาดการศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายที่ตั้งอยู่ในจังหวัดตามแนวชายแดนหรือในจังหวัดที่ไม่มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา โดยมุ่งเน้นให้เป็นการจัดการศึกษาและฝึกอบรมในหลักสูตรและสาขาวิชาที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนเป็นสำคัญ ดังนั้น แนวทางในการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนจึงอาจจัดตั้งขึ้นวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งขึ้นในรูปแบบของ “สหการ” ได้ กล่าวคือ เป็นการจัดองค์กรรัฐรูปแบบหนึ่งอันเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกิดจากความร่วมกันระหว่างองค์กรของรัฐสององค์กรขึ้นไปเพื่อจัดการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกันโดยที่กิจการนั้นจะต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรด้วย โดยเป็นการร่วมกันระหว่างองค์กรที่จัดตั้งโดยกฎหมายเดียวกันที่เรียกว่า “สหการเฉพาะองค์กร” เช่น การร่วมมือกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาล⁶⁶ หรือจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรที่จัดตั้งโดยกฎหมายต่างฉบับกันที่เรียกว่า “สหการผสม” เช่น การร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานคร⁶⁷ หรือเมืองพัทยา⁶⁸ กับหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ได้ สำหรับกรณีของสหการที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลที่เป็นองค์การมหาชนนั้น จะจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496⁶⁹ พระราชบัญญัติระเบียบ

⁶⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 : มาตรา 58

⁶⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 : มาตรา 95

⁶⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 : มาตรา 69

⁶⁹ มาตรา 58 ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการมีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้

การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย

บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528⁷⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง
 พัทยา พ.ศ. 2542⁷¹ ที่กำหนดให้สถานะของสหการเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งและยุบเลิกโดยพระราช
 กฤษฎีกา ส่งผลให้สหการในลักษณะนี้จึงมีลักษณะสำคัญขององค์การมหาชน 4 ประการ⁷² คือ
 ความเป็นนิติบุคคลที่ไม่มีสายการบังคับบัญชา มีระบบงบประมาณที่เป็นอิสระ มีระบบบริหารที่
 บริหารในรูปคณะบุคคลและมีระบบบุคลากรที่เป็นของตนเอง โดยสหการจะมีสถานะเป็นนิติ
 บุคคลมหาชนที่มีความสามารถในการทำนิติกรรมทางปกครองกับบุคคลภายนอกได้ และ
 สามารถใช้อำนาจมหาชนออกกฎหมายทั่วไปเพื่อใช้บังคับกับบุคลากรและผู้ใช้บริการของ
 สหการ มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งต้องมีระบบบัญชีสาธารณะ⁷³ ซึ่งการ
 จัดตั้งองค์การจะทำได้โดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น การบริหารจัดการของ
 สหการสามารถนำรูปแบบของการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
 มาเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการวิทยาลัยชุมชนในแบบสหการได้ ส่วน
 กรณีของสหการที่ไม่เป็นนิติบุคคลนั้น สหการรูปแบบนี้จะเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรของ
 รัฐสององค์กรขึ้นไปตกลงร่วมกันเพื่อทำกิจการใดกิจการหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ของตนโดยจะ
 ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมาย กล่าวคือ เป็นเพียงการตกลงร่วมกันระหว่างท้องถิ่นเพื่อ
 จัดสรรทรัพยากร เช่น บุคคล งบประมาณ และถ่ายโอนความรู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่
 มีศักยภาพในเรื่องนั้นๆ เพื่อเป็นการพัฒนาขีดความสามารถให้แก่องค์กร โดยอาจจะแบ่งสาย
 งานขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในกิจการใดกิจการหนึ่งก็ได้ ดังนั้น องค์กรของรัฐก็ยังคงความเป็น
 ส่วนราชการอยู่ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง มีการบริหารแบบสายบังคับบัญชา ไม่มี

⁷⁰ มาตรา 95 ถ้ามีกิจการใดอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจ
 ดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ หน่วยของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การขึ้น
 เรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร
 หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนด ชื่อ
 อำนาจ หน้าที่ และวิธีการดำเนินงาน เมื่อยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีการจัดการ
 ทรัพย์สินไว้ด้วย

⁷¹ มาตรา 69 เมืองพัทยาอาจรวมหน่วยราชการ หน่วยของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครอง
 ท้องถิ่นอื่น จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจ
 หน้าที่ของเมืองพัทยาได้

การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริการ
 และการดำเนินงานไว้ และเมื่อยุบเลิกสหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้
 ด้วย

⁷² สุรพล นิติไกรพจน์, “การปฏิรูประบบสาธารณสุขในรูปแบบ องค์การมหาชน แนวทางการจัดตั้ง
 โรงพยาบาลของรัฐในรูปแบบ “องค์การมหาชน” ภาคที่ 2 “แนวการจัดตั้งโรงพยาบาลมหาชนและ พรบ.
 องค์การมหาชน”(มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน) <http://midnightuniv.org/midfrontpage/newpage57.html>

⁷³ คมกฤษ อภาวัตน์วิไล, “แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย,” วิทยานิพนธ์ปริญญา
 มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540 . หน้า 15

ความเป็นอิสระของงบประมาณ และยังคงต้องกระทำการตามกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ของทางราชการ รูปแบบของความร่วมมือของสหการเช่นนี้อาจจะทำในลักษณะบันทึกข้อตกลงร่วมกัน หรือ MoU (Memorandum of Understanding) ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองเพื่อทำการกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด อย่างไรก็ตาม โดยที่บันทึกข้อตกลงดังกล่าวนี้จะไม่มีความเป็นกฎหมาย⁷⁴ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ในกรณีที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่ทำตามบันทึกข้อตกลงอีกองค์กรหนึ่งย่อมไม่อาจอ้างสิทธิจากบันทึกข้อตกลงร่วมกันแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตาม แม้การจัดการศึกษาวิทยาลัยชุมชนในรูปแบบของสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารจัดการก็ตาม หากแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจจัดการศึกษาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชนขึ้นได้ทันทีโดยปราศจากเงื่อนไข ในทางตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดการศึกษาโดยวิทยาลัยชุมชนในรูปแบบของสหการได้ จะต้องผ่านหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด⁷⁵ ประกอบกับแม้ว่ารูปแบบของสหการตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมุ่งให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เป็นหลักก็ตาม แต่สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนจะต้องคำนึงถึงนอกเหนือจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนจะต้องมีความต้องการให้มีการจัดการศึกษาในเรื่องที่สอดคล้องต้องกันทั้งสองท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็จำเป็นต้องหาพื้นที่ให้บริการที่ไม่ห่างไกลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดวิทยาลัยชุมชนนั้น ๆ ด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

3. กำหนดให้วิทยาลัยชุมชนยังคงรวมอยู่เช่นเดิมภายใต้สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชน

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่งนอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ มีโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว มีอิสระในการจัดการทั้งด้านบุคลากรและด้านงบประมาณการเงินและการบัญชี และภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งการจัดตั้งองค์การมหาชนอาจกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมาย อันได้แก่ การจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือการจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ส่วนรูปแบบขององค์การมหาชนสำหรับงานวิจักษ์ฉบับนี้จะนำเสนอในรูปแบบที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เนื่องจากการดำเนินการจัดตั้งสามารถทำได้โดยง่ายกว่าการจัดตั้งโดยการตราพระราชบัญญัติ เพราะเป็นการจัดตั้งโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ในการตราพระราชกฤษฎีกา ส่วนการตรา

⁷⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Memorandum_of_understanding

⁷⁵ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งจะต้องตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ซึ่งจะใช้เวลาาน ประกอบกับการกิจการในการดำเนินการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนเป็นบริการสาธารณะประเภทที่สามารถจัดตั้งองค์การมหาชนให้ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542⁷⁶

องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การบริหารงานในรูปคณะบุคคล การบริหารงบประมาณที่เป็นอิสระและมีระบบบริหารงานบุคคลที่เป็นของตนเอง ดังนั้น หากกำหนดให้การจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนบริหารจัดการในรูปแบบขององค์การมหาชนนั้น เห็นควรกำหนดให้สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนมีฐานะเป็นองค์การมหาชน โดยมีวิทยาลัยชุมชนที่เป็นสถานศึกษาแต่ละแห่งเป็นหน่วยงานภายในของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน ซึ่งสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ส่งผลให้สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน ตลอดจนรายได้จากการดำเนินกิจการ รวมทั้งเบี่ยงปรับของวิทยาลัยชุมชนได้เองโดยไม่ต้องผ่านสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดังเช่นในปัจจุบัน อีกทั้งมีการบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารวิทยาลัยชุมชน ซึ่งองค์ประกอบและจำนวนของกรรมการบริหารจะเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ทั้งนี้ต้องมีจำนวนไม่เกิน 11 คน ตามมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542⁷⁷ และมีผู้อำนวยการสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนเป็นหนึ่งในกรรมการและเลขานุการ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการ

⁷⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

“มาตรา 5 เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของราชการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก”

⁷⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

มาตรา 19 ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน และจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วย”

กระทรวงศึกษาธิการที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน

ส่วนวิทยาลัยชุมชนจะเป็นสถานศึกษาที่มีสถานะเป็นเพียงส่วนงานภายในสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนโดยมิได้เป็นนิติบุคคลดังเช่นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาแต่อย่างใด และมีสภาวิทยาลัยชุมชนทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษา ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารกิจการของวิทยาลัยชุมชนไปตามระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการบริหารวิทยาลัยชุมชนมีผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกวิทยาลัยชุมชน รวมทั้งส่วนงานภายในสำนักบริหารวิทยาลัยชุมชนนั้น คณะกรรมการบริหารสามารถทำได้โดยการออกระเบียบหรือประกาศแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงานภายในสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนได้เองตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการจัดการที่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของชุมชนในพื้นที่

สำหรับบุคลากรของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการแต่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนซึ่งเป็นองค์การมหาชนโดยมีผู้อำนวยการสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนภายใต้ระเบียบบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการบริหารวิทยาลัยชุมชนเป็นผู้กำหนด ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลภายในสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนและวิทยาลัยชุมชนตั้งแต่การสรรหา การกำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการอื่น การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการดำเนินการทางวินัยบุคลากรเป็นไปอย่างอิสระ อันเป็นการจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาดำเนินการกิจด้านการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชน ส่วนการสรรหาและแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนเป็นระบบเปิดที่ทำให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนมาทำหน้าที่บริหารงานโดยไม่มีจำกัดในเรื่องระดับตำแหน่งหรืออาวุโสดังเช่นระบบราชการ

ในส่วนการงบประมาณของวิทยาลัยชุมชน เนื่องจากสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนเป็นนิติบุคคลจึงสามารถจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนและการจัดการศึกษาของวิทยาลัยได้เอง โดยไม่ต้องผ่านสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา นอกจากนี้ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรรายปีจากรัฐ รัฐบาลจัดสรรให้ในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความคล่องตัวมากกว่าการใช้งบประมาณของส่วนราชการและสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการดำเนินการกิจของวิทยาลัยชุมชนได้ด้วย อีกทั้ง สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินหรือจัดหารายได้จากการดำเนินกิจการ ซึ่งรายได้ที่สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนจัดหามาได้ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายงบประมาณของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนจะต้องดำเนินการทางบัญชีตามหลักสากล แบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารวิทยาลัยชุมชนกำหนด

การกำหนดโครงสร้างการบริหารงานและการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนให้เป็นส่วนงานภายในองค์การมหาชนจึงจำเป็นต้องมีการยุบและถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ กิจการทรัพย์สินและงบประมาณของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาให้แก่ สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชน เว้นแต่เงินงบประมาณและค่าจ้างประจำของข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนทั้งที่ปฏิบัติงานในส่วนกลางและปฏิบัติงานประจำวิทยาลัยแต่ละแห่ง ซึ่งในการโอนทรัพย์สินของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน โดยเฉพาะอาคารสถานที่ที่ใช้ในการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนนั้น เนื่องจากการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนดำเนินการโดยการประกาศกระทรวงศึกษาธิการให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ในสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักบริหารงานการศึกษาเอกชน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการขึ้นเป็นวิทยาลัยชุมชน โดยที่สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนมิได้มีสถานศึกษาที่ใช้จัดการศึกษาเป็นของตนเอง ดังนั้น การปรับโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนในระยะแรกจะยังต้องมีการขอใช้สถานศึกษาของส่วนราชการไปก่อนจนกว่ารัฐบาลจะสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดหาอาคารและสถานที่ที่ใช้จัดการศึกษาได้ สำหรับข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนเดิมอาจสมัครใจเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนที่เป็นองค์การมหาชนหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากการเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน เงินเดือน ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นที่เคยได้รับโดยเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีเงินเดือนและเงินวิทยฐานะตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะไม่ได้รับเช่นเดิม แต่จะเป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารวิทยาลัยชุมชนกำหนด ส่วนความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ย่อมเป็นไปตามโครงการการบริหารงานภายในสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนที่คณะกรรมการบริหารวิทยาลัยชุมชนจะเป็นผู้กำหนดเช่นกัน ซึ่งไม่อาจโอนย้ายไปหน่วยงานราชการอื่นเนื่องจากมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการแล้ว

แนวทางการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนในรูปแบบนี้จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการบริหารงานของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนในปัจจุบัน จากส่วนราชการไปเป็นองค์การมหาชน ส่วนบุคลากรในสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนจากข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน ซึ่งการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชนในรูปแบบขององค์การมหาชนจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและตอบสนองความต้องการของชุมชนหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความพร้อมของวิทยาลัยชุมชนทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากรดังกล่าวกล่าวไว้ในข้างต้นเป็นสำคัญ

ค. บทสรุป

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนนั้น จะพบว่าการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนนั้นเป็นไปเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชน เนื่องจากสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษามีอยู่อย่างจำกัดหรือในบางจังหวัดไม่มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเลย โดยเฉพาะจังหวัดที่อยู่ตามแนวชายแดน ส่งผลให้ผู้ที่ต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาไม่สามารถเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงได้ดำเนินการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้น ซึ่งในระยะแรกการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนจะมีได้ดำเนินการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่เป็นวิทยาลัยชุมชน หากแต่เป็นการประกาศให้ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน และสถานศึกษาในสังกัดกรมอาชีวศึกษา กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีสถานะเป็นวิทยาลัยชุมชน (แม่ข่าย) และวิทยาลัยชุมชนเครือข่าย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามภารกิจของวิทยาลัยชุมชนนอกเหนือไปจากการจัดการศึกษาตามภารกิจเดิม ดังนั้น ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐโดยกระทรวงศึกษาธิการจะต้องดำเนินการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้นนั้น กระทรวงศึกษาธิการอาจพิจารณากำหนดแนวทางและรูปแบบของการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้นได้ตามความเหมาะสมแต่อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาโดยวิทยาลัยชุมชนก็เป็นการศึกษาในระบบรูปแบบหนึ่งที่เป็นการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาที่จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาของชาติและมาตรฐานการศึกษาของชาติด้วย ซึ่งแนวทางในการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนในลักษณะของสหกรณ์เป็นการจัดตั้งโดยความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเพื่อจัดการศึกษา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนจะต้องมีความต้องการให้มีการจัดการศึกษาในเรื่องที่สอดคล้องต่อกันทั้งสองท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็จำเป็นต้องหาพื้นที่ให้บริการที่ไม่ห่างไกลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดวิทยาลัยชุมชนนั้น ๆ ด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งและจะต้องผ่านหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดก่อนจึงจะดำเนินการได้ ส่วนการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนในลักษณะองค์กรมหาชนซึ่งอยู่ในกำกับของคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้น วิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งจะต้องมีความพร้อมที่จะบริหารจัดการตนเองได้ทั้งด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ ด้านบุคลากรและการบริหารงานทั่วไปก่อน ประกอบกับการจัดตั้งองค์กรใดขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะใหม่รัฐจะต้องมีการลงทุนทั้งในด้านการก่อสร้าง อาคารสถานที่และด้านอื่น ๆ เพิ่มเติม เพราะฉะนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า รูปแบบที่เหมาะสมกับการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนคือรูปแบบที่หนึ่ง คือ เป็นการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนในรูปของส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยไม่จำเป็นต้องให้วิทยาลัยแต่

ละแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากกันเพียงเพราะต้องการให้วิทยาลัยชุมชนมีความเป็นอิสระจากส่วนกลาง เนื่องจากการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้นมิได้เป็นวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นสถานศึกษาที่มุ่งเน้นในด้านวิชาการและต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเป็นสำคัญ ประกอบกับหลักการของวิทยาลัยชุมชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและบริหารจัดการโดยชุมชนรวมทั้งการนำทรัพยากรที่ใช้ประโยชน์อย่างไม่เต็มที่ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตลอดจนความยืดหยุ่นในแง่ของหลักสูตรและผู้สอนที่จะต้องจัดตามความต้องการของผู้เรียน และหากหมดความต้องการก็จะต้องยุบเลิกหลักสูตรนั้น ๆ ไปโดยปริยาย นับเป็นจุดเด่นและข้อดีของวิทยาลัยชุมชน แต่หากเมื่อไรก็ตามที่หลักการนี้เปลี่ยนไป วิทยาลัยชุมชนก็คงไม่ต่างจากการศึกษาในระบบ ซึ่งให้ความสำคัญด้านการผลิตตามโครงสร้างของสถาบันการศึกษามากกว่าความต้องการของตลาดและผู้เรียน และหากกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายขยายเป้าหมายวิทยาลัยชุมชนให้ครบทั้ง 76 จังหวัด ก็จะขัดแย้งกับหลักการเดิมของวิทยาลัยชุมชนที่ต้องการแก้ปัญหาในจังหวัดที่ขาดแคลนสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งหากจะดำเนินการดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการต้องมีแนวทางที่ชัดเจนว่าจะกำหนดขอบเขตหรือจะบูรณาการการศึกษาในด้านการผลิตอย่างไร โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องความขัดแย้งของอำนาจหน้าที่หรือผลประโยชน์ของหน่วยงานในกระทรวงเอง ดังนั้น การจัดการศึกษาเพื่อมุ่งเน้นให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมและเพื่อพัฒนาคนในท้องถิ่นดังเช่นวิทยาลัยชุมชนนั้นจึงควรจะอยู่ในความควบคุมดูแลจากส่วนกลางคือ กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา ที่กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาของชาติด้วย

3.4 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับสิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาตลอดจนการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติรับรองสิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 289 โดยบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐได้ตามมาตรา 43 วรรคสอง ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารจัดการศึกษาของชาติเสียใหม่ นอกจากกระทรวงศึกษาธิการจะมีหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาแล้ว มาตรา 41 ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภท โดยมาตรา 42 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความ

พร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างความพร้อม ซึ่งเมื่อผ่านการประเมินแล้วก็สามารถจัดการศึกษาได้ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นได้ ประกอบกับเมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศและมีผลบังคับใช้แล้วได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้กำหนดให้ภารกิจด้านการจัดการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบเป็นภารกิจที่รัฐจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 21 กำหนดให้การจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และขณะนี้มีการดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว ตั้งแต่ปีการศึกษา 2549

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ยังคงรับรองสิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม โดยในมาตรา 289 ซึ่งบัญญัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐได้⁷⁸ ประกอบกับในมาตรา 80 (4) บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาด้วยเช่นกัน⁷⁹ อย่างไรก็ตาม แม้ขณะนี้จะมีการดำเนินการ

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

.....”

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

ถ่ายโอนสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวก็ตาม แต่ยังไม่ปรากฏปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะดำเนินการถ่ายโอน ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมาภายหลังการดำเนินการถ่ายโอน และปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตสำหรับการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2551 ที่ผ่านมามีอีกด้วย รวมถึงแนวทางในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการในรูปแบบหรือวิธีการใด แต่ก่อนจะกล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจะนำเสนอความเป็นมา สภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะแสดงให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นและอาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา อันนำไปสู่การกำหนดหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบและแนวทางในการแก้ไขจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

ก. ความเป็นมาของปัญหา

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติรับรองสิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 289⁸⁰ ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 284 วรรคสาม⁸¹ บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

.....

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนองค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

.....”

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

“มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

“มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

.....

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะไว้หลายประการ และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท กล่าวคือ ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 16 (9)) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17 (6)) และกรุงเทพมหานคร (มาตรา 18) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ซึ่งรวมถึงภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 32 ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดให้การจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบและการจัดการศึกษานอกระบบเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่จะต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดขอบเขตภารกิจด้านการศึกษาที่จะต้องถ่ายโอนและหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้ ดังนี้

1. ให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา (ปัจจุบันยุบรวมเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ถ่ายโอนการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

.....”

2. ให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน (ปัจจุบันคือสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน ในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) ถ่ายโอนศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขต ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

ต่อมา กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ตามความในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พร้อมทั้งประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษบางประการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะพิเศษจะต้องมีเงื่อนไขและเกณฑ์การประเมินความพร้อมเพิ่มเติมเป็นพิเศษและให้ทำความตกลงกันเป็นรายกรณีไป ตามข้อ 1 วรรคสอง ของประกาศกระทรวงดังกล่าว ซึ่ง ได้แก่

1. สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้าน และมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง
2. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัย และพัฒนา
3. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส
4. สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค จังหวัดหรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา
5. สถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ กล่าวคือ ระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป ซึ่งมีภาระในแง่ปริมาณงาน การบริหารงานบุคคล และมีความซับซ้อนในการบริหารงาน
6. สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกล หรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ขาดความพร้อม
7. สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
8. สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริหรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ
9. สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

อย่างไรก็ดี การดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาในปี 2548 ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมที่กำหนดในกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงดังกล่าวพบว่ายังมีความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หลายประการ เช่น เงื่อนไขประกอบการประเมินความพร้อมที่ระบุในกฎกระทรวง เกณฑ์การประเมินที่ระบุให้ต้องฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาสถานภาพตามกฎหมายของสถานศึกษาภายหลังการถ่ายโอน เป็นต้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 ให้กระทรวงศึกษาธิการชะลอการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาและหารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้ข้อยุติก่อน⁸² อันมีผลทำให้กระทรวงศึกษาธิการต้องชะลอการพิจารณาคำขอรับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ยื่นคำขอตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และนำมาซึ่งการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง⁸³ ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีมติให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 และให้ดำเนินการประเมินความพร้อมตามกฎกระทรวงต่อไป⁸⁴

ในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 9/2548 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2548⁸⁵

⁸² หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร. 0504/ว (ล) 19397 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2547 เรื่อง ปัญหาการประเมินคุณภาพผลงานของข้าราชการครู และการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหาร การศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁸³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.172/2550 เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2550 (ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลก ในคดีหมายเลขแดงที่ 135/2548 เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2548) คดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยดง ผู้ฟ้องคดี กับเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน ที่ 1 และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ดำเนินการประเมินความพร้อมของผู้ฟ้องคดีในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยให้มีผลย้อนไปตั้งแต่วันที่หนังสือและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน

⁸⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0504/12288 ลงวันที่ 9 กันยายน 2548 เรื่อง การชะลอถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁸⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0504/16663 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2548 เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งกำหนดให้การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่ายคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขอรับโอนและสถานศึกษา ส่วนการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้เป็นไปตามความสมัครใจของบุคลากรเช่นกัน ในกรณีที่บุคลากรไม่ประสงค์โอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปได้ โดยปีการศึกษา 2549 เป็นปีแรกที่จะมีการถ่ายโอนสถานศึกษาได้กำหนดจำนวนสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้

1. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด รับโอนได้ไม่เกิน 3 โรงเรียน โดยแบ่งออกเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลายไม่เกิน 1 โรงเรียนและอีก 2 โรงเรียน อาจเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษาหรือโรงเรียนขยายโอกาส

2. เมืองพัทยาและเทศบาลที่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 2 โรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

3. เทศบาลตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบลที่ไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 1 โรงเรียน ในระดับประถมศึกษา

4. กรุงเทพมหานคร ให้กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันพิจารณาจำนวนสถานศึกษาที่จะรับถ่ายโอน โดยให้คำนึงถึงค่านิยมสถานศึกษาพิเศษที่ได้กำหนดไว้แล้วด้วย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับแนวทางการถ่ายโอนสถานศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้ปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยให้การขอรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องระบุชื่อสถานศึกษาที่จะขอรับโอนและเสนอหลักฐานที่แสดงว่าครูและผู้บริหารสถานศึกษา กรรมการสถานศึกษาสมัครใจด้วยเสียงข้างมากทั้งสองฝ่ายให้โอนสถานศึกษาแห่งนั้นไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจไว้แล้วตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง วิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549

ข. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่อำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมเป็นไปภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนด โดยกรณีขององค์กรบริหารส่วนตำบลนั้นกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 67 (5) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กรณีของเทศบาลได้ถูก

กำหนดไว้ในมาตรา 50 (6) มาตรา 53 (1) และมาตรา 56 (1) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สำหรับเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามลำดับ เมืองพัทยา ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 62 (14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 45 (8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบกับข้อ 11 ของกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ส่วนกรุงเทพมหานครนั้นได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 89 (21) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและการจัดการศึกษาประกาศใช้บังคับ การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะต้องเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แล้ว ย่อมต้องเป็นไปตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดดังบัญญัติไว้ในมาตรา 41 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545⁸⁶ กล่าวคือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยจัดการศึกษาขั้นใหม่หรือขอรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประเมินความพร้อม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดในกฎกระทรวงตามความในบทบัญญัติมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545⁸⁷

ในปีการศึกษา 2549 เป็นปีแรกที่เริ่มดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ 24 พฤศจิกายน 2548 มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 75 แห่ง เทศบาลจำนวน 1,156 แห่ง (เทศบาลนคร 22 แห่ง เทศบาลเมือง 115 แห่ง เทศบาลตำบล 1,019 แห่ง) องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6,622 แห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร) จำนวน 2 แห่ง รวมทั้งสิ้น 7,855 แห่ง⁸⁸ โดยสภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี

⁸⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

“มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

⁸⁷ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (เรื่องเสร็จที่ 404/2544).

⁸⁸ บันทึกข้อความส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง (สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง) ที่ มท 0890.2/ว3 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2548 เรื่อง ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษา 2549 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาในสังกัดมี 164 แห่ง จำแนกเป็นเทศบาล 156 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 แห่ง เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเปิดการสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่เปิดสอนถึงระดับอุดมศึกษา (วิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์⁸⁹ และวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล^{90,91}) สำหรับสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดสอนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นมีจำนวน 981 แห่ง ส่วนใหญ่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา และเริ่มมีการขยายถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย มีเพียงเทศบาลนครนครปฐม (วิทยาลัยอาชีวศึกษาเทศบาลนครนครปฐม) และเทศบาลเมืองพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี (วิทยาลัยอาชีพเทศบาลเมืองพระพุทธรบาทสระบุรี) เท่านั้นที่เปิดสอนถึงระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) นอกจากนี้ มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นเอง 2,774 ศูนย์ และที่รับโอนมาจากกรมพัฒนาชุมชน กรมการศาสนา และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 14,326 ศูนย์ รวมทั้งสิ้น 17,100 ศูนย์⁹²

ค. หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขอรับโอนการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม

⁸⁹ ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง การรับวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์เข้าเป็นสถาบันสมทบของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2531 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 106 ตอนที่ 120 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2536).

ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง การรับวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์เข้าเป็นสถาบันสมทบของมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2537 (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับทั่วไป เล่ม 111 ตอนพิเศษ 44ง ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2537).

⁹⁰ ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง การรับวิทยาลัยแพทย์แพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครเข้าเป็นสถาบันสมทบของมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2536 (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 110 ตอนที่ 63 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2536).

⁹¹ ขณะนี้ กรุงเทพมหานครได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของกรุงเทพมหานครเพื่อจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยปรับฐานะวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลเป็นคณะแพทยศาสตร์วชิรพยาบาล และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์เป็นคณะพยาบาลศาสตร์เกื้อการุณย์ (มาตรา 77).

⁹² สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. รายงานผลการวิจัย เรื่อง การวิจัยเพื่อพัฒนาโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ 2550. หน้า 28.

ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมดังกล่าวจะใช้ประเมินใน 3 กรณี⁹³ กล่าวคือ

1. กรณีจัดการศึกษาขึ้นใหม่โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน
2. กรณีเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาจากประเภทที่จัดอยู่เดิมไปจัดประเภทอื่น หรือจัดในประเภทอื่นเพิ่มเติม⁹⁴
3. กรณีขอรับโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนี้ การรับโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งกรณีการรับโอนได้ 2 ประเภท⁹⁵ คือ

ก. การรับโอนสถานศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็นสถานศึกษาทั่วไปและสถานศึกษาพิเศษ ได้แก่ สถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษ 9 ประเภท (ตามข้อ 9 วรรคสอง ของประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547)

⁹³ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

“ข้อ 3 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษา หรือรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ยื่นคำขอต่อส่วนราชการก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

.....”

⁹⁴ กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 แบ่งระดับและประเภทการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

1. ระดับการศึกษา
 - 1.1 การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา
 - 1.2 การศึกษาระดับประถมศึกษา
 - 1.3 การศึกษาระดับมัธยมศึกษา
 - (1) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
 - (2) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
2. การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย แบ่งเป็นสองประเภท
 - 2.1 ประเภทสามัญศึกษา
 - 2.2 ประเภทอาชีวศึกษา

⁹⁵ ตารางสรุปรายละเอียดแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเป็นภารกิจซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ : ภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (การศึกษา)

ข. การรับโอนสถานศึกษาอกระบบ หมายถึง สถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงาน การศึกษาออกโรงเรียน สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะศูนย์บริการการศึกษาออก โรงเรียนอำเภอ (ศบอ.) หรือศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนเขต (ศบข.)

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบหลัก⁹⁶ โดยแต่ละองค์ประกอบจะมีตัวชี้วัดตั้งแต่ 1-4 ตัวชี้วัด รวมทั้งสิ้น 11 ตัวชี้วัด⁹⁷ และ 5 เงื่อนไข⁹⁸ ดังนี้

1. องค์ประกอบหลัก 6 องค์ประกอบ ได้แก่
 - 1.1 ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา
 - 1.2 แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภทและรูปแบบการศึกษา
 - 1.3 วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา
 - 1.4 การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา
 - 1.5 ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน
 - 1.6 ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เงื่อนไข 5 เงื่อนไข⁹⁹ ได้แก่

2.1 เงื่อนไขบังคับก่อนการขอประเมินความพร้อม คือ การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพียงพอในการจัดการศึกษา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาจะต้องมีรายได้ รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้จากรัฐ (ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) เฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง (ไม่รวมปีงบประมาณปัจจุบัน) เพียงพอที่จะจัดการศึกษาได้ สมฤทธิ์ผล โดยถือรายได้และลักษณะการจัดการศึกษา ดังนี้

⁹⁶ ข้อ 2 (1) ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

⁹⁷ ข้อ 2 ของประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และบัญชีรายละเอียด 1 แนบท้ายประกาศ

⁹⁸ ข้อ 2 (2) ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

⁹⁹ ข้อ 3 ของประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และบัญชีรายละเอียด 2 แนบท้ายประกาศ

- (ก) ไม่เกิน 5 ล้านบาท : ให้จัดและรับโอนสถานศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา
- (ข) 5 – 10 ล้านบาท : จัดและรับโอนสถานศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา
: รับโอนโรงเรียนประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน 300 คนขึ้นไป
- (ค) เกิน 10 ล้านบาทแต่ : ให้จัดและรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
ไม่เกิน 20 ล้านบาท : รับโอนโรงเรียนประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน 300 คนขึ้นไป ระดับมัธยมศึกษาที่มีนักเรียน 1,500 คนขึ้นไป
- (ง) ปีละ 20 ล้านบาท : จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ทุกประเภท
ขึ้นไป : รับโอนสถานศึกษาทั่วไปและสถานศึกษาพิเศษของรัฐ

2.2 เงื่อนไขบังคับหลังผ่านเกณฑ์การขอประเมินความพร้อม เมื่อผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมแล้ว ก่อนจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขอีก 4 ประการ คือ

- (ก) การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา โดยควรกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ให้แก่สถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาชาติ
- (ข) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา เพื่อรองรับการบริหารจัดการศึกษา และบริหารจัดการโดยบุคลากรวิชาชีพ
- (ค) การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แนวทาง มาตรการและมาตรฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (ง) การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา ควรจะจัดระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานเดียวกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา

การผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้การผ่านเกณฑ์และลักษณะการจัดการศึกษาตามผลการประเมิน ดังนี้¹⁰⁰

ระดับคะแนนเฉลี่ยที่ได้ (ระดับเต็ม 3)	มีความพร้อม ระดับ	ลักษณะการจัดการศึกษา
ไม่ถึง 1.5	ต่ำ	<ul style="list-style-type: none"> ✎ ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐไปก่อนเพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาเองในอนาคต ✎ อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา
1.5 แต่ไม่ถึง 2.10	ปานกลาง	<ul style="list-style-type: none"> ✎ ให้จัดและรับโอนการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา ✎ รับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป ✎ รับโอนสถานศึกษาพิเศษ ประเภทที่ 6 ระดับประถมศึกษา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนต้องมีแผนการพัฒนาสถานศึกษาที่ชัดเจน และมีการติดตามประเมินผลเพื่อให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ✎ อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา
2.10 แต่ไม่ถึง 2.70	สูง	<ul style="list-style-type: none"> ✎ ให้จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้นระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา ✎ รับโอนสถานศึกษาทั่วไปของรัฐและสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวน

¹⁰⁰ ข้อ 4 ของประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และบัญชีรายละเอียด 3/1 ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง แก้ไขบัญชีรายละเอียด 3 แนบท้ายประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ระดับคะแนนเฉลี่ยที่ได้ (ระดับเต็ม 3)	มีความพร้อม ระดับ	ลักษณะการจัดการศึกษา
		<p>นักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป</p> <p>✎ รับโอนสถานศึกษาพิเศษ ประเภทที่ 6 ระดับมัธยมศึกษา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนต้องมีแผนการพัฒนาสถานศึกษาที่ชัดเจน และมีการติดตามประเมินผลเพื่อให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา</p> <p>✎ อาจารย์ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา</p>
2.70 ขึ้นไป	สูงมาก	<p>✎ ให้จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา</p> <p>✎ รับโอนสถานศึกษาทั่วไปและสถานศึกษาพิเศษของรัฐ สำหรับการโอนสถานศึกษาพิเศษขึ้นอยู่กับความตกลงเป็นกรณีๆ ไป ยกเว้นการโอนสถานศึกษาพิเศษ ประเภทที่ 5 และประเภทที่ 6</p> <p>✎ อาจารย์ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา</p>

กระบวนการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินการตามผลการประเมินความพร้อมตามกฎหมายกระทรวง ประกาศกระทรวง ประกอบกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจแยกเป็นขั้นตอนได้ดังนี้¹⁰¹

1. การขอประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขั้นตอนนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดการศึกษา หรือรับโอนสถานศึกษา หรือเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะต้องตรวจสอบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเพียงพอต่อการจัดศึกษาอันเป็นเงื่อนไขอันดับแรกก่อนที่จะขอรับ

¹⁰¹ กระทรวงศึกษาธิการ. คู่มือการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : 2549. หน้า 28.

การประเมินความพร้อม ซึ่งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ถึงเกณฑ์ในระดับที่กฎหมายกำหนด และได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือส่วนราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาหรือที่เป็นต้นสังกัดของสถานศึกษาที่ขอรับโอนก่อนเปิดภาคต้นปีการศึกษาที่จะจัดไม่น้อยกว่า 180 วัน โดยในคำขอจะต้องระบุชื่อสถานศึกษาที่ขอรับโอน และรายชื่อบุคคลเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการประเมิน และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการประเมิน¹⁰² พร้อมทั้งหลักฐานที่แสดงถึงความสมัครใจด้วยเสียงข้างมากของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาฝ่ายหนึ่ง และคณะกรรมการสถานศึกษาอีกฝ่ายหนึ่งให้โอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง วิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549 โดยอาจยื่นพร้อมคำขอรับการประเมินความพร้อมหรือก่อนการประเมินจะแล้วเสร็จก็ได้¹⁰³

2. การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ภายหลังจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการฯ ได้รับคำขอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการประเมินความพร้อมจำนวน 9 คนขึ้นภายใน 30 วัน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการฯ 3 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา การบริหารจัดการ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม กีฬา หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันเสนอจำนวน 3 คน และให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการฯ เป็นเลขานุการ ส่วนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยคณะกรรมการฯ จะต้องดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันแต่งตั้ง¹⁰⁴

3. การดำเนินการตามผลการประเมินความพร้อม เมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการฯ ได้แจ้งผลการประเมินความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบแล้ว ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ผ่านการประเมินความพร้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอุทธรณ์ผลการประเมินความพร้อมหรือขอให้พิจารณาใหม่ได้

¹⁰² ข้อ 4 ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

¹⁰³ ข้อ 3 ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

¹⁰⁴ ข้อ 4 และข้อ 5 ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

ตามหลักการของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรืออาจขอความร่วมมือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ช่วยเหลือส่งเสริมในการสร้างความพร้อมในการจัดการศึกษาก็ได้ ส่วนในกรณีที่ยังคงการปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขบังคับหลังผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมตามข้อ 2 (2) (ข) (ค) (ง) และ (จ) ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งได้แก่ การกระจายอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา¹⁰⁵ การจัดโครงสร้างองค์การภายในขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรองรับการบริหารจัดการศึกษา การจัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาเพื่อให้ทำหน้าที่เสนอนโยบาย แนวทาง มาตรการ และมาตรฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดระบบบริหารงานบุคคลของบุคลากรทางการศึกษาของท้องถิ่นเพื่อให้ครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่โอนไปสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความก้าวหน้า ค่าตอบแทน รวมทั้งสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เหมือนหรือดีกว่าเดิม

ง. แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 กำหนดให้การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ กล่าวคือ กรณีบุคลากรสมัครใจให้ตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคลไปสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีบุคลากรไม่ประสงค์โอนไปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปได้ เมื่อประสงค์จะโอนไปก็ให้กลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้โดยอัตราตามตัวไป หากอัตราขาดเนื่องมาจากการถ่ายโอน รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณหรืออัตราเพื่อบรรจุทดแทน

ต่อมาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อวางระบบกลไก หลักเกณฑ์ และวิธีการที่จะใช้สำหรับการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพิ่มเติม ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้ข้อสรุปแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. หลักการถ่ายโอนบุคลากรให้ยึดหลักการ “สถานศึกษาไป บุคลากรสมัครใจ อัตราตามตัวไป” โดยรัฐต้องจัดสรรอัตราที่ขาดให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบอัตรากำลังของสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอนตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร

¹⁰⁵ ดังเช่นกระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

ทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ในวันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอรับการประเมินความพร้อม ส่วนการสอบถามความสมัครใจของบุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนจะดำเนินการเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาแล้ว หากบุคลากรสมัครใจโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กระทรวงศึกษาธิการตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคล ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีบุคลากรไม่สมัครใจให้เลือกดำเนินการได้ 3 แนวทาง¹⁰⁶ คือ

1) ขอย้าย

- 1.1) ย้ายสับเปลี่ยน โดยอัตราในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนยังเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.2) ย้ายไปดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการจะย้ายบุคลากรดังกล่าวไปดำรงตำแหน่งที่ว่างในสถานศึกษาอื่นของกระทรวงศึกษาธิการหรือตัดโอนบุคลากรพร้อมอัตราไปสถานศึกษาอื่น ซึ่งรัฐจะต้องจัดสรรอัตราให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากการถ่ายโอนอัตราดังกล่าวทำให้สถานศึกษาขาดอัตรากำลัง ตามกรอบที่ ก.ค.ศ. กำหนด

2) ช่วยราชการ บุคลากรและอัตรายังเป็นของกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกเป็น

- 2.1) ในสถานศึกษาเดิมเพื่อหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจได้ไม่เกิน 5 ปีการศึกษา นับแต่วันที่มีการถ่ายโอนสถานศึกษา หากมีความจำเป็นอาจขยายระยะเวลาช่วยราชการต่อไปได้ครั้งละ 1 ปีการศึกษา
- 2.2) ในระยะแรกที่มีการถ่ายโอน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมิได้กำหนดตำแหน่งทดแทนหรือยังไม่สามารถสรรหาบุคลากรมาทดแทนบุคลากรที่ขอย้ายไปสถานศึกษาอื่น กระทรวงศึกษาธิการต้องให้บุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนช่วยราชการในสถานศึกษาเดิมต่อไปก่อน ไม่เกิน 1 ปีการศึกษา นับแต่วันที่มีการถ่ายโอนสถานศึกษา เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอน

3) การเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดโดยมีเงินชดเชย ถ้ารัฐบาลมีนโยบาย

ในการสอบถามความสมัครใจของบุคลากรในสถานศึกษาที่จะถ่ายโอน จะเปิดโอกาสให้บุคลากรในสถานศึกษาอื่นของกระทรวงศึกษาธิการทั้งในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีการถ่ายโอนและเขตพื้นที่การศึกษาอื่นยื่นความประสงค์ที่จะถ่ายโอนด้วย สำหรับการส่งมอบบัญชีรายชื่อของบุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอน ให้ส่งมอบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมิน ส่วนบัญชีรายชื่อบุคลากรในสถานศึกษาอื่นที่ประสงค์จะ

¹⁰⁶ คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, <http://203.170.239.216/dlocT/news/index.aspx?Nid=1505>

ขอโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้หน่วยงานต้นสังกัดส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็ว หากบุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนจะขอย้ายสับเปลี่ยนกับบุคลากรในบัญชีรายชื่อดังกล่าว ให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการไปตามความประสงค์ของบุคลากรเหล่านั้น นอกจากนี้ ภายหลังจากส่งมอบบัญชีรายชื่อของบุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไม่เกิน 5 ปีการศึกษา หากมีบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการในสถานศึกษาอื่นประสงค์จะขอโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะพิจารณารับโอนบุคลากรดังกล่าว ซึ่งในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอน ให้บุคลากรดังกล่าวได้รับสิทธิเช่นเดียวกับบุคลากรที่ถ่ายโอนมาพร้อมกับการถ่ายโอนสถานศึกษา

2. สำหรับลูกจ้างทั้งที่จ้างจากเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณซึ่งต้องถ่ายโอนไปพร้อมสถานศึกษา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ้างลูกจ้างต่อไปจนครบกำหนดสัญญาจ้าง โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อครบกำหนดสัญญาจ้างแล้ว หากมีความจำเป็นต้องจ้างลูกจ้างประเภทดังกล่าวเพื่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาจ้างลูกจ้างเดิมก่อนโดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน โดยรัฐจะพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้เฉพาะที่เป็นตำแหน่งหลัก สำหรับครูอัตราจ้างที่ได้ต่อสัญญาให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะพนักงานจ้างตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

3. ในส่วนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของบุคลากรที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการบริหารงานบุคคลพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้กำหนดมาตรฐานให้ต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษามาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น บุคลากรที่ถ่ายโอนจะต้องได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม ส่วนการเป็นสมาชิก กบข. ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้สมาชิก กบข. ที่โอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงมีสถานภาพเป็นสมาชิก กบข. ต่อไปได้

ในการนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังในสถานศึกษาในช่วงที่มีการถ่ายโอนสถานศึกษาระหว่างปีงบประมาณ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2550 ได้มีมติเห็นชอบ ให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสรรหาบุคลากรทดแทนบุคลากรที่ไม่สมัครใจโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรที่ต่ำกว่าเกณฑ์ของ ก.ค.ศ. เป็นกรณีพิเศษ โดยมีต้องรอกการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้ถือเป็นงบประมาณที่รัฐจัดสรรเพิ่มขึ้นจากงบประมาณปกติ¹⁰⁷

107

สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันอังคารที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.

2550,

<http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2550-06-12.html#42>

จ. สภาพการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 ที่เห็นชอบกับแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ปีการศึกษา 2549 เป็นปีแรกที่จะมีการถ่ายโอนสถานศึกษา และให้แบ่งระดับสถานศึกษาที่จะถ่ายโอน โดยให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดรับโอนได้ไม่เกิน 3 แห่ง เมืองพัทยา และเทศบาลที่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 2 แห่ง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 1 แห่ง นั้น ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาเพื่อถ่ายโอนสถานศึกษาแล้ว จำนวนสถานศึกษาที่จะดำเนินการถ่ายโอนตามมติคณะรัฐมนตรี (บัญชีที่หนึ่ง) มีจำนวน 84 แห่ง แยกเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 54 แห่ง เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เทศบาลตำบลจำนวน 17 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 13 แห่ง¹⁰⁸ ส่วนในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา และสถานศึกษาสมัครใจไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือไปจากจำนวนสถานศึกษาที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 (บัญชีที่สอง) มีจำนวน 292 โรง แยกเป็นสถานศึกษาทั่วไป 230 โรง และสถานศึกษาพิเศษ 62 โรง โดยส่วนใหญ่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ขอรับโอน

¹⁰⁸ รายงานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2549 วันจันทร์ที่ 5 มิถุนายน 2549

**สรุปจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอน
และจำนวนสถานศึกษาที่ผ่านการประเมินความพร้อมและความสมัครใจ
ปีการศึกษา 2549**

อปท.	อปท. ที่ ขอรับ โอน (แห่ง)	จำนวน สถาน ศึกษาที่ ขอรับ โอน (แห่ง)	ผ่านการประเมิน ความพร้อมและ ความสมัครใจ (แห่ง)		สถานศึกษาตาม มติ ครม. บัญชี 1 (แห่ง)			สถานศึกษาตาม มติ ครม. บัญชี 2 (แห่ง)		
			อปท.	สถาน ศึกษา	ยอด รวม	แยกเป็น		ยอด รวม	แยกเป็น	
						ปกติ	พิเศษ		ปกติ	พิเศษ
กทม.	1	1	1	1	1	-	-	-	-	
อบจ.	50	1,071	35	342	54	36	18	292	230	62
เทศบาล	263	462	18	20	20	13	7	-	-	-
อบต.	274	587	11	11	11	9	2	-	-	-
รวม	587	2,120	65	378	86	59	27	292	230	62
คิดเป็นร้อยละของจำนวนโรงเรียนใน สังกัด สพฐ. ปี 2548 จำนวน 32,364 แห่ง				1.18	0.26	0.18	0.08	0.90	0.71	0.19

ข้อมูล ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน 2549

สนพ.สภก.

ในการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ดำเนินการตามวิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผ่านหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดในกฎกระทรวงแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาดังกล่าวก็ยังเป็นไปด้วยความล่าช้าและมีการนำคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองอยู่หลายคดี¹⁰⁹ มีทั้ง

¹⁰⁹ คำสั่งศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ 293/2549 นายสมจิต เกตพิบูลย์ ที่ 1 กับพวก รวม 13 คน ผู้ฟ้องคดี กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่ 1 และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ 294/2549 นายเพทาย จารัตน์ ที่ 1 กับพวก รวม 89 คน ผู้ฟ้องคดี กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่ 1 และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 2 และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 ที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดี

คดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขอรับโอนสถานศึกษาขึ้นฟ้องกระทรวงศึกษาธิการ และคดีที่ผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาประสงค์จะโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นฟ้องกระทรวงศึกษาธิการ โดยข้อโต้แย้งในการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาที่อยู่ในบัญชีที่หนึ่งและบัญชีที่สองที่ยื่นคำขอรับการโอนในปีการศึกษา 2549 เพิ่งจะได้ข้อยุติในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินการโอนสถานศึกษาในบัญชีที่สองที่เหลืออยู่จำนวน 11 โรง ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ขอสงวนไว้ โอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินการในเรื่องนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹¹⁰

อย่างไรก็ดี โดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33 วรรคสาม กำหนดว่า ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ประกอบกับมาตรา 34 กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้แผนดังกล่าว¹¹¹ ต่อมาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

คำสั่งศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ 338/2549 ผู้อำนวยการโรงเรียนโกวิธาประสิทธิ์พิทยาคม ผู้ฟ้องคดี กับ คณะรัฐมนตรี ที่ 1 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ 2 กระทรวงศึกษาธิการ ที่ 3 และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 4 ผู้ถูกฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองนครราชสีมา คดีหมายเลขแดงที่ 16/2550 องค์กรบริหารส่วนตำบลหมื่นศรี ผู้ฟ้องคดี กับ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต 1 ที่ 1 และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ 443-447/2550 นายประดิษฐ์ บุญซูล ที่ 1 กับพวก รวม 68 คน ผู้ฟ้องคดี กับ คณะรัฐมนตรี ที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่ 2 เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 3 และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ที่ 4 ผู้ถูกฟ้องคดี

¹¹⁰ มติชนรายวัน ฉบับประจำวันพฤหัสบดีที่ 17 มกราคม 2551. หน้า 26.

¹¹¹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2542

“มาตรา 33 เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

.....

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับคณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

.....”

ดำเนินการทบทวนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับปรุงแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรรายได้เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปรับปรุงภารกิจเดิมที่ถ่ายโอนไปแล้วหรืออยู่ระหว่างการถ่ายโอนให้เกิดความสมบูรณ์และคล่องตัว โดยให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พร้อมทั้งมติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีเสนอแล้ว เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2551¹¹² และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วโดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม 2551¹¹³ โดยในส่วนของแผนภารกิจด้านการศึกษาได้มีการกำหนดขอบเขต ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาตามแผนเดิมซึ่งอยู่ในระหว่างการถ่ายโอนให้มีความชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งการกำหนดภารกิจใหม่ที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม และหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้ด้วย ได้แก่

1. ภารกิจการจัดการศึกษาในระบบ¹¹⁴

1.1 การจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นภารกิจเดิมที่กำหนดให้จะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอจัดตั้งหรือขอรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ดังนี้

- (1) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (อายุ 3-6 ปี)
- (2) การศึกษาระดับประถมศึกษา
- (3) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา (ตอนต้น/ตอนปลาย)

“มาตรา 34 ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

¹¹² สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี วันอังคารที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2551, <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2551-01-02.html>

¹¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551.

¹¹⁴ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2), หน้า 98-103.

อย่างไรก็ดี การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประเภทไม่ต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

ก. สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้าน และมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

ข. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัย และพัฒนา

ค. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส ยกเว้นสถานศึกษาที่เรียนร่วม

ง. สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัด หรือในระดับอำเภอที่มีเพียง 1 แห่ง

จ. สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ฉ. สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริหรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่างๆ

ช. สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

1.2 การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา¹¹⁵ เป็นภารกิจใหม่ที่กำหนดให้ถ่ายโอนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ภารกิจจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย¹¹⁶ เป็นภารกิจเดิมที่กำหนดให้จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการถ่ายโอน ดังนี้

2.1 ห้องสมุดประจำอำเภอ/จังหวัด ได้แก่ ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้านและห้องสมุดประชาชนระดับอำเภอ/จังหวัด ที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของที่ทำการศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ/จังหวัด ให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร เว้นแต่ที่เทศบาลดำเนินการอยู่แล้วและยืนยันจะให้บริการแก่ประชาชนทั้งจังหวัดให้ถ่ายโอนให้

¹¹⁵ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2), หน้า 105-107.

¹¹⁶ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2), หน้า 107-110.

เทศบาล ยกเว้นห้องสมุดประชาชนที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เช่น หอสมุด
 รัชมังกลาภิเชกวงังไกลกังวลหัวหิน และห้องสมุดประชาชน “เฉลิมราชกุมารี” โดยจะต้อง
 ดำเนินการถ่ายโอนภายในปี 2545-2551

2.2 การบริการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย แยกเป็น

(1) การศึกษานอกระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(2) การศึกษานอกระบบที่เป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรอบรมตามความ
 ต้องการของกลุ่มเป้าหมายและการศึกษาตามอัธยาศัย

ภารกิจดังกล่าวกำหนดให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและ
 กรุงเทพมหานคร โดยให้กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัด
 การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้กำหนด
 หลักการทั่วไปของขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาว่า ให้
 กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ความพร้อม ตัวชี้วัด และประเมินความ
 พร้อมร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 1 ปี
 นับแต่วันที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี
 ผลบังคับใช้ ซึ่งได้แก่ วันที่ 31 มกราคม 2551¹¹⁷

เมื่อได้พิจารณาสภาพการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการ
 ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงศึกษาธิการ
 กำหนดไว้ในกฎกระทรวง แนวทางในการถ่ายโอนบุคลากรการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นของคณะกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้น รวมทั้งการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาตามที่กำหนดไว้ใน
 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอน
 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว
 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 31 มกราคม 2551 จะพบปัญหาที่เกิดจากการแสดงความสมัครใจของ
 สถานศึกษาให้โอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการบริหารงานบุคคล
 ในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนที่อาจเกิดขึ้นภายหลังการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว และปัญหาการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษา และการ
 จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการ

¹¹⁷ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้
 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนด
 ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2), หน้า 46.

กระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 รวมถึงความไม่ชัดเจนของแนวทางในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางในการแก้ไขเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

จ. ปัญหาในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการดำเนินการกระทรวงศึกษาธิการในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา รวมทั้งการประเมินความพร้อมและการถ่ายโอนสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 ในอนาคต ปรากฏปัญหาที่เกิดขึ้นและปัญหาอาจเกิดขึ้นดังนี้

1. ปัญหาจากการแสดงความสมัครใจของสถานศึกษาให้โอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจตนารมณ์ของการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดตามความพร้อม ตามความเหมาะสมและความต้องการของภายในท้องถิ่นเพื่อให้การจัดการศึกษาได้มาตรฐานสอดคล้องกับนโยบาย แผน มาตรฐานการศึกษาของชาติ ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะสามารถจัดการศึกษา ทั้งกรณีจัดการศึกษาขึ้นใหม่ กรณีเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษาที่จัดอยู่เดิม หรือกรณีขอรับโอนการจัดการศึกษาของรัฐ จึงควรพิจารณาจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับการประเมินความพร้อมเป็นหลักว่ามีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดการศึกษาให้มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนดหรือไม่ แต่การที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ข้อ 3 วรรคสาม กำหนดให้ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับโอนการจัดการศึกษาจะต้องพิจารณาความสมัครใจของสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งคณะกรรมการสถานศึกษาด้วย นั้น ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเพื่อขอรับโอนการจัดการศึกษา โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่ผ่านกระบวนการแสดงความสมัครใจโอนสถานศึกษาสังกัดองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นออกไป และย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่ไม่สมัครใจเข้ามาแทน หรือย้ายครูไม่สมัครใจเข้ามาดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาที่สมัครใจโอนไปสังกัดองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแสดงให้เห็นว่าครูไม่สมัครใจหรือสมัครใจให้สถานศึกษาโอนไปสังกัดองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถึงร้อยละ 50 ของบุคลากรในสถานศึกษา¹¹⁸ อันแสดงให้เห็นว่ากระบวนการแสดงความสมัครใจของสถานศึกษาให้โอนไปสังกัดองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจถูกแทรกแซงได้ และความสมัครใจของสถานศึกษาย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามความสมัครใจของบุคลากรในสถานศึกษาที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอ แม้การดำเนินการประเมินความพร้อมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้านต่างๆ จะเสร็จสิ้นแล้วก็ตาม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเกณฑ์ในเรื่องความสมัครใจของสถานศึกษามีได้สะท้อนศักยภาพขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของชาติหรือไม่ แต่กลับทำให้การดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขอรับโอนการจัดการศึกษามีความยุ่งยากและเป็นไปด้วยความล่าช้า เห็นควรที่จะแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ในข้อ 3 วรรคสาม เพื่อยกเลิกหลักเกณฑ์ในเรื่องความสมัครใจของสถานศึกษาที่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอรับโอน เพื่อให้การดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนการจัดการศึกษาเป็นไปอย่างรวดเร็ว

สำหรับบุคลากรในสถานศึกษาที่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับโอนนั้นจะโอนไปสังกัดองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมกับสถานศึกษาหรือไม่นั้น ย่อมเป็นไปตามความสมัครใจของบุคลากรแต่ละคนว่าประสงค์จะโอนไปสังกัดองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ตามแนวทางในถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด และถึงแม้ว่าบุคลากรในสถานศึกษาที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 50 ของบุคลากรในสถานศึกษาทั้งหมดก็ตาม ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสรรหาบุคลากรทดแทนบุคลากรที่ไม่สมัครใจโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2550 การยกเลิกเกณฑ์เรื่องความสมัครใจของสถานศึกษาจึงไม่มีผลกระทบในเรื่องการขาดแคลนอัตรากำลังในสถานศึกษาที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹¹⁸ ข้อเท็จจริงจากหนังสือร้องเรียนต่อประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบันทึกข้อความสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ นร 0107/2126 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2550 เรื่อง การถ่ายโอนสถานศึกษา บัญชี 2 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ปัญหาการบังคับบัญชาและควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอน

โดยที่แนวทางในถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดนั้น กำหนดให้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของบุคลากร กล่าวคือ บุคลากรที่ไม่ประสงค์โอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปได้ ดังนั้น ในระยะแรกของการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปจะประกอบไปด้วยบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการที่ไปช่วยราชการและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารจัดการสถานศึกษาที่มีบุคลากรหลายประเภทย่อมเกิดปัญหาในการบังคับบัญชาและการดูแลควบคุมการปฏิบัติงานในสถานศึกษาได้ ซึ่งกรณีนี้ที่ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการที่ช่วยราชการอยู่ในสถานศึกษาได้นั้น กระทรวงศึกษาธิการจะต้องมีการมอบอำนาจให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถบังคับบัญชาและดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ไปช่วยราชการในสถานศึกษานั้นได้ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังรับโอนสถานศึกษาเป็นอย่างไรเรียบร้อย เห็นควรที่กระทรวงศึกษาธิการจะออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 45 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546¹¹⁹ เพื่อกำหนดให้มีการมอบอำนาจในส่วนที่เป็นอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาในการบริหารจัดการศึกษาให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบังคับบัญชาและดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ช่วยราชการในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนได้ โดยในกรณีสถานศึกษาที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยอยู่ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีการโอนสถานศึกษามอบอำนาจให้แก่ผู้บริหาร

¹¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

“มาตรา 45 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดในพระราชบัญญัตินี้จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระการบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่บัญญัติในมาตรา 44 (1) และ (2) ดังต่อไปนี้

(7) ผู้ดำรงตำแหน่ง (1) ถึง (6) อาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นได้ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

สถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกรณีสถานศึกษาที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยอยู่ในสังกัดของส่วนราชการอื่น ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา นั้น ในกรณีสถานศึกษาที่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ให้ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด (ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. จังหวัด) ในจังหวัดที่มีการโอนสถานศึกษา หรือผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร (ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. กทม.) ในกรณีมีการถ่ายโอนสถานศึกษาในกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เป็นผู้มอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในกรณีสถานศึกษาอาชีวศึกษา ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษามอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ปัญหาการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษา และการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2

จากการที่มีการปรับปรุงแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 โดยปรับปรุงขอบเขตภารกิจด้านการจัดการศึกษานอกระบบเดิม และเพิ่มภารกิจด้านการจัดการอาชีวศึกษาที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถแยกประเด็นปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นดังนี้

3.1 การที่แผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ปรับปรุงขอบเขตภารกิจด้านการจัดการศึกษานอกระบบเดิม โดยให้รวมถึงการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย พร้อมทั้งกำหนดภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้มีความชัดเจนว่าจะต้องถ่ายโอนภารกิจด้านการบริการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและที่เป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรอบรมตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผ่านการประเมินความพร้อมก่อนที่จะมีการถ่ายโอน โดยกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัยด้วยนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในปัจจุบันได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งการจัดการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบไว้แล้ว ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 โดยบทนิยามในกฎกระทรวงดังกล่าวได้ให้คำจำกัดความคำว่า

“สถานศึกษา” ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผ่านการประเมินความพร้อมก่อนที่จะรับโอนนั้นให้ครอบคลุมทั้งสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียนและสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนอกระบบโรงเรียน¹²⁰ ดังนั้น เฉพาะแต่ในส่วนของการจัดการศึกษานอกระบบที่เป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรอบรมตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและการศึกษาตามอัธยาศัยเท่านั้น ที่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาในรูปแบบดังกล่าวภายใน 1 ปี นับแต่แผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ประกาศและมีผลใช้บังคับ

3.2 ภารกิจด้านการจัดการอาชีวศึกษา เป็นภารกิจใหม่ที่แผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ที่กำหนดให้ต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอาชีวศึกษาก่อนที่จะมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตาม การจัดการอาชีวศึกษาเป็นการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรระดับต่างๆ หลายระดับ¹²¹ ได้แก่ หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และปริญญาตรี สายเทคโนโลยีหรือสายปฏิบัติการ โดยการจัดการอาชีวศึกษาในหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) เป็นการจัดการศึกษาสำหรับเกรด 10-12 (มัธยมศึกษาปีที่สี่ – มัธยมศึกษาปีที่หก) ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาประเภทหนึ่งของการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามที่กำหนดในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545¹²² ประกอบกับข้อ 2 ของ

¹²⁰ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

“ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและให้หมายความรวมถึงสถานศึกษานอกระบบโรงเรียนและตามอัธยาศัยด้วย

.....”

¹²¹ พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. 2551

“มาตรา 9 การจัดการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพตามมาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 8 ให้จัดตามหลักสูตรที่คณะกรรมการอาชีวศึกษากำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) ประกาศนียบัตรวิชาชีพ
- (2) ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง
- (3) ปริญญาตรีสายเทคโนโลยีหรือสายปฏิบัติการ

คณะกรรมการอาชีวศึกษาอาจกำหนดหลักสูตรที่จัดขึ้นเพื่อความรู้ หรือทักษะในการประกอบอาชีพหรือการศึกษาต่อ ซึ่งจัดขึ้นเป็นโครงการหรือสำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะได้”

¹²² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546¹²³ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 จึงเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการประเมิน ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานประเภทอาชีวศึกษา ในระดับหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) แล้ว ส่วนการจัดการอาชีวศึกษาในระดับ ปริญญาตรีสายเทคโนโลยีหรือสายปฏิบัติการนั้น เป็นการจัดการอุดมศึกษาระดับปริญญาตาม มาตรา 16 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มี จัดการเรียนการสอนในระดับดังกล่าว ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอาชีวศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมกันกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี คือ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาหลักสูตร ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) เท่านั้น

ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพเป็นไป ตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และการ อาชีวศึกษาให้ประชาชนในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบนั้น จึงต้องมีการกำหนดเกณฑ์ที่ว่าความ พร้อมด้านต่าง ๆ เช่น การมีรายได้ที่เพียงพอในการจัดการศึกษาในระดับหรือประเภทตามความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การมีแผนแสดงให้เห็นถึงความพร้อมและศักยภาพในการจัด การศึกษา รูปแบบของการบริหารจัดการศึกษา หรือการมีประสบการณ์ในการจัดการศึกษาใน ระดับหรือประเภทที่ขอรับการประเมินความพร้อม ซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ใช้ในการประเมิน ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกระทรวง

“มาตรา 16 การศึกษาในระบบมีสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา การ แบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งเป็นสองระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา การแบ่งระดับหรือการเทียบระดับการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย ให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง”

¹²³ กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

“ข้อ 2 การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามข้อ 1 (3) (ข) แบ่งเป็นสองประเภท ดังนี้

(1) ประเภทสามัญศึกษา เป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนตามความถนัดความสนใจ ศักยภาพ และความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา

(2) ประเภทอาชีวศึกษา เป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพให้ เป็นกำลังแรงงานที่มีฝีมือ หรือศึกษาต่อในระดับอาชีวะขั้นสูงต่อไป”

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขมาตรฐานที่สามารถใช้ในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และการอาชีวศึกษาได้ อย่างไรก็ตาม ลักษณะ รูปแบบ และวิธีการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และการอาชีวศึกษาย่อมมีความแตกต่างกัน ดังนั้น ตัวชี้วัดและเกณฑ์การผ่านประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และการอาชีวศึกษาย่อมแตกต่างกัน ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และการอาชีวศึกษาสามารถกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์การผ่านประเมินความพร้อมตามลักษณะเฉพาะของการจัดการศึกษาที่ตนรับผิดชอบได้ โดยกำหนดรายละเอียดลงในประกาศกระทรวงศึกษาธิการดังเช่นประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

4. ความไม่ชัดเจนของแนวทางในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับการศึกษาก็ตาม แต่ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดการศึกษาในระดับใดจะต้องเป็นไปตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้กำหนด ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ว่าจะโดยวิธีการจัดการศึกษาขั้นใหม่ เปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษาที่มีอยู่เดิม หรือรับโอนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ตาม ย่อมต้องผ่านการประเมินความพร้อมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด แต่สำหรับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น ในปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้น ซึ่งทำให้เกิดความไม่แน่ชัดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้หรือไม่ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 41 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น” อีกทั้ง กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบยังได้กำหนดภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องทำไว้ด้วย โดยในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดไว้ในมาตรา 67 (5) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่วนเทศบาล ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ได้กำหนดไว้ในมาตรา 50 (6) มาตรา 53 (1) และมาตรา 56 (1) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ลำดับ สำหรับเมืองพัทยา กำหนดไว้ในมาตรา 62 (14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 องค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดไว้ในมาตรา 45 (8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบกับข้อ 11 กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ส่วนกรุงเทพมหานคร กำหนดไว้ในมาตรา 89 (21) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทไว้เช่นกัน โดยอำนาจในการจัดการศึกษาของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติไว้ในมาตรา 16 (9) ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 17 และกรุงเทพมหานคร ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 18 ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รับรองสิทธิและอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ แม้ขณะนี้ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้นก็ตาม ส่วนรูปแบบหรือวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในขณะนี้ ก็แต่โดยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ สำหรับการขอรับโอนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนได้ เนื่องจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อถ่ายโอนภารกิจที่รัฐดำเนินการอยู่ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ที่คณะรัฐมนตรีเพิ่งมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2551 นั้น ยังมิได้กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่สามารถขอรับโอนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่หากเมื่อใดคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการทบทวนและปรับปรุงแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 34 เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมดำเนินการขอรับโอนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้

อย่างไรก็ดี แม้ในปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้แก่ก็ตาม แต่เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ในทุกระดับตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการสมควรที่จะดำเนินการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา หรือกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการอุดมศึกษาอยู่แล้วแต่ต้องการเปลี่ยนแปลงสถานบันอุดมศึกษาที่มีอยู่¹²⁴ โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้พิจารณาความพร้อมของงบประมาณที่จะใช้ในการจัดการอุดมศึกษา ที่ดินที่ใช้ในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา แผนการจัดการศึกษา แผนการจัดหาบุคลากร และความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา (จำนวนผู้ที่จะมีโอกาสเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และประเทศ สาขาวิชาที่จะเปิดสอนที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน และสาธารณูปโภคในพื้นที่ที่จะจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา) มาประกอบการกำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม ในการอนุมัติปริญญาบัตรจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น หลังจากที้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านการประเมินความพร้อมตามกฎกระทรวงดังกล่าวแล้วจะต้องมีการดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษา การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา การงบประมาณ การบัญชี และการตรวจสอบ การกำกับดูแล การกำหนดตำแหน่งทางวิชาการ และการอนุมัติปริญญาและวิทยฐานะ

เพราะฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และเพื่อให้การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการศึกษาแห่งชาติและเป็นไปดังเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยสมบูรณ์ คณะผู้วิจัยจะได้ดำเนินการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขกฎกระทรวงฉบับเดิม โดยยกเลิกบทบัญญัติในเรื่องการแสดงความสมัครใจของสถานศึกษาไปยังกักตองค์กร

¹²⁴ สถาบันอุดมศึกษามีอยู่สามประเภท ได้แก่ มหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย

ปกครองส่วนท้องถิ่นออก ยกร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดให้มีการมอบอำนาจในส่วนที่เป็นอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาให้ผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบังคับบัญชาและดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ช่วยราชการในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนได้ โดยจะครอบคลุมทั้งสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในระบบและนอกระบบ สถานศึกษาที่จัดการศึกษานอกระบบที่เป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและการศึกษาตามอัธยาศัย และสถานศึกษาที่จัดการอาชีวศึกษา ยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบที่เป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรอบรมตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและการศึกษาตามอัธยาศัย ยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และ ยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะปรากฏอยู่ในส่วนที่สามของงานวิจัยฉบับนี้

บทที่ 4

แนวทางการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดยผลของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 303 ที่ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ มีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการศึกษาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด และเพื่อให้สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำเอกสารการศึกษาวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริง ปัญหาทางกฎหมาย และแนวทางการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการจัดโครงสร้าง องค์กรที่รับผิดชอบการบริหารจัดการการศึกษาตามกฎหมาย ระบบครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น และเมื่อได้นำเสนอปัญหาของการบริหารจัดการการศึกษาในปัจจุบันของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การจัดการศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย การจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชน และการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาของไทย ทั้งในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวมทั้งพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นต้น ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ซึ่งมีประเด็นปัญหาสำคัญในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาและการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วในส่วนที่สอง

ดังนั้น รายงานการวิจัยในบทที่ 4 นี้ จึงเป็นการนำเสนอแนวทางการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องที่เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อเป็นแนวทางในการนำไปพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติต่อไป โดยนำผลจากการศึกษาวิเคราะห์เรื่องต่าง ๆ ในส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 มายกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการยกร่างกฎหมายของตนขึ้นให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังนี้

- 4.1 แนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาทางเลือก พ.ศ.
- 4.2 แนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- 4.3 แนวทางการยกร่างประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียน ที่มีผู้อุทิศให้และที่ราชพัสดุ พ.ศ.
- 4.4 แนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติวิทยาลัยชุมชน พ.ศ.
- 4.5 กรอบการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- 4.6 แนวทางการยกร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
- 4.7 แนวทางการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
- 4.8 แนวทางการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
- 4.9 กรอบการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

4.1 แนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาทางเลือก พ.ศ.

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการศึกษาและการจัดการศึกษาทางเลือกของประชาชนย่อมได้รับการคุ้มครอง และมาตรา 80 ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการแนวนโยบายด้านการศึกษาในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และจัดให้มีแผนการศึกษาชาติ และกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ ประกอบกับการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชากรในทุกๆ ด้าน อันทำให้ประเทศชาติมีความเข้มแข็ง สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ และโดยที่ตั้งแต่มนุษย์เกิดจนตายจำเป็นต้องศึกษาและแสวงหาความรู้อยู่ตลอดชีวิต ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้มีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการศึกษาทางเลือก ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเพื่อเป็นการสร้างโอกาสทางเลือกเพื่อให้แก่ประชากรในการเข้าถึงระบบการศึกษาทุกรูปแบบ

สรุปสาระสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาทางเลือก พ.ศ.

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชากรในทุกๆ ด้าน ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการศึกษาและการจัดการศึกษาทางเลือกของประชาชนย่อมได้รับการคุ้มครอง และมาตรา 80 ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการแนวนโยบายด้านการศึกษาในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกๆ ระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และจัดให้มีแผนการศึกษาชาติ และกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงสมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาทางเลือก ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาทางเลือกให้แก่ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา และประชาชน

สาระสำคัญ

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการศึกษาทางเลือก

-ร่าง-
บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาทางเลือก
พ.ศ.

หลักการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการศึกษาและการจัดการศึกษาทางเลือกของประชาชนย่อมได้รับการคุ้มครอง และมาตรา 80 ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการแนวนโยบายด้านการศึกษาในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และจัดให้มีแผนการศึกษาชาติ และกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ

เหตุผล

เนื่องจากการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชากรในทุกๆ ด้าน อันทำให้ประเทศชาติมีความเข้มแข็ง สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ และโดยที่ตั้งแต่มนุษย์เกิดจนตายจำเป็นต้องศึกษาและแสวงหาความรู้อยู่ตลอดชีวิต การสร้างโอกาสทางเลือกเพื่อให้ประชากรเข้าถึงระบบการศึกษาทุกรูปแบบ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ต้องจัดการและส่งเสริมการศึกษาทางเลือก

-ร่าง-

พระราชบัญญัติการศึกษาทางเลือก

พ.ศ.

.....

.....

 โดยที่สมควรมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาทางเลือก

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการศึกษาทางเลือก พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“การศึกษาทางเลือก” หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้ที่เปิดโอกาสให้แก่บุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และสังคม ได้พัฒนาศักยภาพของตนเอง สู่วิถีชีวิตตามความต้องการ มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการ โดยอาจจัดการศึกษาได้ในทุกระดับทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และให้หมายรวมถึงส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าซึ่งมีอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและมีสถานศึกษาในสังกัด

“หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง” หมายความว่า หน่วยงานการศึกษา และหน่วยงานของรัฐอื่นที่จัดการศึกษาทางเลือกหรือให้การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาทางเลือก

“หน่วยงานการศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษา และหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษา แต่ไม่หมายความรวมถึงส่วนราชการ

“กระทรวง” หมายความว่า กระทรวงศึกษาธิการ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งหรือการที่จะต้องตีความหรือเป็นกรณีที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดว่าจะดำเนินการเป็นประการใด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

มาตรา 5 ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ การจัดการศึกษาทางเลือกจะต้องเป็นไปภายใต้ความมุ่งหมายและหลักการเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล ครอบครัว องค์กร และเพื่อเสริมสร้างให้ชุมชน ท้องถิ่น และสังคม มีความเข้มแข็งตามวิถีชีวิตของตนเองและนำไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้อย่างแท้จริง

มาตรา 6 รัฐต้องจัดให้บุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และสังคมมีสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาทางเลือกตามความต้องการ สอดคล้องกับสภาพปัญหาและตามความเป็นจริงของบุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และสังคม

มาตรา 7 แนวทางการจัดการศึกษาทางเลือก ให้ดำเนินการดังนี้

(1) สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาทางเลือกได้ทั้งในการจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งนี้ จะต้องจัดทำแผนให้ชัดเจน

(2) ในกรณีที่สถานศึกษาจัดการศึกษาทางเลือกในระบบ สถานศึกษาต้องมีความพร้อมในการจัดการศึกษาและต้องไม่กระทบต่อสาระการเรียนรู้ตามหลักสูตร มาตรฐานและคุณภาพการศึกษาที่เป็นอยู่เดิม

(3) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้บรรลุตามความมุ่งหมายและหลักการในการจัดการศึกษาทางเลือก ให้ส่วนราชการและหน่วยงานการศึกษาปรับวิธีดำเนินการ หลักสูตร และระยะเวลาของการศึกษาในระบบ เพื่อรองรับการจัดการศึกษาทางเลือกได้ตามความเหมาะสม

(4) การจัดการศึกษาทางเลือกจะต้องจัดโดยให้มีความยืดหยุ่นและหลากหลายในการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการจัดเพิ่มเติม ต่อยอด หรือขยาย จากเดิมที่มีอยู่หรือในลักษณะที่เริ่มขึ้นใหม่

(5) นอกจากสถานศึกษาของรัฐและเอกชน ให้องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิจัดการศึกษาทางเลือก ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 8 ส่วนราชการและหน่วยงานการศึกษาต้องกำหนดนโยบายและแผนในการดำเนินงานและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาทางเลือก โดยจะต้องมีการการระดมทรัพยากร และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้บุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และสังคม ได้มีโอกาสทางการศึกษาและเข้าถึงแหล่งการเรียนรู้ทางการศึกษาอย่างเพียงพอและเหมาะสม

มาตรา 9 เพื่อประโยชน์ในการจัดการและพัฒนาการจัดการศึกษาทางเลือก ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดสรรคลื่นความถี่ สื่อตัวนำและโครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และการสื่อสารในรูปแบบอื่น เพื่อให้ประโยชน์ในการเรียนรู้ตามความจำเป็น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง อาจให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาทางเลือกในระดับกระทรวง และระดับภูมิภาคก็ได้ โดยตราเป็นประกาศกระทรวง

มาตรา 10 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาทางเลือก โดยจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ

สำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย หรือมีร่างกายพิการหรือทุพพลภาพ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณแก่บุคคลดังกล่าวอย่างเพียงพอและเหมาะสม

มาตรา 11 เพื่อเป็นการยกระดับการศึกษาทางเลือกให้มีคุณภาพ ให้มีการประเมินรับรองมาตรฐานการศึกษาสำหรับสถานศึกษา องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้มีการเทียบโอนความรู้หรือจัดระดับการเรียนรู้ของผู้เรียนที่สะสมไว้ ตลอดจนให้มีรับรองคุณวุฒิทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 12 ให้กระทรวงตรวจสอบติดตาม และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดการศึกษาทางเลือกให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย หลักการจัดการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา ตลอดจนคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

หลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบติดตาม และการประเมินให้เป็นไปตามประกาศกระทรวง

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

4.2 แนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เนื่องจากการบริหารและจัดการศึกษาของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ บางหน่วยงาน อาจมีภารกิจที่มีความสำคัญและปริมาณงานจำนวนมาก จนเป็นเหตุให้ต้องกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานเหล่านั้นมีฐานะเป็นอธิบดี ดังเช่นกรณีของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการสามารถกำหนดให้ส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งมีภารกิจที่มีความสำคัญและปริมาณงานจำนวนมากอาจมีผู้บังคับบัญชาเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าอธิบดี และเพื่อมิให้ต้องมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการทุกครั้งที่มีการกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าอธิบดี กระทรวงศึกษาธิการจึงควรเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้ส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีปริมาณงานมากและมีความสำคัญเทียบเท่าหรือสูงกว่าสำนักมีและภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะอันไม่อาจจัดให้อยู่ในส่วนงานใดได้ อาจจัดให้ส่วนราชการดังกล่าวเป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง และมีฐานะเทียบเท่ากรมเพื่อดำเนินภารกิจนั้นได้ ทั้งนี้ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

สรุปสาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการบางแห่งอาจมีภารกิจที่มีความสำคัญและปริมาณงานจำนวนมาก จนเป็นเหตุให้ต้องกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานเหล่านั้นมีฐานะเป็นอธิบดี ซึ่งจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อให้ต้องมี การดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการทุกครั้งที่มีการ ดำเนินการดังกล่าว จึงสมควรกำหนดให้ส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีปริมาณงานมากและมีความสำคัญเทียบเท่าหรือสูงกว่าสำนักมีและภารกิจที่มี ลักษณะเฉพาะอันไม่อาจจัดให้อยู่ในส่วนงานใดได้ อาจจัดให้ส่วนราชการดังกล่าวเป็นนิติบุคคลใน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงและมีฐานะเทียบเท่ากรมเพื่อดำเนินภารกิจนั้นได้ ทั้งนี้ โดยตราเป็น พระราชบัญญัติ

สาระสำคัญ

กำหนดให้ส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นส่วนราชการที่มี ปริมาณงานมากและมีความสำคัญเทียบเท่าหรือสูงกว่าสำนักมีและภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะอันไม่ อาจจัดให้อยู่ในส่วนงานใดได้ อาจจัดให้ส่วนราชการดังกล่าวเป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงและมีฐานะเทียบเท่ากรมเพื่อดำเนินภารกิจนั้นได้ ทั้งนี้ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

-ร่าง-

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดให้ส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีปริมาณงานมากและมีความสำคัญเทียบเท่าหรือสูงกว่าสำนักมีและภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะอันไม่อาจจัดให้อยู่ในส่วนงานใดได้ อาจจัดตั้งให้ส่วนราชการดังกล่าวเป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงและมีฐานะเทียบเท่ากรมเพื่อดำเนินภารกิจนั้นได้

เหตุผล

เพื่อให้ต้องมี การดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษา ทุกครั้งที่มีการกำหนดให้ส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีปริมาณงานมากและมีความสำคัญเทียบเท่าหรือสูงกว่าสำนักมีและภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะอันไม่อาจจัดให้อยู่ในส่วนงานใดได้ อาจจัดตั้งให้ส่วนราชการดังกล่าวเป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงและมีฐานะเทียบเท่ากรมเพื่อดำเนินภารกิจนั้นได้

-ร่าง-

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ
 กระทรวงศึกษาธิการ

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
 (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
 เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ของมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
 บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

“ในกรณีที่ส่วนราชการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นส่วนราชการที่มีปริมาณงานมากและ
 มีความสำคัญเทียบเท่าหรือสูงกว่าสำนักมีและภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะอันไม่อาจจัดให้อยู่ในส่วน
 งานใดได้ อาจจัดให้ส่วนราชการดังกล่าวเป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงและมีฐานะ
 เทียบเท่ากรมเพื่อดำเนินภารกิจนั้นได้ ทั้งนี้ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ”

ผู้สนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

4.3 แนวทางการยกเว้นประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียน ที่มีผู้อุทิศให้และที่ราชพัสดุ พ.ศ.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 59 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถานศึกษา

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา และบรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ส่วนบรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญา การซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ นั้น ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินของโรงเรียน รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางสำหรับโรงเรียนในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองดูแล จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองดูแลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

-ร่าง-

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียนที่มีผู้อุทิศให้และที่ราชพัสดุ
พ.ศ.

.....

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้และที่ราชพัสดุของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงออกประกาศไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียนที่มีผู้อุทิศให้และที่ราชพัสดุ พ.ศ.”

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้โรงเรียนมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ โดยสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้มาใช้ในการดำเนินกิจการของโรงเรียน เช่น จ้างครูอัตราจ้าง ซ่อมแซม หรือแลกเปลี่ยน เป็นต้น

แต่การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้ จะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และรายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบ

ข้อ 4 ให้โรงเรียนสามารถใช้นามของโรงเรียนจดทะเบียนนิติบุคคล ชื่ันทะเบียน หรือดำเนินการทางทะเบียนใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ได้

ข้อ 5 ให้การรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

ข้อ 6 ให้โรงเรียนจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษาแยกจากบัญชีเงินและทรัพย์สินของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการและตรวจสอบ

ข้อ 7 ให้โรงเรียนสรุปรายการบัญชีการรับจ่ายเงินบริจาคหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษารายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกสิ้นปีงบประมาณ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ และพิจารณาส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนแต่ละแห่งต่อไป และเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตรวจสอบความถูกต้องของรายงานดังกล่าวแล้ว ให้รายงานให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบ

ข้อ 8 ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจออกระเบียบเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพย์สินเพื่อการศึกษ เช่น การจัดการทรัพย์สินเมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษา เป็นต้น

ประกาศ ณ วันที่.....

(.....)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4.4 แนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติวิทยาลัยชุมชน พ.ศ.

โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้นเพื่อจัดการศึกษา 2 ปีแรกของการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งสายวิชาการและวิชาชีพเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2545 พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงานโครงการวิทยาลัยชุมชนขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเพื่อเป็นหน่วยส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของวิทยาลัยชุมชนโดยมีฐานะเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ เนื่องจากการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปีและการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปี ส่งผลให้มีผู้ที่จบการศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้นจากเดิม ในขณะที่สถานศึกษาในระดับอุดมศึกษามีอยู่อย่างจำกัด หรือในบางจังหวัดไม่มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเลยโดยเฉพาะจังหวัดที่อยู่ตามแนวชายแดน ส่งผลให้ผู้ที่ต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาไม่สามารถเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงได้ดำเนินการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้น ซึ่งในระยะแรกการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนจะมีได้ดำเนินการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่เป็นวิทยาลัยชุมชน หากแต่เป็นการประกาศให้ศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียน ในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน และสถานศึกษาในสังกัดกรมอาชีวศึกษากกรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีสถานะเป็นวิทยาลัยชุมชน (แม่ข่าย) และวิทยาลัยชุมชนเครือข่าย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามภารกิจของวิทยาลัยชุมชนนอกเหนือไปจากการจัดการศึกษาตามภารกิจเดิม

ดังนั้น ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐโดยกระทรวงศึกษาธิการจะต้องดำเนินการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้นนั้น กระทรวงศึกษาธิการอาจพิจารณากำหนดแนวทางและรูปแบบของการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้นได้ตามความเหมาะสม โดยรูปแบบที่เหมาะสมกับการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนคือรูปแบบที่หนึ่ง คือ เป็นการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนในรูปของส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยไม่จำเป็นต้องให้วิทยาลัยแต่ละแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากกัน เนื่องจากการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้นมิได้เป็นวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นสถานศึกษาที่มุ่งเน้นในด้านวิชาการและต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเป็นสำคัญ ประกอบกับหลักการของวิทยาลัยชุมชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและบริหารจัดการโดยชุมชนรวมทั้งการนำทรัพยากรที่ใช้ประโยชน์อย่างไม่เต็มที่ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตลอดจนความยืดหยุ่นในแง่ของหลักสูตรและผู้สอนที่จะต้องจัดตามความต้องการของผู้เรียน และหากหมดความต้องการก็จะต้องยุบเลิกหลักสูตรนั้น ๆ ไปโดยปริยายซึ่งแนวทางการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนรูปแบบนี้จะ

กระทบต่อการบริหารงานของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนน้อยที่สุด เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนเฉพาะในส่วนสถานภาพทางกฎหมายของสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนเท่านั้น

สรุปสาระสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. ...

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปีและการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปี ส่งผลให้มีผู้ที่จบการศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้นจากเดิม ในขณะที่สถานศึกษาในระดับอุดมศึกษามีอยู่อย่างจำกัด หรือในบางจังหวัดไม่มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเลย โดยเฉพาะจังหวัดที่อยู่ตามแนวชายแดน ส่งผลให้ผู้ที่ต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาไม่สามารถเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงได้ดำเนินการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและบริหารจัดการโดยชุมชนรวมทั้งการนำทรัพยากรที่ใช้ประโยชน์อย่างไม่เต็มที่ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตลอดจนความยืดหยุ่นในแง่ของหลักสูตรและผู้สอนที่จะต้องจัดตามความต้องการของผู้เรียน

สาระสำคัญ

การจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนเพื่อให้เป็นสถานศึกษาที่มีความเป็นอิสระ โดยกำหนดให้วิทยาลัยชุมชนสามารถที่จะบริหารจัดการการศึกษาได้ด้วยตนเอง โดยการกำหนดให้วิทยาลัยชุมชนยังคงมีสถานะเป็นสถานศึกษาที่เป็นส่วนราชการในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชนและไม่จำเป็นต้องให้แต่ละวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากกัน หากแต่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชนเป็นนิติบุคคลในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแทน

**บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติวิทยาลัยชุมชน**

พ.ศ. ...

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิทยาลัยชุมชน

เหตุผล

เนื่องจากการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปีและการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปี ส่งผลให้มีผู้ที่จบการศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้นจากเดิม ในขณะที่สถานศึกษาในระดับอุดมศึกษามีอยู่อย่างจำกัด หรือในบางจังหวัดไม่มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเลย โดยเฉพาะจังหวัดที่อยู่ตามแนวชายแดน ส่งผลให้ผู้ที่ต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาไม่สามารถเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงได้ดำเนินการจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและบริหารจัดการโดยชุมชน รวมทั้งการนำทรัพยากรที่ใช้ประโยชน์อย่างไม่เต็มที่ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตลอดจนความยืดหยุ่นในแง่ของหลักสูตรและผู้สอนที่จะต้องจัดตามความต้องการของผู้เรียน และสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

-ร่าง-

พระราชบัญญัติวิทยาลัยชุมชน

พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

.....
 โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยวิทยาลัยชุมชน

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิทยาลัยชุมชน พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา รูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546

มาตรา 4 ให้วิทยาลัยชุมชน ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งประกาศตามกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา รูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 เป็นวิทยาลัยชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“วิทยาลัย” หมายความว่า วิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่ง

“หน่วยจัดการศึกษา” หมายความว่า สถานที่ที่จัดการศึกษาร่วมกับวิทยาลัยชุมชน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการวิทยาลัยชุมชน

“สภาวิทยาลัยชุมชน” หมายความว่า สภาวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่ง

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่ง

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวดที่ 1

บททั่วไป

มาตรา 7 ให้วิทยาลัยชุมชนเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาซึ่งบริหารจัดการโดยชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาและฝึกอบรมด้านวิชาการและด้านวิชาชีพตามหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และส่งเสริมให้มีการพัฒนาอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลในชุมชน และส่งเสริมให้มีการพัฒนาอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลในชุมชน สร้างโอกาสทางการศึกษาให้สมาชิกของชุมชนได้พัฒนาตนเองในสาขาวิชาที่จะเพิ่มคุณค่าแห่งชีวิต และเพิ่มศักยภาพของชุมชนด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ชุมชนได้เรียนรู้และฝึกทักษะในอันที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนและชุมชนอย่างกว้างขวาง โดยให้สมาชิกในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจในการดำเนินงานทุกรูปแบบ

ให้วิทยาลัยเป็นส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ให้สำนักงานคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชนเป็นนิติบุคคล ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

มาตรา 8 การจัดตั้งวิทยาลัย การรวมวิทยาลัย การยุบเลิกวิทยาลัย และการยกฐานะสถานศึกษาในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการขึ้นเป็นวิทยาลัยชุมชนต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ และให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การแบ่งส่วนงานภายในของสำนักงาน ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

การแบ่งหน่วยงานภายในวิทยาลัย และการจัดตั้งหน่วยจัดการศึกษาของวิทยาลัยให้ทำเป็นประกาศกระทรวงศึกษาธิการ

มาตรา 9 ภายใต้วัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 วิทยาลัยต้องจัดระบบเครือข่ายในการบริหารการจัดการศึกษาโดยมุ่งเน้นการจัดการศึกษา และการฝึกอบรมในหลักสูตรที่หลากหลายและมีความยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลในชุมชนได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต รวมทั้งการเชื่อมโดยความรู้ด้านวิชาการและการใช้ทรัพยากรระหว่างวิทยาลัย หน่วยจัดการศึกษา และหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 10 ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สำนักงานตามที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจการของวิทยาลัย

นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน สำนักงานอาจมีรายได้และทรัพย์สินดังนี้

(1) เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่สถาบันแต่ละแห่งได้รับจากการดำเนินกิจการของวิทยาลัย

(2) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุที่สำนักงานปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์เพื่อการดำเนินกิจการของวิทยาลัย

(3) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สำนักงานหรือวิทยาลัยเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของวิทยาลัย

(4) เงินอุดหนุนจากราชการส่วนท้องถิ่นที่ให้แก่สำนักงานหรือวิทยาลัยเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของวิทยาลัย

(5) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น ๆ

ให้สำนักงานมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสำนักงานที่มีไว้เพื่อการดำเนินกิจการของวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่นตามข้อบังคับของคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชน

รายได้ที่สำนักงานได้รับจากการดำเนินกิจการของวิทยาลัยแต่ละแห่ง ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายวิธีการงบประมาณ

มาตรา 11 บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อหรือการแลกเปลี่ยนจากเงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่วิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของวิทยาลัยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงาน

มาตรา 12 บรรดารายได้และทรัพย์สินที่สำนักงานได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของวิทยาลัยแห่งใด หรือได้มาเนื่องจากการดำเนินกิจการของวิทยาลัยแห่งใด สำนักงานจะต้องจัดสรรเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของวิทยาลัยแห่งนั้น

การจัดสรรรายได้และทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้อยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของวิทยาลัย ตามมาตรา 7 และเงื่อนไขที่ผู้ให้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชน

มาตรา 13 การจัดการรายได้และทรัพย์สินที่วิทยาลัยได้รับการจัดสรรตามมาตรา 13 ให้เป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชนและเงื่อนไขที่ผู้ให้กำหนดไว้

หมวด 2

การดำเนินการ

มาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชน ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการวิทยาลัยชุมชน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการวิทยาลัยชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ

(2) กรรมการวิทยาลัยชุมชนโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการสภาการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงาน อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้แทนหอการค้าไทย

(3) กรรมการวิทยาลัยชุมชนจำนวนสองคน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการหนึ่งคนและเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสภาวิทยาลัยหนึ่งคน

(4) กรรมการวิทยาลัยชุมชนผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดรวมกันซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของวิทยาลัยชุมชน

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการวิทยาลัยชุมชนเป็นกรรมการและเลขานุการ

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกกรรมการ (3) และ (4) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการ

มาตรา 15 กรรมการวิทยาลัยชุมชนผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 14 (4) มีวาระอยู่ในตำแหน่งสองปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่อีกได้

กรรมการวิทยาลัยชุมชนตามมาตรา 14(3) มีวาระอยู่ในตำแหน่งสองปี และอาจได้รับเลือกใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้

มาตรา 16 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 15 กรรมการวิทยาลัยชุมชนจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติของการเป็นกรรมการวิทยาลัยชุมชนในประเภทนั้น ๆ
- (4) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (5) เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

ในกรณีที่กรรมการวิทยาลัยชุมชนพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หรือได้มีการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งแทนแล้ว ให้ผู้ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือผู้ซึ่งได้รับเลือกนั้นอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่กรรมการวิทยาลัยชุมชนพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการวิทยาลัยชุมชน หรือยังมีได้เลือกกรรมการวิทยาลัยชุมชนอื่นขึ้นใหม่ ให้กรรมการวิทยาลัยชุมชนซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการวิทยาลัยชุมชนผู้ทรงคุณวุฒิหรือได้มีการเลือกกรรมการวิทยาลัยชุมชนอื่นขึ้นใหม่แล้ว

ในกรณีที่กรรมการวิทยาลัยชุมชนพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระไม่เกินเก้าสิบวัน คณะกรรมการวิทยาลัยชุมชนจะไม่ดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือเลือกกรรมการวิทยาลัยชุมชนขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้

มาตรา 17 คณะกรรมการวิทยาลัยชุมชนมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) วางนโยบาย และอนุมัติแผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของวิทยาลัย ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 7
- (2) ออกข้อกำหนด ข้อบังคับ วาระระเบียบ และออกประกาศของคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงานและวิทยาลัย และอาจมอบให้วิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นผู้วางระเบียบและออกข้อบังคับสำหรับวิทยาลัยเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้
- (3) ให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาของวิทยาลัยที่สอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด
- (4) พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกวิทยาลัยและการยกฐานะสถานศึกษาในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการขึ้นเป็นวิทยาลัยชุมชน

- (5) พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่วิทยาลัย วางระเบียบและออกข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินของวิทยาลัย
- (6) พิจารณาการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกส่วนราชการของวิทยาลัยรวมทั้งการแบ่งส่วนราชการดังกล่าว
- (7) กำหนดแนวทาง ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนให้วิทยาลัย จัดระบบเครือข่ายในการบริหารจัดการศึกษา
- (8) ระดมทุนและทรัพยากร เพื่อการจัดการศึกษาของวิทยาลัย และส่งเสริมจัดตั้งกองทุนวิทยาลัยชุมชน
- (9) กำกับมาตรฐานการศึกษา และการเปิดสอน ตลอดจนติดตามตรวจสอบและประมวลผลการจัดการศึกษาของวิทยาลัย
- (10) แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการ
- (11) พิจารณาแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ
- (12) พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ เกี่ยวกับการแต่งตั้ง การถอดถอน และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการวิทยาลัยชุมชนผู้ทรงคุณวุฒิ
- (13) อนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับ และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานและวิทยาลัย
- (14) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของสำนักงานและวิทยาลัย ที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

มาตรา 18 การประชุมของคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชน ให้เป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชน

มาตรา 19 ในวิทยาลัยให้มีสภาวิทยาลัย ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนหน่วยจัดการศึกษา ผู้แทนหอการค้าจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการอื่นรวมกัน เป็นกรรมการ

จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการ และกรรมการสภาวิทยาลัย วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการสภาวิทยาลัย

ในกรณีที่วิทยาลัยใดไม่มีผู้แทนศิษย์เก่า ให้สภาวิทยาลัยประกอบด้วยกรรมการสภาเท่าที่มีอยู่

มาตรา 20 ให้สภาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของวิทยาลัย โดยเฉพาะและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) วางนโยบายและให้ความเห็นชอบแผนการจัดการศึกษาและงบประมาณของวิทยาลัยให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด
- (2) กำกับดูแลให้วิทยาลัยปฏิบัติตามนโยบายและแผนพัฒนาของวิทยาลัย
- (3) ออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของวิทยาลัย
- (4) เสนอการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกส่วนราชการของวิทยาลัย รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชน
- (5) ระดมทุนและทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษาของวิทยาลัย
- (6) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการบริหารและการจัดการวิทยาลัยผู้อำนวยการ
- (7) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ผู้อำนวยการและการทำงาน of วิทยาลัยเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ
- (8) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในและภายนอกของวิทยาลัย
- (9) อนุมัติการให้อนุปริญญา และประกาศนียบัตร
- (10) อนุมัติหลักสูตรการจัดการศึกษา การจัดการตามหลักสูตร ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
- (11) พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของวิทยาลัย
- (12) แต่งตั้งคณะทำงานหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาวิทยาลัย
- (13) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการ อาจารย์พิเศษ และกรรมการสภาวิชาการ
- (14) พัฒนางานด้านวิชาการ และควบคุมมาตรฐานการศึกษาของวิทยาลัย
- (15) พิจารณางบประมาณประจำปีของวิทยาลัย เพื่อเสนอขออนุมัติต่อกรรมการ
- (16) พิจารณารายงานปี และรายงานการดำเนินการของวิทยาลัย เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ
- (17) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา 21 ให้นำมาตรา 18 มาใช้บังคับกับการประชุมของสภาวิทยาลัย โดยอนุโลม

มาตรา 22 ในวิทยาลัยให้มีสภาวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแก่สภาวิทยาลัย และผู้อำนวยการเกี่ยวกับหลักสูตร การเรียน การสอน คุณภาพการศึกษา การเปิดสาขาวิชา การเปิดหลักสูตร และการดำเนินงานของหน่วยจัดการศึกษา

ให้สภาวิชาการ ประกอบด้วยผู้อำนวยการเป็นประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่สภาวิทยาลัยแต่งตั้ง

องค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนการประชุมและการดำเนินงานของ สภาวิชาการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของวิทยาลัย

มาตรา 23 ในวิทยาลัยแต่ละแห่ง ให้มีผู้อำนวยการคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบการบริหารงานของวิทยาลัย และอาจมีรองผู้อำนวยการตามจำนวนที่สภาวิทยาลัย กำหนดเพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่ผู้อำนวยการมอบหมายก็ได้

ผู้อำนวยการนั้น ให้คณะกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 24 ภายใต้ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้อำนวยการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้

รองผู้อำนวยการนั้น ให้สภาวิทยาลัยแต่งตั้ง โดยคำแนะนำของผู้อำนวยการ

เมื่อผู้อำนวยการวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่ง ให้รองผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งด้วย

มาตรา 24 ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการต้องมีคุณสมบัติสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่า ปริญญา หรือเทียบเท่าจากสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่คณะกรรมการรับรอง และได้ทำการสอนหรือมี ประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่คณะกรรมการรับรอง หรือดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ หรือศาสตราจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา หรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารในองค์กรของรัฐ หรือเอกชนมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

มาตรา 25 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะกรรมการมีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสอง ในสามของจำนวนกรรมการ เพราะเหตุบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อน ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่

(4) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(5) เป็นบุคคลล้มละลาย

(6) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ

มาตรา 26 ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) บริหารกิจการของวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ของคณะกรรมการ และของวิทยาลัย รวมทั้งนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานหลักสูตรมาตรฐาน การศึกษา และวัตถุประสงค์ของวิทยาลัย

(2) ควบคุมบังคับบัญชาพนักงาน การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวิทยาลัยและระเบียบ ข้อบังคับ ของคณะกรรมการ และของวิทยาลัย

(3) เป็นผู้แทนวิทยาลัยในกิจการทั่วไปของวิทยาลัย ทั้งนี้ ผู้อำนวยการอาจมอบหมายให้ รองผู้อำนวยการทำหน้าที่แทนก็ได้

(4) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของวิทยาลัยเสนอต่อสภาวิทยาลัย

(5) วางระบบการบริหารงานภายในวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการ

(6) เสนอสภาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการ อาจารย์พิเศษและ กรรมการสภาวิชาการ

(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ และตามที่สภาวิทยาลัย หรือ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา 27 ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองผู้อำนวยการ เป็นผู้รักษาการแทน ถ้ามีรองผู้อำนวยการหลายคน ให้รองผู้อำนวยการที่ผู้อำนวยการมอบหมาย เป็นผู้รักษาการแทน ถ้าผู้อำนวยการมิได้มอบหมายให้รองผู้อำนวยการที่อาวุโสสูงสุดเป็นผู้ รักษาการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการหรือไม่มีผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการตามความ ในวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ประธานกรรมการสภาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติ ตามมาตรา 24 เป็นผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการและรายงานให้คณะกรรมการทราบ

มาตรา 28 สภาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสม และมีได้เป็นผู้สอนประจำ ของวิทยาลัย เป็นอาจารย์พิเศษโดยคำแนะนำของผู้อำนวยการได้

คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งอาจารย์พิเศษให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภา วิทยาลัย

หมวด 3 บุคลากรของวิทยาลัยชุมชน

มาตรา 29 การบรรจุและการแต่งตั้ง วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรของวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา

หมวด 4 อนุสัญญา เครื่องหมาย และเครื่องแบบ

มาตรา 30 คณะกรรมการอาจออกข้อบังคับกำหนดให้มีอนุสัญญา และประกาศนียบัตร ในสาขาที่มีการสอนในวิทยาลัยได้ ดังนี้

- (1) อนุสัญญา ออกให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาใดวิชาหนึ่งตามหลักสูตรอนุสัญญา
- (2) ประกาศนียบัตร ออกให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาหรือฝึกอบรมเฉพาะวิชา

มาตรา 31 คณะกรรมการอาจกำหนดให้มีเข็มวิทยฐานะ เป็นเครื่องหมายแสดงวิทยฐานะของผู้ได้รับอนุมัติปริญญาและประกาศนียบัตรได้

การกำหนดลักษณะ ชนิด ประเภท และส่วนประกอบของเข็มวิทยฐานะ ให้ทำเป็นข้อบังคับของคณะกรรมการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เข็มวิทยฐานะจะใช้ในโอกาสใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไร ให้เป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการ

มาตรา 32 คณะกรรมการอาจกำหนดให้มีตรา เครื่องหมาย สัญลักษณ์ เครื่องแบบ หรือเครื่องแต่งกายของสำนักงาน หรือวิทยาลัย และเครื่องแบบ เครื่องหมาย หรือเครื่องแต่งกาย นักศึกษา อาจารย์ หรือพนักงานของสำนักงานและวิทยาลัยก็ได้ โดยออกเป็นข้อบังคับของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การใช้ตรา เครื่องหมาย สัญลักษณ์ เครื่องแบบ หรือเครื่องแต่งกายตามวรรคหนึ่งให้ออกเป็นข้อบังคับของคณะกรรมการ หากทำเพื่อการค้าหรือการใช้สิ่งดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงาน

หมวด 5 บทกำหนดโทษ

มาตรา 33 ผู้ใดใช้ตรา เครื่องหมาย สัญลักษณ์ เครื่องแบบ หรือเครื่องแต่งกายของ นักศึกษา อาจารย์ พนักงานของสำนักงานและวิทยาลัย โดยไม่มีสิทธิที่จะใช้หรือแสดงด้วยประการ ใด ๆ ว่าตนมีอนุสัญญา ประกาศนียบัตร หรือมีตำแหน่งใดในสำนักงานหรือวิทยาลัยโดยที่ตนไม่มี สิทธิ ถ้าได้กระทำไปเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนมีสิทธิที่จะใช้ หรือมีวิทยฐานะ หรือมีตำแหน่งเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 33 ผู้ใด

(1) ปลอม หรือทำเลียนแบบซึ่งตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสำนักงาน หรือ วิทยาลัย ไม่ว่าจะทำเป็นสีใด หรือทำด้วยวิธีใด ๆ

(2) ใช้ตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสำนักงาน หรือวิทยาลัย หรือซึ่งทำเลียนแบบ

(3) ใช้ หรือทำปรากฏซึ่งตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสำนักงาน หรือของวิทยาลัย ที่วัตถุหรือสินค้าใด ๆ โดยฝ่าฝืนมาตรา 32 วรรคสอง

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตาม (1) เป็นผู้กระทำความผิดตาม (2) ด้วย ให้ลงโทษตาม (2) แต่ กระทบเดียว

ความผิดตาม (3) เป็นความผิดอันยอมความได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา 34 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ งบประมาณ และรายได้ของสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน และวิทยาลัย ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา รูปแบบ วิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 มาเป็นของสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 35 ให้คณะกรรมการ สภาวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่ง สภาวิชาการวิทยาลัยชุมชน แต่ละแห่ง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา รูปแบบ วิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการ สภาวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่ง สภาวิชาการวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่ง ตาม พระราชบัญญัตินี้ต่อไป จนกว่าจะได้มีคณะกรรมการ สภาวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่ง สภาวิชาการ

วิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้คณะอนุกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่คณะกรรมการ สภาวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งหรือสภาวิชาการ วิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งแต่งตั้งหรือมอบหมาย ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จภารกิจหรือคณะกรรมการ สภาวิทยาลัยชุมชนแต่ละแห่งหรือสภาวิชาการวิทยาลัยชุมชน มีมติเป็นอย่างอื่น

มาตรา 36 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชนอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวขึ้นใหม่ ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญารูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 37 การนับวาระการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ให้นับวาระการดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัตินี้เป็นวาระแรก

มาตรา 38 ให้สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน และวิทยาลัยชุมชนตามกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญารูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 ซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับคงอยู่ต่อไป จนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา 39 ให้บรรดาข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน วิทยาลัย ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญารูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 เป็นข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 40 บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนถึงหลักสูตรและสิทธิของผู้ซึ่งได้รับอนุปริญญา ประกาศนียบัตร และหลักฐานแสดงผลการศึกษาก่อนของวิทยาลัยชุมชนตาม

กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญารูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 ซึ่งมีอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 41 การออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังมิได้ออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศตามวรรคหนึ่งให้นำบรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งที่เกี่ยวกับการศึกษาที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

4.5 กรอบการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดตามความพร้อม ตามความเหมาะสม และความต้องการของภายในท้องถิ่น เพื่อให้การจัดการศึกษาได้มาตรฐานสอดคล้องกับนโยบาย แผน มาตรฐานการศึกษาของชาติ แต่การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอนการจัดการศึกษาจะต้องพิจารณาความสมัครใจของสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งคณะกรรมการสถานศึกษาด้วยนั้น มิได้สะท้อนศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของชาติหรือไม่ แต่กลับทำให้การดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับโอนการจัดการศึกษามีความยุ่งยากและเป็นไปด้วยความล่าช้า ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนการจัดการศึกษาเป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงสมควรยกเลิกหลักเกณฑ์ในเรื่องความสมัครใจของสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอรับโอนในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ในข้อ 3 วรรคสาม

สรุปลักษณะสำคัญร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอนการจัดการศึกษาจะต้องพิจารณาความสมัครใจของสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งคณะกรรมการสถานศึกษาด้วยนั้น มิได้สะท้อนศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของชาติหรือไม่ แต่กลับทำให้การดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับโอนการจัดการศึกษามีความยุ่งยากและเป็นไปด้วยความล่าช้า จึงสมควรยกเลิกหลักเกณฑ์ในเรื่องความสมัครใจของสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอรับโอน เพื่อให้การดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนการจัดการศึกษาเป็นไปอย่างรวดเร็ว

สาระสำคัญ

ยกเลิกเรื่องความสมัครใจของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมาประกอบการขอรับการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัด
การศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 เพื่อยกเลิกเรื่องความสมัครใจของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมาประกอบการขอรับการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เหตุผล

เพื่อให้การดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนการจัดการศึกษาเป็นไปอย่างรวดเร็ว

-ร่าง-

กฎกระทรวง

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

.....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 และมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกความในวรรคสามของข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“การขอรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุชื่อสถานศึกษาที่จะขอรับโอนในคำขอรับการประเมินด้วย”

ข้อ 2 บรรดาคำขอรับการประเมินตามข้อ 3 วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ที่ผ่านการประเมินไปแล้วก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้มีผลใช้บังคับและดำเนินการได้ต่อไป

ในกรณีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือยังดำเนินการประเมินไม่แล้วเสร็จก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ โดยไม่ต้องเสนอหลักฐานที่แสดงถึงความสมัครใจของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ถือว่าเป็นการดำเนินการตามกฎกระทรวงนี้

ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.

.....

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 มีบทบัญญัติกำหนดเรื่องความสมัครใจของสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอรับโอนเป็นเงื่อนไขในการประเมินความพร้อมในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับโอนการจัดการศึกษาที่มีได้สะท้อนความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา อีกทั้งทำให้การดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความล่าช้า จึงสมควรยกเลิกเรื่องความสมัครใจของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมาประกอบการขอรับการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

4.6 แนวทางการยกร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

ตามแนวทางในถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้การถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของบุคลากร ทำให้ในระยะแรกของการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกอบไปด้วยบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการที่ไปช่วยราชการและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกรณีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการที่ช่วยราชการอยู่ในสถานศึกษาได้นั้น จะต้องมี การมอบอำนาจให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถบังคับบัญชาและดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ไปช่วยราชการในสถานศึกษานั้นได้ ดังนั้น จึงสมควรที่กระทรวงศึกษาธิการจะออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้มีการมอบอำนาจในส่วนที่เป็นอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาในการบริหารจัดการศึกษาให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบังคับบัญชาและดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ช่วยราชการในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนได้ เพื่อให้การดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังรับโอนสถานศึกษาเป็นอย่างไรเรียบร้อย

-ร่าง-

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ

ว่าด้วยการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดการมอบอำนาจให้ผู้บริหารสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถบังคับบัญชาและดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ช่วยราชการในสถานศึกษาที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปด้วยความราบรื่น มีประสิทธิภาพ และความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“การประเมิน” หมายความว่า การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“รับโอน” หมายความว่า การรับโอนการจัดการศึกษาจากสถานศึกษา

“บุคลากรด้านการศึกษา” หมายความว่า บุคลากรในสถานศึกษาที่มีการโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ผู้บริหารสถานศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษาที่โอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาที่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และสถานศึกษาอาชีวศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ข้อ 4 เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินและรับโอนบุคลากรด้านการศึกษาแล้ว เพื่อให้การบังคับบัญชาและการดูแลควบคุมการปฏิบัติงานข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ช่วยราชการในสถานศึกษาที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและคล่องตัว ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้มอบอำนาจในการสั่ง อนุญาต อนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นภายใต้ขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินงานของสถานศึกษาให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีการรับโอนมอบอำนาจให้ผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาชั้นพื้นฐานที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี มอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาอาชีวศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) หัวหน้าส่วนราชการ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาหรือที่เป็นต้นสังกัดของสถานศึกษา นอกเหนือไปจาก (1) (2) และ (3) มอบอำนาจให้ผู้บริหารสถานศึกษาที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 5 การมอบอำนาจตามข้อ 3 ให้ทำเป็นหนังสือระบุตัวผู้รับมอบอำนาจและขอบเขตของการมอบอำนาจไว้อย่างชัดเจน

ข้อ 6 ให้ผู้รับมอบอำนาจตามระเบียบนี้รายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้มอบอำนาจทุกครึ่งปีการศึกษา

ประกาศ ณ วันที่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

4.7 แนวทางการร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 ได้ปรับปรุงขอบเขตภารกิจที่ต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการศึกษานอกระบบเดิม โดยให้มีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาตามอัธยาศัยด้วย พร้อมทั้งกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริการการศึกษานอกระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและที่เป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรอบรมตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผ่านการประเมินความพร้อมก่อนที่จะมีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว แต่เนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานครอบคลุมถึงการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนอกระบบโรงเรียนแล้ว ดังนั้น เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษานอกระบบที่เป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรอบรมตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและการศึกษาตามอัธยาศัยให้เป็นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปสาระสำคัญของร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 ปรับปรุงขอบเขตภารกิจที่ต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการศึกษานอกระบบเดิม โดยให้รวมถึงการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย พร้อมทั้งกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริการการศึกษานอกระบบทั้งที่เป็นจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและที่เป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรอบรมตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผ่านการประเมินความพร้อมก่อนที่จะมีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษานอกระบบที่เป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรอบรมตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและการศึกษาตามอัธยาศัยให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2

สาระสำคัญ

1. กำหนดนิยามคำว่า “การศึกษานอกระบบ” และ “การศึกษาตามอัธยาศัย” ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ยกเว้นการจัดการศึกษานอกระบบที่เป็นจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบที่เป็นจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

2. กำหนดให้สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด หรือสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร หรือส่วน

ราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยหรือที่เป็นต้นสังกัดของสถานศึกษา เป็นส่วนราชการที่รับคำขอประเมินความพร้อมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อม

4. กำหนดให้มีการกำหนดตัวชี้วัดและระดับคุณภาพของแต่ละตัวชี้วัดของแต่ละองค์ประกอบ เงื่อนไขของแต่ละองค์ประกอบ และเกณฑ์ผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ

5. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยื่นคำขอต่อส่วนราชการก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่หรือก่อนวันเริ่มต้นเปิดอบรมแล้วแต่กรณี ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

6. ให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินจำนวนเก้าคน และให้ดำเนินการประเมินความพร้อมให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการ

-ร่าง-

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม
ในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.

หลักการ

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

เหตุผล

เพื่อให้การดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2

-ร่าง-

กฎกระทรวง

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม

ในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 และมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“การประเมิน” หมายความว่า การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“การศึกษานอกระบบ” หมายความว่า การศึกษานอกระบบตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ยกเว้นการจัดการศึกษานอกระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

“การศึกษาตามอัธยาศัย” หมายความว่า การศึกษาตามอัธยาศัยตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

“รับโอน” หมายความว่า การรับโอนการจัดการศึกษาจากสถานศึกษา

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนหรือการศึกษาตามอัธยาศัยในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด หรือสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กรุงเทพมหานคร หรือส่วนราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาหรือที่เป็นต้นสังกัดของสถานศึกษา

ข้อ 2 ให้มีเกณฑ์ และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมิน ดังต่อไปนี้

(1) เกณฑ์การประเมิน ประกอบด้วย

(ก) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย

(ข) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับรูปแบบของการจัดการศึกษา

(ค) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย

(ง) การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา

(จ) รูปแบบของการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน

(ฉ) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) เงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมิน ประกอบด้วย

(ก) การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย

(ข) การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย

(ค) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา

(ง) การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(จ) การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

ตัวชี้วัดและระดับคุณภาพของแต่ละตัวชี้วัดของแต่ละองค์ประกอบตาม (1) เงื่อนไขของแต่ละองค์ประกอบตาม (2) และเกณฑ์ผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการตามวรรคสอง ให้กำหนดขึ้นตามรายละเอียดที่กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบร่วมกัน

ข้อ 3 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษา หรือรับโอนการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย ยื่นคำขอต่อส่วนราชการก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่หรือก่อนวันเริ่มต้นเปิดการอบรมแล้วแต่กรณี ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยอยู่แล้ว ให้มีสิทธิจัดการศึกษาได้ต่อไปโดยไม่ต้องประเมินอีก แต่ถ้าเป็นการรับโอนการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

การขอรับโอนการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุชื่อสถานศึกษาที่จะขอรับโอนในคำขอรับการประเมินด้วย

ข้อ 4 ให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการประเมิน จำนวนเก้าคน ประกอบด้วย

(1) ผู้แทนของส่วนราชการ จำนวนสามคน

(2) ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอ จำนวนสามคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันเสนอจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการศึกษา การบริหารจัดการ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม กีฬาหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน จำนวนสามคน

ในกรณีที่มีการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) เกินสามคน และไม่อาจเลือกให้เหลือสามคนได้ ให้ใช้วิธีการจับสลาก

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ

ให้ส่วนราชการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้นคนหนึ่งเป็นเลขานุการและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 5 ให้ส่วนราชการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 4 ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 6 ให้ส่วนราชการแจ้งผลการประเมินตามข้อ 5 วรรคสอง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอ สถานศึกษา ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว

ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.

.....

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

4.8 แนวทางการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 กำหนดให้ต้องถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการอาชีวศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผ่านการประเมินความพร้อมก่อนที่จะมีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยที่การจัดการอาชีวศึกษาในหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) เป็นการจัดการศึกษาประเภทหนึ่งของการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 จึงเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานประเภทอาชีวศึกษาในระดับหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) แล้ว ดังนั้น เพื่อให้มีการดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอาชีวศึกษาในระดับหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปสาระสำคัญร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 กำหนดให้ต้องถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการอาชีวศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผ่านการประเมินความพร้อมก่อนที่จะมีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอาชีวศึกษาให้เป็นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2

สาระสำคัญ

1. กำหนดนิยามคำว่า "การจัดการอาชีวศึกษา" หมายความว่า การจัดการอาชีวศึกษาตามหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงที่คณะกรรมการการอาชีวศึกษากำหนด เนื่องจากการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาตามหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
2. กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาหรือส่วนราชการที่รับผิดชอบการจัดการอาชีวศึกษาหรือที่เป็นต้นสังกัดของสถานศึกษา เป็นส่วนราชการที่รับคำขอประเมินความพร้อมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อม
4. กำหนดให้มีการกำหนดตัวชี้วัดและระดับคุณภาพของแต่ละตัวชี้วัดของแต่ละองค์ประกอบ เงื่อนไขของแต่ละองค์ประกอบ และเกณฑ์ผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ
5. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยื่นคำขอต่อส่วนราชการก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

6. ให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินจำนวนเก้าคน และให้ดำเนินการประเมินความพร้อมให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการ

-ร่าง-

บันทึกหลักการและเหตุผล

**ประกอบร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม
ในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

พ.ศ.

หลักการ

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอาชีวศึกษา

เหตุผล

เพื่อให้การดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอาชีวศึกษาเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2

-ร่าง-

กฎกระทรวง

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม
ในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 และมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“การประเมิน” หมายความว่า การประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“การจัดการอาชีวศึกษา” หมายความว่า การจัดการอาชีวศึกษาตามหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงที่คณะกรรมการการอาชีวศึกษากำหนด

“รับโอน” หมายความว่า การรับโอนการจัดการศึกษาจากสถานศึกษา

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาอาชีวศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา หรือส่วนราชการที่รับผิดชอบการจัดการอาชีวศึกษาหรือที่เป็นต้นสังกัดของสถานศึกษา

ข้อ 2 ให้มีเกณฑ์ และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมิน ดังต่อไปนี้

(1) เกณฑ์การประเมิน ประกอบด้วย

(ก) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการอาชีวศึกษา

(ข) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับประเภทและรูปแบบการศึกษา

(ค) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา

(ง) การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา

(จ) ประเภทและรูปแบบการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน

(ฉ) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) เงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมิน ประกอบด้วย

(ก) การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการอาชีวศึกษา

(ข) การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา

(ค) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา

(ง) การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(จ) การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

ตัวชี้วัดและระดับคุณภาพของแต่ละตัวชี้วัดของแต่ละองค์ประกอบตาม (1) เงื่อนไขของแต่ละองค์ประกอบตาม (2) และเกณฑ์ผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการตามวรรคสอง ให้กำหนดขึ้นตามรายละเอียดที่กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบร่วมกัน

ข้อ 3 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษา หรือรับโอนการอาชีวศึกษา ยื่นคำขอต่อส่วนราชการก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จัดการอาชีวศึกษาอยู่แล้ว ให้มีสิทธิจัดการอาชีวศึกษาได้ต่อไปโดยไม่ต้องประเมินอีก แต่ถ้าเป็นการรับโอนการจัดการอาชีวศึกษา ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

การขอรับโอนการจัดการอาชีวศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุชื่อสถานศึกษาที่จะขอรับโอนในคำขอรับการประเมินด้วย

ข้อ 4 ให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการประเมิน จำนวนเก้าคน ประกอบด้วย

(1) ผู้แทนของส่วนราชการ จำนวนสามคน

(2) ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอ จำนวนสามคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันเสนอจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการศึกษา การบริหารจัดการ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม กีฬาหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน จำนวนสามคน

ในกรณีที่มีการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) เกินสามคน และไม่อาจเลือกให้เหลือสามคนได้ให้ใช้วิธีการจับสลาก

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการให้ส่วนราชการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้นคนหนึ่งเป็นเลขานุการและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 5 ให้ส่วนราชการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 4 ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 6 ให้ส่วนราชการแจ้งผลการประเมินตามข้อ 5 วรรคสอง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอ สถานศึกษา ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว

ให้ไว้ ณ วันที่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

4.9 กรอบการยกเว้นกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 บัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น อีกทั้ง กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้กำหนดภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องทำไว้ด้วย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทไว้เช่นกัน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รับรองสิทธิและอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นแล้วย่อมแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ ส่วนรูปแบบหรือวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในขณะนี้ ก็แต่การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยยังไม่สามารถดำเนินการขอรับโอนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ เนื่องจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีได้กำหนดให้ภารกิจด้านการจัดการอุดมศึกษาเป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ในทุกระดับตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการสมควรที่จะดำเนินการยกเว้นกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา หรือกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการอุดมศึกษาอยู่แล้วแต่ต้องการเปลี่ยนแปลงประเภทสถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่ โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาประกอบการกำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอุดมศึกษา และภายหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อมตามกฎกระทรวงดังกล่าวแล้วจะต้องมีการดำเนินการยกเว้นพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดโครงสร้างการบริหารงานและการดำเนินงานภายในสถาบันอุดมศึกษาต่อไป เนื่องจากอำนาจในการอนุมัติปริญญาบัตรจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น

สรุปสาระสำคัญของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 บัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น อีกทั้ง กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ภารกิจด้านการจัดการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบที่จะต้องทำไว้ด้วยเช่นกัน ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ ดังนั้น เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ในทุกระดับตามความพร้อมและความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา จึงสมควรที่จะดำเนินการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา หรือกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการอุดมศึกษาอยู่แล้วแต่ต้องการเปลี่ยนแปลงสถานศึกษาที่มีอยู่

สาระสำคัญ

1. กำหนดนิยามคำว่า “การอุดมศึกษา” หมายความว่า การศึกษาระดับปริญญา
2. กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นส่วนราชการที่รับคำขอประเมินความพร้อมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. กำหนดเกณฑ์ประกอบการประเมินความพร้อมในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภท ดังต่อไปนี้
 - 3.1 ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา
 - 3.2 โครงการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา
 - 3.3 ผลการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา
 - 3.4 การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา

3.5 ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาในระดับอุดมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. กำหนดเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภท ดังต่อไปนี้

4.1 การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

4.2 การจัดระบบบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา

4.3 การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. กำหนดให้มีการกำหนดตัวชี้วัดและระดับคุณภาพของแต่ละตัวชี้วัดของแต่ละองค์ประกอบ เงื่อนไขของแต่ละองค์ประกอบ และเกณฑ์ผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ

6. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษาระดับอุดมหรือเปลี่ยนแปลงประเภทสถาบันอุดมศึกษา และได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยื่นคำขอต่อส่วนราชการ

7. ให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินจำนวนเก้าคน และให้ดำเนินการประเมินความพร้อมให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการ

-ร่าง-

บันทึกหลักการและเหตุผล

**ประกอบร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม
ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

พ.ศ.

หลักการ

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผล

เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาตาม
ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา

-ร่าง-

กฎกระทรวง

กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อม
ในการจัดการอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 และมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“การอุดมศึกษา” หมายความว่า การศึกษาระดับปริญญา

“การประเมิน” หมายความว่า การประเมินความพร้อมในการจัดการอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“สถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาที่ให้การศึกษาระดับปริญญา

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ส่วนราชการ” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ข้อ 2 สถาบันอุดมศึกษามีสามประเภท คือ มหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย

ข้อ 3 ให้มีเกณฑ์ประกอบการประเมินความพร้อมในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภท ดังต่อไปนี้

(1) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

(2) โครงการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) ที่ดิน ที่ตั้ง และแผนผังแสดงบริเวณสำหรับจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา

(ข) แผนการจัดการศึกษาและอุปกรณ์หลักในการจัดการศึกษา

(ค) แผนการจัดหาและและพัฒนาผู้บริหาร คณาจารย์ และเจ้าหน้าที่

(ง) หลักสูตร การสอน และการวัดผลการศึกษา

- (3) ผลการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในเรื่องดังต่อไปนี้
- (ก) จำนวนของผู้ที่จะมีโอกาสเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาของจังหวัด กลุ่มจังหวัดและประเทศ
 - (ข) สาขาวิชาการที่จะเปิดสอนที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนและสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ
 - (ค) ความพร้อมด้านสาธารณูปโภคในพื้นที่ที่จะจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา เช่น ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบคมนาคม และระบบสื่อสาร
- (4) การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา
- (5) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 4 เจ็อนไขประกอบเกณท์การประเมินความพร้อมในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภท

- (1) การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการอุดมศึกษา
- (2) การจัดระบบบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา
- (3) การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 5 ตัวชี้วัดและระดับคุณภาพของแต่ละตัวชี้วัดของแต่ละองค์ประกอบตามข้อ 3 เจ็อนไขของแต่ละองค์ประกอบตามข้อ 4 และเกณท์ผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดขึ้นตามรายละเอียดที่กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบร่วมกัน

ข้อ 6 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดการอุดมศึกษาหรือเปลี่ยนแปลงประเภทสถาบันอุดมศึกษา ยื่นคำขอรับการประเมินต่อส่วนราชการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จัดการอุดมศึกษาอยู่แล้ว ให้มีสิทธิจัดการศึกษาได้ต่อไปโดยไม่ต้องประเมินอีก เว้นแต่การเปลี่ยนแปลงประเภทสถาบันอุดมศึกษาให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

ข้อ 7 ให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการประเมิน จำนวนเก้าคน ประกอบด้วย

- (1) ผู้แทนของส่วนราชการ จำนวนสามคน
- (2) ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอ จำนวนสามคน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันเสนอจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการศึกษา การบริหารจัดการ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม กีฬาหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน จำนวนสามคน

ในกรณีที่มีการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) เกินสามคน และไม่อาจเลือกให้เหลือสามคนได้ให้ใช้วิธีการจับสลาก

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ

ให้ส่วนราชการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้นคนหนึ่งเป็นเลขานุการและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 8 ให้ส่วนราชการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 7 ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 9 ให้ส่วนราชการแจ้งผลการประเมินตามข้อ 8 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอ ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว

ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.

.....
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้