



รายงาน

การศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
ขั้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามร่างพระราชบัญญัติ
การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

สำนักพัฒนานโยบายการศึกษา
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
ปี พ.ศ. ๒๕๖๕

รายงาน

การศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
ขั้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามร่างพระราชบัญญัติ
การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

โดย

ดร.อรรถัย เกิดภิบาล

เสนอ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
ปี พ.ศ. ๒๕๖๕

คำนำ

รายงานการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. โดยรูปแบบการศึกษาครั้งนี้จะเน้นศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์เอกสารซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เช่น การศึกษาเอกสารกฎหมาย ระเบียบ คู่มือการปฏิบัติงาน รวมทั้งการสังเกต การสัมภาษณ์ และการสำรวจความคิดเห็นและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการจากผู้ปฏิบัติงาน นักปราชญ์ นักคิด ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษา โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการได้ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้กับท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามบทบาทหน้าที่ของตนเองได้อย่างเหมาะสม อันจะเกิดผลดีต่อการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เพื่อร่วมกันสร้างคุณภาพเยาวชนคนไทยบรรลุสู่เป้าหมายของการพัฒนาประเทศชาติสืบต่อไป

ดร.อรรถัย เกิดภิบาล

ผู้ศึกษา

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ บทนำ	๒
ความนำ	๒
วัตถุประสงค์การศึกษา	๖
ขอบเขตการดำเนินงาน	๖
วิธีการดำเนินงาน	๗
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎี และเอกสารที่เกี่ยวข้อง	๑๐
แนวคิดการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล	๑๐
ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙)	๑๒
แนวคิดการจัดการศึกษา	๑๙
ระบบการศึกษา	๒๔
แผนกำหนดกรอบแนวคิดและแนวทางกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๕๐
สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการโอนการศึกษาให้ท้องถิ่น	๕๗
กฎหมายสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๖๔
บทที่ ๓ วิธีการศึกษา	๘๐
กำหนดขอบเขตและรายละเอียดการเก็บข้อมูล	๘๑
บทที่ ๔ ผลการศึกษา	๘๓
การระดมความเห็น/Focus Group กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ	๘๓
สรุปความคิดเห็นผู้บริหารสถานศึกษา/ผู้เกี่ยวข้อง	๘๔
การศึกษาวิเคราะห์กฎหมายในเรื่องการกระจายอำนาจ	๘๙
สรุปแผนกำหนดกรอบแนวคิดและแนวทางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น	๑๑๒
สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์และระดมความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ	๑๑๘
ปัญหาในการบริหารจัดการศึกษาจากการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๒๖
บทที่ ๕ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	๑๓๑
สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	๑๓๑
สรุปประเด็นสำคัญในการดำเนินการและการแก้ไขปัญหาการโอนการศึกษาให้ท้องถิ่น	๑๔๑
ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา	๑๕๘
บรรณานุกรม	๑๖๙
ภาคผนวก	๑๗๑
ประวัติผู้ศึกษา	๑๗๔

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. โดยรูปแบบการศึกษาครั้งนี้จะเน้นศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์เอกสาร ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เช่น การศึกษาเอกสารกฎหมาย ระเบียบ คู่มือการปฏิบัติงาน รวมทั้งการสังเกต การสัมภาษณ์ และการสำรวจความคิดเห็นและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการจากผู้ปฏิบัติงาน นักปราชญ์ นักคิด ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายและระเบียบขั้นตอนการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าภายหลังจากมีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ จัดการศึกษา พบว่า มีปัญหาในการบริหารจัดการศึกษาหลายประการดังนี้

๑. การขาดแคลนหลักสูตร เอกสาร ประกอบหลักสูตรเอกสารทางวิชาการคู่มือการจัดทำหลักสูตร การผลิตสื่อการจัดการเรียน การสอน ขาดแคลนหนังสือสื่ออุปกรณ์การเรียนการสอน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจ ด้านวิชาการ แหล่งการเรียนรู้ไม่เพียงพอและอยู่ห่างไกล ขาดแผนพัฒนาครูและบุคลากร ที่ชัดเจน การจัดโครงการฝึกอบรมอาชีพพระยาศน์และกลุ่มสนใจ การส่งเสริมพัฒนาคุณภาพ ชีวิตด้านต่างๆ มีน้อยเกินไป ขาดการแนะนำ นิเทศช่วยเหลือและติดตามผลการดำเนินงาน ด้านวิชาการ

๒. สภาพปัญหาด้านงบประมาณ ได้แก่ การขาดแคลนงบประมาณและการจัดสรร งบประมาณยังไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษาการจัดสรรงบประมาณมีความล่าช้าไม่เป็นธรรม และไม่ตรงกับความต้องการระเบียบ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้งบประมาณบางเรื่องมีขั้นตอน และรายละเอียดมากเกินไป ขาดการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา สภาพปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากรขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การขาดบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาโดยตรง การขาดบุคลากรมีอาชีพที่จะดำเนินการด้านการศึกษา บุคลากรทางการศึกษา มีคุณสมบัติ ไม่ตรงตามข้อกำหนดและไม่ได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ การขาดเอกภาพและ ความต่อเนื่องในการบริหารงานและการขาดที่ปรึกษาในการจัดการศึกษา

๓. สภาพปัญหาด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ระบบและโครงสร้างการบริหารองค์กร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การศึกษายังขาด นโยบายและแนวการดำเนินงานที่ชัดเจน บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ยังดำเนินการได้ไม่ครอบคลุม และครบถ้วน เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและจัด บริการสาธารณะด้านการศึกษาได้ตรงตามกรอบเวลาที่กำหนดอีกทั้งยังมีปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมีทั้งปัญหาด้านบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป รวมทั้งปัญหาที่เกิด จากเจตคติของทั้งฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายสถานศึกษา ซึ่งถ้าไม่หาแนวทาง ปรับปรุง เร่งรัดการแก้ปัญหาดังกล่าว อาจส่งผลกระทบในการถ่ายโอนภารกิจจัดการ ศึกษาจากกระทรวงศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญจะส่งผลกระทบต่อ โดยตรงกับคุณภาพการศึกษาของนักเรียน อันเป็นผลกระทบอย่างแท้จริง ที่ผ่านมีการส่งเสริม

และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ ด้านการศึกษา จึงแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการบริหาร และการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ครอบคลุมทั่วประเทศที่จะต้องมีการเตรียมรับ การถ่ายโอน การจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ และจากแผนปฏิบัติ การกระจายอำนาจทางการศึกษาในการดำเนินการให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้กระทำภายในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๙ - ๒๕๕๔ ตามความพร้อมองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีจำนวน ๔๔ แห่งแต่มีการ จัดการศึกษา ก่อนปฏิรูปและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพียงไม่กี่แห่งที่จัดบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาได้ตามแผนที่กำหนด ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาว่าการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีความพร้อม มากน้อยเพียงใด และจะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้มาเป็นแนวทาง ในการวางแผน พัฒนาและเตรียมการจัดการด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพต่อไป

สรุปผลความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการและการแก้ไขปัญหา

๑. แนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ศึกษากฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

๒. สืบหาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมตามหลักเกณฑ์การรับโอน สถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. นำร่องสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความสมัครใจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม ตำบลละ ๑ สถานศึกษาเพื่อใช้เป็นสถานศึกษาที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาแนวทางต่อไป

๔. ศึกษาคุณภาพและประสิทธิภาพประสิทธิผลในด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านบริหารทั่วไป สำหรับสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนนำร่องในการถ่ายโอน

๕. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความสอดคล้องกับผลการศึกษา และสภาพเศรษฐกิจ สังคมในปัจจุบัน

๒. สภาพปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ขาดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบุคลากร ในกระทรวงศึกษาธิการไม่มั่นใจในเรื่องความมั่นคง ความก้าวหน้าในวิชาชีพ และระบบบริหารจัดการซึ่งเป็นผู้บริหาร ที่มาจากนักการเมือง

๒. ขั้นตอนการประเมินความพร้อมถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขั้นตอนการสอบถามความคิดเห็นและความพร้อมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายทำให้ความคิดเห็นมีความแตกต่างกันหลายฝ่าย การถ่ายโอนจึงไม่สามารถหาข้อยุติได้ยาก

๓. เงื่อนไขการรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการรับโอน

๓. ข้อเสนอในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ทบทวนการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการสถานศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากมีการรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดความมั่นใจและแนวทางการทำงานที่ชัดเจนหลังจากการถ่ายโอน

๒. จัดทำวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อศึกษาสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาสู่การพัฒนา ปรับปรุง และสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานหลังจากถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปบทวิเคราะห์เรื่องปัญหาการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา

จากกรอบสาระหลักของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาเห็นชอบร่วมกันในการนำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าได้มีการกำหนดแนวทางเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่ได้มีการนำเสนอในระหว่างการคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกข้อทุกประเด็นโดยครบถ้วนแล้ว สามารถพิจารณาโดยคำชี้แจงรายละเอียดของปัญหาหรือข้อห่วงใยที่มีการยกขึ้นเป็นประเด็นคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นๆทั้งสิ้น ๕ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การจำกัดขอบเขตของสถานศึกษาที่จะต้องมีการถ่ายโอน

ไม่เฉพาะเพียงการกำหนดลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม ๙ ประเภทที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการดังกล่าวเท่านั้น แต่การกำหนดให้ เฉพาะแต่เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และกรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยาเท่านั้นจะรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ย่อมมีผลที่ขยายลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่มีการถ่ายโอนไปโดยปริยายว่าสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขต อบต. อยู่ในเขตเทศบาลตำบล และที่ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ที่อยู่นอกเขตเทศบาลเมือง และที่ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ที่อยู่นอกเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนครย่อมไม่อยู่ในกลุ่มสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอนไปด้วย สภาพเช่นนี้ย่อมทำให้ขอบเขตของสถานศึกษาที่อยู่ในข่ายที่อาจจะต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จำกัดตัวลงอย่างมีนัยสำคัญยิ่ง

ประเด็นที่ ๒ การจำกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน

แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จัดทำขึ้นใหม่นี้ ได้จำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาไว้เฉพาะแต่ท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความเจริญและมี ความพร้อมสูงเท่านั้นโดยระบุว่า นอกจากจะถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว จะถ่ายโอนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับพื้นฐานให้เฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งในขณะนี้มีอยู่เพียง ๒๐ แห่งทั่วประเทศ และเทศบาลเมือง ซึ่งมีอยู่ เพียง ๗๖ แห่ง และมีให้มีการโอนถ่ายสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่เทศบาลตำบล ซึ่งมีอยู่ ๑,๐๓๑ แห่ง และไม่ให้มีการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีจำนวนถึง ๖,๗๔๖ แห่งและไม่ให้ถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีจำนวน ๗๕ แห่งแต่อย่างใดและหมายความด้วยว่า ในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ถึง ๗,๙๕๒ แห่ง ทั่วประเทศนั้น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง ๑๐๐ แห่งเท่านั้นที่มีสิทธิรับโอนสถานศึกษาของรัฐ

ประเด็นที่ ๓ การยืนยันหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ

การจำกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ที่หนึ่งร้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญและมีความพร้อมสูงสุด และจำกัดประเภทสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะโอน ไว้ว่าจะต้องไม่เข้าข่ายที่เป็นสถานศึกษาเก่าประเภทที่กล่าวมาแล้ว เช่น การเป็นสถานศึกษาที่มีวัตถุประสงค์พิเศษ สถานศึกษาตัวอย่างประจำจังหวัดหรือประจำภาค หรือสถานศึกษาขนาดใหญ่ดังกล่าวนั้นก็มิได้หมายความว่าสถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายกเว้น ตามเกณฑ์ ทั้ง ก่อ ประเภท และ ตั้ง อยู่ เขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง

หรือเขตกรุงเทพมหานครและเขตเมืองพัทยาทั้งหมด (ซึ่งส่วนใหญ่ ก็มักจะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ หรือมีลักษณะเป็นสถานศึกษาประจำจังหวัดซึ่งเป็นข้อยกเว้นอยู่แล้ว) จะต้องโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพราะการถ่ายโอนนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่มีรายละเอียดหลายประการ และจะต้องเป็นไปตามแนวทางการตรวจสอบประเมินความพร้อมโดยคณะกรรมการที่กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้กำหนดขึ้นตามนัยมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินและได้รับการประกาศให้มีอำนาจรับโอนสถานศึกษาเท่านั้นจึงจะสามารถรับโอนสถานศึกษาตามที่กำหนดไปบริหารจัดการได้ เมื่อพิจารณาแนวทางในการยกร่างกฎกระทรวงซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนการศึกษาจะต้องมีความพร้อมทั้งในด้านแผนงานการจัดการศึกษา ทรัพยากรและงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งการมีคณะกรรมการเฉพาะด้านเพื่อบริหารจัดการศึกษา ประกอบกับการที่ต้องมีความต้องการของคนในท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนในการรับโอนสถานศึกษาแล้วจะเห็นได้ว่าการโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีทั้งขั้นตอนและเงื่อนไขมากมาย จนอาจกล่าวได้ด้วยซ้ำว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาในระดับพื้นฐานของตนเองขึ้น ก็น่าจะเป็นแนวทางที่จะเป็นไปได้โดยสะดวกรวดเร็ว และไม่มีอุปสรรคใดๆ มากยิ่งกว่าการขอรับโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ประเด็นที่ ๔ การจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้าราชการครู

เงื่อนไขสำคัญที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาฉบับนี้ ก็คือ แม้เมื่อผ่านหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโรงเรียนที่จะถ่ายโอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน และผ่านขั้นตอนการประเมินความพร้อมตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเรียบร้อยแล้ว และมีการประกาศให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ซึ่งจะต้องมีการเตรียมตัวล่วงหน้า ๒ ปี ก่อนการถ่ายโอนจริง) แล้วก็ตาม แต่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหลายที่มีอยู่เดิมในสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอน ต่างก็ยังคงสถานะเป็นข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการ (หรือกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แล้วแต่กรณี) ต่อไปจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกำหนดระบบบริหารงานบุคคลที่จะเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิรูปการศึกษา ทั้งในด้านค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และความก้าวหน้าในวิชาชีพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวง

ประเด็นที่ ๕ การกำหนดกรอบระยะเวลาที่ยืดหยุ่นสำหรับการถ่ายโอน

นอกจากแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษาดังกล่าวจะได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนที่ยาวนาน สอดคล้องกับกำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว การกำหนดกรอบระยะเวลาของการถ่ายโอนเฉพาะการศึกษาปฐมวัยหรือในระบอบอนุบาลซึ่งมีการดำเนินการในระดับดังกล่าวอยู่ไม่มากนักในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๕ - ๒๕๔๘ อันเป็นระยะเวลาสำหรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๙ - ๒๕๕๔ นั้น กรอบระยะเวลาดังกล่าวนอกจากจะยาวนานเพียงพอสำหรับการเตรียมการในเรื่องการพัฒนาระดับคุณภาพและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คลอดทั้งพัฒนาวิธีการบริหารการศึกษาในระบบใหม่ที่เน้นความเป็นอิสระของหน่วยปฏิบัติในเขตพื้นที่ และการมีส่วนร่วมขององค์กรในสังคม กรอบระยะเวลาดังกล่าวก็สอดคล้องและอยู่ภายใต้แนวคิดเรื่องการปรับปรุงสาระสำคัญของแผนได้ตามที่บัญญัติตามมาตรา ๓๔ ของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจจะต้องทบทวนแผนกระจายอำนาจใหม่ทุก ๆ ระยะเวลา ๕ ปี เพื่อให้สอดคล้องสัมพันธ์กับความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษาที่กำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่หลวงในระยะเวลาดังกล่าวต่อไปด้วยการทบทวนแผนกระจายอำนาจใหม่เมื่อครบ ๕ ปี ในต้นปี ๒๕๔๙ จึงจะเป็นโอกาสให้มีการทบทวนความเป็นไปได้ ความจำเป็นและความเหมาะสมของการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่งภายใต้เงื่อนไขและภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายอนุญาตไว้ให้กระทำได้อีกด้วย

๕. ปัญหาที่แท้จริงของการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาที่แท้จริงที่ยังดำรงอยู่ในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและถ่ายโอนสถานศึกษา ซึ่งหากจะยังมีอยู่ในส่วนของบุคลากรที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการก็น่าจะยังมี เพียงว่าจะทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเหล่านี้ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นข้อยุติที่ไปจากกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษายังไง เพื่อให้เกิดความเข้าใจและตระหนักว่าการถ่ายโอนการศึกษาตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้เป็นไปได้โดยสอดคล้อง ไม่ขัดแย้งและจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และโดยจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของชาติหรือต่อสถานภาพหรือสถานะความเป็นข้าราชการครูตลอดจนหลักประกันสิทธิและสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการครูจะได้รับโดยผลของการปฏิรูปการศึกษาของชาติแต่อย่างใดเลยเท่านั้น

ปัญหาประการเดียวที่ดูเหมือนว่ายากจะหาคำอธิบายก็คือ ในท่ามกลางกระแสโลกและกรอบความคิดใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ กำหนดรับรองหลักการสำคัญในเรื่องการบริหารงานรัฐในรูปแบบใหม่โดยการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ บัญญัติรับรองและได้กำหนดหลักการใหญ่ที่จะให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงโดยบัญญัติบังคับให้ถ่ายโอนทรัพยากรในรูปรายได้ของรัฐไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วถึงร้อยละ ๒๐ ในปีงบประมาณนี้ และจะเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ เพื่อรองรับการบังคับให้รัฐในส่วนกลางต้องลดบทบาทภารกิจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะลงนั้น

หลักการสำคัญในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญและหลักการในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

๑. การจัดการศึกษาต้องยึดหลักเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นอย่างต่อเนื่อง

๒. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องเป็นการศึกษาที่ทั่วถึงประชาชน มีคุณภาพ และไม่เก็บ ค่าใช้จ่าย โดยจะต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม หรือความบกพร่องทางการสื่อสารและการเรียนรู้

๓. การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณภาพ มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

๔. ในกระบวนการเรียนรู้ ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพ กฎหมาย ความเสมอภาค และความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจ ในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และของประเทศชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง ดังกล่าวถึงหลักการและวิธีการในการจัดการศึกษาดังกล่าวข้างต้นแล้ว โดยเชื่อมโยงกับวิธีการใน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถที่จะแบ่งได้ออกเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ ๆ ได้แก่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง หรือ ขยาย หรือ เปลี่ยนแปลงระดับและ ประเภทการศึกษา และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการประเมินความพร้อม ซึ่งสามารถระบุได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

๑. หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน หรือ ยังไม่เคยมีสถานศึกษาในสังกัดมาก่อน จะต้องมีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการ เปลี่ยนแปลง จากการจัดการศึกษาที่เคยจัดแล้วแต่เดิมเป็นการจัดการศึกษาประเภทอื่น ๆ เช่น เดิมเคยจัดการศึกษาระดับ มัธยมศึกษาตอนปลาย (ประเภทสามัญ) แต่ประสงค์จะจัด การศึกษาประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ด้วย องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องผ่านการประเมินความพร้อม

๓. การรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ จะต้องรับโอนสถานศึกษาซึ่งเป็นสถานศึกษา ทั่วไปจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำหรับสถานศึกษาพิเศษ ทั้ง ๙ ประเภท จะต้องใช้ เกณฑ์ประเมินความพร้อมที่มีระดับความเข้มข้นมากกว่า , และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอรับการโอน การจัดการศึกษาสงเคราะห์จะต้องถูกประเมินความพร้อม หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๙ , พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๑ จึงทำให้กระทรวงศึกษาธิการต้องออกกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัด การศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษารายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อกำหนดแผนการดำเนินการ ดังนี้

๑. ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนสถานศึกษา มีเพียงบัญญัติใน มาตรา ๒๘๙ วรรคสองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

๒. รัฐควรทบทวนแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกฎหมาย ว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจของรัฐไปสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน มีความเป็นไปได้ และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ภารกิจด้านการศึกษาถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. แก้ไขหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการประเมิน ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในกฎกระทรวง และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้เพราะหลักเกณฑ์เงื่อนไขในปัจจุบันมีลักษณะ เอื้ออำนวย และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ง่ายเกินไป ซึ่งอาจทำให้มีปัญหาด้านการจัดการศึกษาในอนาคต

๔. แก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการแสดงความ สมัคใจของสถานศึกษา ทั้งนี้ตามประกาศกระทรวง ศึกษาธิการกำหนดให้บุคลากรแสดงความสมัคใจด้วย วิธีการลงคะแนนเสียงแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งสุ่มเสี่ยง ต่อการใช้อำนาจอิทธิพล และการจูงใจด้วยวิธีการต่าง ๆ ควรกำหนดให้มีขั้นตอนก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียง โดยกำหนดเกณฑ์เงื่อนไข และคุณสมบัติของโรงเรียนที่จะถ่ายโอนได้เสียก่อน

๕. แก้ไขระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการถ่ายโอนบุคลากรครูอาจารย์ไปสังกัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้ล่าช้าติดขัดทำให้เกิดภาวะขาดแคลนกำลังตลอดเวลา

๖. กำหนดให้มีวิธีการหรือขั้นตอนการตรวจสอบติดตามภายหลังการรับโอนสถานศึกษาไปแล้ว โดยอาจกำหนดให้สามารถโอนกลับคืนมาได้ อีก ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจไม่มี เจตนาารมณ์ในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

๗. ปรับปรุงนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับการยุบสถานศึกษาขนาดเล็กเพื่อมิให้เป็นอุปสรรค หรือข้ออ้างในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๘. ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการครูและผู้บริหารการศึกษา ตลอดจนบุคลากรที่เกี่ยวข้องรับทราบและสร้าง
การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

บทที่ ๑

บทนำ

ความนำ

สาระของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการวางหลักการในเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในมาตรา ๕๔ ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ก็มีการกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่และอำนาจในการจัดการศึกษา ส่งเสริม สนับสนุน และอุดหนุนการจัดการศึกษาของหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และบุคคลหนึ่งบุคคลใด เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาบุคคลให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม เป็นคนดี มีวินัย รู้จักสิทธิควบคู่กับหน้าที่และความรับผิดชอบ ภูมิใจและตระหนักในความสำคัญของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติมีทักษะการเรียนรู้ ทักษะอาชีพ และทักษะชีวิตที่สอดคล้องและเท่าทันพัฒนาการของโลก มีโอกาสพัฒนาความถนัดของตนให้เกิดความเชี่ยวชาญได้ มีสำนึกในความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างผาสุก อีกทั้งยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการศึกษา และมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และอุดหนุนการจัดการศึกษา ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตหรือพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบติดกันหรือใกล้เคียงกันอาจร่วมกันจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตหรือพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้เอกชนเข้าบริหารจัดการหรือดำเนินการโดยใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

ปัจจุบันประชาชนมีความสนใจ ในเรื่องการศึกษาเป็นอย่างมากโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปของการเป็นกรรมการด้านการศึกษามากขึ้น โรงเรียนจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมในเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กับผู้ปกครองและชุมชน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาด้วยการฝึกอบรม ประชุมสัมมนา มีการกำหนดนโยบายที่แน่ชัด และมีระเบียบกฎหมายรองรับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมต้องส่งเสริมด้วยความเต็มใจจึงจะเกิดผลเป็นรูปธรรม ในขณะที่ชุมชนมีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นทุกประเด็นและทุกกิจกรรม และมีความเป็นไปได้ที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การบริหารและการจัดการ รวมทั้งการระดมทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่นส่วนประเด็นของการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการจัดการศึกษาในอนาคตตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีลักษณะของการมีส่วนร่วมของชุมชนใน ๔ ด้าน ได้แก่

๑. ด้านวิชาการ เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตรการเรียนรู้อ ร่วมเป็นวิทยากรเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น

๒. ด้านการจัดการและสนับสนุนงบประมาณ ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ร่วมช่วยเหลือเรื่องทุนการศึกษา

๓. ด้านครูและบุคลากร ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการเข้ามาเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

๔. ด้านการบริหารทั่วไป ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน กำหนดนโยบาย จัดทำธรรมนูญโรงเรียน กำหนดวิสัยทัศน์ และการจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน เป็นต้น

ในส่วนของรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนพบว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (๒๕๔๓)

๑. ร่วมกำหนดนโยบายของโรงเรียน
๒. ร่วมจัดทำแผนงานและโครงการของโรงเรียน
๓. ร่วมพัฒนาอาคารสถานที่และบริเวณโรงเรียน
๔. ร่วมดูแลความประพฤติของนักเรียน
๕. ร่วมระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาโรงเรียน
๖. ร่วมกิจกรรมการเรียนรู้และเป็นแหล่งการเรียนรู้ของครู อาจารย์และนักเรียน

จากที่กล่าวมาพบว่า ชุมชนมีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่บุตร หลานของตนที่จะได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพและเป็นไปตามความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่เน้นหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษารวมทั้งการพัฒนาองค์กรชุมชนให้เข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้ทำให้กระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคลในชุมชนหลายฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการจัดการศึกษาของชุมชน ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญมากต่อการจัดการศึกษา และการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมระหว่างโรงเรียนกับตัวแทนของชุมชนท้องถิ่น นับวันจะเพิ่มพูนความสำคัญมากขึ้นทั้งนี้เพราะการบริหารและจัดการศึกษาที่ผู้จัดการศึกษาและผู้รับผลประโยชน์ได้มีความเข้าใจวิธีการดำเนินงานที่ตรงกัน ได้ร่วมคิดวางแผนตั้งแต่ต้นได้ลงมือปฏิบัติพร้อมกัน และได้มีส่วนกำกับติดตามการดำเนินงานด้วยกันอย่างสม่ำเสมอ จึงส่งผลให้การบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วม ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสำเร็จเพิ่มพูนขึ้นตามลำดับ

ปัจจุบันพบว่าในส่วนภูมิภาคจะมีสถานศึกษาขนาดเล็กจำนวนมาก และประสบปัญหาขาดแคลนครู และสื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัย ครูไม่ครบชั้นเรียน งบประมาณไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค ประกอบกับนักเรียนส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจน ไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้บุตรหลานได้ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้สถานศึกษาขนาดเล็กขาดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา นักเรียนขาดโอกาสในการได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ และพบว่าการจัดการศึกษาในอดีตนั้นรัฐบาลมุ่งเน้นการจัดตั้งโรงเรียนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เพื่อการขยายโอกาสทางการศึกษา ให้นักเรียนทุกคนได้เข้าเรียน แต่ในปัจจุบันความจำเป็นดังกล่าวได้ลดลง ประกอบกับประชากรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงทำให้มีสถานศึกษาขนาดเล็กจำนวนมากและมีอัตราส่วนครูต่อนักเรียน นักเรียนต่อห้องเรียนต่ำกว่ามาตรฐาน ค่าใช้จ่าย

ต่อนักเรียน ๑ คน สูงกว่าโรงเรียนขนาดอื่น ๆ ยังมีสถานศึกษาขนาดเล็กจำนวนมากอยู่ในพื้นที่ลักษณะพิเศษ เช่น พื้นที่ห่างไกลความเจริญ พื้นที่บนภูเขาสูง บนเกาะ ชายขอบของประเทศ ทำให้มีปัญหาในการเดินทางไปเรียน ขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ ผู้อำนวยการสถานศึกษาขนาดเล็กส่วนใหญ่ยังขาดทักษะในการบริหารจัดการโรงเรียน ซึ่งมีบริบทที่ต่างไปจากโรงเรียนขนาดอื่น ๆ ส่งผลให้คุณภาพการจัดการศึกษา ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดสถานศึกษาขนาดเล็กที่ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมากเกิดจากความล้มเหลวของกระทรวงศึกษาธิการในการบริหารการศึกษาของชาติให้บรรลุตามเป้าหมายในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ระบุว่าจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี และรัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ยังไม่สามารถดำเนินการได้ เรื่องการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เน้นพัฒนาเฉพาะแต่โรงเรียนเด่นหรือโรงเรียนในฝัน และการจัดสรรอยู่บนบรรทัดฐานของค่าใช้จ่ายรายหัวแม้จะบวกเพิ่มพิเศษอย่างไรก็ได้ ไม่เท่าโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนมาก การลงทุนด้านค่าก่อสร้างอาคาร ค่าครุภัณฑ์วัสดุสื่อต่าง ๆ ก็มีข้อจำกัด เพราะสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีโรงเรียนในสังกัดมาก แม้จะมีงบประมาณรวมกันแล้วจะมากที่สุดก็ตามทำให้สถานศึกษาขนาดเล็ก ขาดแคลนทรัพยากร ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

จากข้อมูลพบจะสรุปได้ว่าสถานศึกษาขนาดเล็กส่วนใหญ่มีคุณภาพและมาตรฐานต่ำกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ เนื่องจากพื้นฐานอยู่บนความขาดแคลน ทั้งงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ ขาดแคลนครูทั้งปริมาณและคุณภาพ ขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากชุมชน บางแห่งตั้งอยู่เขตชนบท จึงมีความเสียเปรียบด้านปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความไม่เสมอภาคในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาหาแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อีกแนวทางหนึ่ง

แนวคิดพื้นฐานในการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาคือการดำเนินการตามแนวคิดและแนวทางกับภารกิจดังกล่าวโดยได้กำหนดเป้าหมายและหลักในการปฏิรูปการศึกษาคือการเรียนการสอนมีคุณภาพและมาตรฐานในระดับสากลภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ การปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและสภาพสถานการณ์ในอนาคตจะต้องเน้นการพัฒนา " คุณภาพการศึกษา " โดยเฉพาะคุณภาพของผู้เรียนเป็นสิ่งสำคัญ การพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนจะเกิดขึ้นได้จะต้องเน้นการปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอนที่แท้จริงของครูในแต่ละคน วิธีการเรียนของผู้เรียนและการบริหารจัดการสภาพแวดล้อมในโรงเรียนเป็นหลักในการปฏิรูปการศึกษาโดยเฉพาะในระดับโรงเรียนหรือสถานศึกษาจะครบถ้วนสมบูรณ์ ต้องปฏิรูปทั้งสามมิติคือ องค์ประกอบหลัก ยุทธศาสตร์ การดำเนินงานและปัจจัยสร้างเสริมการเรียน องค์ประกอบหลักของการปฏิรูปการศึกษาคือ การปฏิรูปหลักสูตร การปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอน การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา และในการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษา การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาจะเน้นยุทธศาสตร์หลักสำคัญจำนวนห้าประการคือ

๑. กระจายอำนาจให้สถานศึกษาและหน่วยปฏิบัติมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานที่รับผิดชอบ

๒. ใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาทุกระดับ

๓. เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

๔. ให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ
 ๕. เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ และพัฒนาตนเองได้เต็มศักยภาพ

เพื่อให้การดำเนินการตามบทบาทและภารกิจบรรลุตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลในการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ การสนับสนุนส่งเสริมด้านการศึกษาจากทุกภาคส่วน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการปฏิรูปประเทศ แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อนำร่องรูปแบบการตั้งคณะบุคคลในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาการศึกษาตามกฎหมายการศึกษาชาติ เนื่องจากผลการประเมินการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาที่ผ่านมาพบสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดโดยพบว่าการดำเนินการที่เป็นระบบราชการมากเกินไป ภาคเอกชนไม่สนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดเท่าที่ควรโดยเห็นว่าจะให้ความสำคัญกับเรื่องการบริหารงานบุคคลมากกว่าเรื่องการพัฒนาการศึกษาทั้งจังหวัด อีกทั้งรูปแบบ กลไกกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ไม่เอื้ออำนวยต่อภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ภาคเอกชน ท้องถิ่น ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาของจังหวัด จึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งคณะบุคคลเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาการศึกษา แต่เนื่องจากยังขาดกฎหมายที่รองรับการดำเนินการและขาดกลไก รูปแบบ หรือแนวทางการจัดตั้งคณะบุคคลที่มีเป้าหมายเป็นการเฉพาะ นำจุดเด่นในพื้นที่ของตนมาร่วมกันพัฒนาการศึกษาจังหวัด จากรายงานสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยสำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาพบปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและมีเด็กยากจนเป็นจำนวนมาก จึงควรมีการพัฒนากระบวนการบูรณาการจากทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาการศึกษา สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาททางการศึกษา การศึกษานี้จึงเป็นการศึกษาโดยมุ่งเน้นการศึกษาแนวทางการบูรณาการความร่วมมือ รูปแบบ กลไก วิธีการ ในการจัดตั้งคณะบุคคลในระดับจังหวัด การขับเคลื่อนการดำเนินการ สภาพปัญหาสาเหตุ และค้นหารูปแบบการจัดตั้งคณะบุคคลในจังหวัดที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษา เพื่อพัฒนากฎหมายต่อไป

ทั้งนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ที่จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์สำหรับเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม แต่การดำเนินการก็ยังมีสภาพปัญหาและความคล่องตัวในการปฏิบัติและเกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินงาน

เพื่อให้การดำเนินการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานบรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถขับเคลื่อนการถ่ายโอนสถานศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง รองรับการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาแนวทาง

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. โดยรูปแบบการศึกษาคั้งนี้จะเน้นศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์เอกสาร ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เช่น การศึกษาเอกสารกฎหมาย ระเบียบ คู่มือการปฏิบัติงาน รวมทั้งการสังเกต การสัมภาษณ์ และการสำรวจความคิดเห็นและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการจากผู้ปฏิบัติงาน นักปราชญ์ นักคิด ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การศึกษา

๑. เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. เพื่อจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตการดำเนินงาน

๑) ศึกษาสภาพทั่วไปในการบริหารจัดการศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น

๒) ศึกษาสภาพทั่วไปในการบริหารจัดการศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) ศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหาการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายการศึกษาชาติ

๔) ศึกษา วิเคราะห์กระบวนการการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามกฎหมายการศึกษาชาติ

๕) ศึกษาสภาพทั่วไปและปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนและขั้นตอนการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖) ศึกษา วิเคราะห์กระบวนการและขั้นตอนในการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗) ศึกษา วิเคราะห์ความพร้อมและสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๘) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนวทางการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๙) ศึกษา วิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการดำเนินงาน

การดำเนินการครั้งนี้เน้นการศึกษา วิเคราะห์เอกสาร โดยมีกิจกรรมและวิธีการดำเนินงาน ประกอบด้วย

๑ การดำเนินการเพื่อกำหนดเครื่องมือและเกณฑ์ในการศึกษา ดังนี้

(๑) ศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
 ชั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. รวมทั้งสาเหตุที่เป็น
 ปัญหาในการดำเนินการ

(๒) ศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
 ชั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. โดยการสืบค้นรวบรวม
 ศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

๒ สอบถามข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย
 ระดับพื้นที่ เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินการ

๓ จัดทำข้อกำหนดเงื่อนไขของงานที่ศึกษา

๔ ดำเนินการจ้างศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

๕ ดำเนินการศึกษาเอกสารและสภาพปัญหาในทางปฏิบัติจากผู้เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบาย ระดับพื้นที่
 และระดับสถานศึกษา ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการศึกษา ผู้เชี่ยวชาญด้านการกระจายอำนาจ องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่น

๖ จัดทำร่างรายงานการศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

๗ พิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างรายงานการศึกษาฯ ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและจัดทำรายงาน
 การศึกษานับสมบูรณ์

๘ จัดส่งเอกสารรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑. รายงานการศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

๒. ได้ข้อเสนอในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายและระเบียบขั้นตอนการถ่ายโอนสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำนิยาม

กฎหมายการศึกษาชาติ หมายถึง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามาร่วมดำเนินกิจกรรม ตั้งแต่การศึกษา
 ปัญหา การวางแผนดำเนินการ การตัดสินใจ การแก้ไขปัญหา และการประเมินร่วมกัน เพื่อขับเคลื่อนให้กิจกรรม
 นั้นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม คือ หลักร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ ร่วมรับผิดชอบ

การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การเข้ามามีสิทธิ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การแก้ปัญหา ให้ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย และการวางแผนการศึกษา การดำเนินกิจกรรม การฝึกอบรมตามความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่นตามบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ใน ๔ ด้าน ดังนี้

๑.๑ ด้านวิชาการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในเรื่องของหลักสูตรการกำหนดวิสัยทัศน์ การจัดหาสื่อผลิตสื่อเพื่อการเรียนรู้ การจัดหาแหล่งเรียนรู้ การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การพัฒนา ๙ ระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา การวัดผลประเมินผลระดับสถานศึกษา การจัด นิทรรศการแสดงผลงานของสถานศึกษาสู่ชุมชน การนิเทศการเรียนการสอน การส่งเสริมวางแผน การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การแนะแนวการศึกษา และการส่งเสริม ความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน

๑.๒ ด้านงบประมาณ หมายถึง การมีส่วนร่วมดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การตรวจสอบติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน และจัดหางบประมาณสนับสนุนระดมจากประชาชน องค์กรและ สถาบันต่าง ๆ

๑.๓ ด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการเป็นการพิจารณาความดีความชอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การส่งเสริมพัฒนาครู การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ ของครูให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ การเสริมสร้างขวัญ กำลังใจ การวางแผนอัตรากำลัง การพิจารณาเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การย้าย การสั่งพักราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การพัฒนาและจรรงรักษาบุคลากร และการรักษาระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน

๑.๔ ด้านบริหารงานทั่วไป หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเกี่ยวกับ งานธุรการ งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ การประสานงาน และการพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การบริหารจัดการอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน การส่งเสริมสุขภาพอนามัย งานกีฬาและนันทนาการ งานลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด ผู้บำเพ็ญประโยชน์ งานประชาธิปไตย ในโรงเรียน การประชาสัมพันธ์ และการส่งเสริมสนับสนุนและประสาน การจัดการศึกษาของ บุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนหรือ สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในชุมชนของโรงเรียน

แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา หมายถึง แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๑

ยุทธศาสตร์ชาติ หมายถึง ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) หรือยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของประเทศไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

รัฐธรรมนูญ หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

การศึกษา หมายถึง กระบวนการทางสังคมที่นำบุคคลเข้าสู่การดำรงชีวิตในสังคม หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นกระบวนการอบรมป้อนนิสัยให้มนุษย์สามารถประพฤติปฏิบัติตนและประกอบอาชีพการงานร่วมกับมนุษย์อื่นๆได้อย่างเหมาะสม

สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาชาติ

การประเมินผล หมายถึง การค้นคว้าวิจัยที่เป็นระบบเพื่อกำหนดคุณค่าหรือคุณธรรมของสิ่งที่ต้องการประเมิน การประเมินผลเป็นกระบวนการที่เป็นระบบของการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจที่จะสรุปผลของเรื่องของจุดมุ่งหมายว่ามีปริมาณมากน้อยเพียงใด

ระบบการศึกษา หมายถึง โครงสร้างของการศึกษาที่มีองค์ประกอบต่างๆเชื่อมประสานการดำเนินการจัดการศึกษาเช่นระดับชั้นการศึกษาและขั้นตอนของการศึกษา ประเภทของการศึกษาและกระบวนการเรียนการสอน

การบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง ขั้นตอนและกิจกรรมในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีการบังคับให้หน่วยงานหรือบุคคลต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

การประเมินการบังคับใช้กฎหมายการศึกษา หมายถึง กระบวนการดำเนินงานติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยการใช้รูปแบบ และแนวทางที่หลากหลาย

กฎหมายการศึกษา หมายถึง พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานหลักในท้องถิ่นในการจัดทำบริการ สาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในท้องถิ่น โดยการดำเนินการนั้นต้องมุ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์ ทั้งภารกิจพื้นฐานได้แก่การสาธารณสุข การสาธารณสุขมูลฐาน เป็นต้น และภารกิจที่มีกฎหมายกำหนดหรือมอบหมาย

บทที่ ๒

แนวคิดทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล

การบริหารงานในรูปขององค์คณะบุคคล เป็นบูรณาการนโยบายต้นสังกัด ภารกิจ กิจกรรม ความรับผิดชอบ ทรัพยากร บุคลากรและเทคโนโลยีนำมาหลอมรวมเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของสถานศึกษา เน้นการทำงานเป็นทีมและเน้นการเข้าใจ ยอมรับและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานศึกษา (Stakeholder) ในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน โดยมีหลักในการทำงานร่วมกันว่าร่วมคิดร่วมทำ ร่วมกันแก้ปัญหา และร่วมกันภาคภูมิใจและเน้นการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นพลวัตร (Dynamic) โดยมีเป้าหมายนักเรียนสำคัญที่สุด

การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลรูปแบบ TIPCo ในการพัฒนาการศึกษา ได้แก่

T ย่อมาจากคำว่า Teamwork หมายถึง การทำงานเป็นทีมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กร ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งผู้บริหาร ครู นักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองชุมชนและองค์กรท้องถิ่น ส่วนราชการต่าง ๆ มูลนิธิ องค์กรเอกชน เป็นต้น

I ย่อมาจากคำว่า Integration หมายถึง การบูรณาการ เป็นการบูรณาการนโยบายต้นสังกัด ภารกิจ กิจกรรม ความรับผิดชอบ ทรัพยากร บุคลากรและเทคโนโลยีนำมาหลอมรวมเป็นนโยบายและแนวคิดในการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการจัดการของโรงเรียนให้ได้มากที่สุด

P ย่อมาจากคำว่า Participation หมายถึง การมีส่วนร่วมในทุกกิจกรรมในทุกขั้นตอนการดำเนินงานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานศึกษา (Stakeholder) ได้แก่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับ นักเรียน ครู ผู้บริหาร คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองนักเรียน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นซึ่งบุคคลดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปคณะกรรมการอำนวยการของสถานศึกษา ในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน โดยมีหลักในการทำงานร่วมกันว่า ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกันแก้ปัญหาและร่วมกันภาคภูมิใจ

Co ย่อมาจากคำว่า Continuous Improvement แปลว่าการพัฒนาอย่างต่อเนื่องหมายถึง มีการดำเนินงานในทุกกิจกรรมของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่องเป็นพลวัตร (Dynamic) โดยใช้วงจรเดมมิง (Deming Cycle) เป็นขั้นตอนในการปฏิบัติงานได้แก่ การวางแผน การปฏิบัติ การประเมินผลและการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ในด้านต่าง ๆ ของโรงเรียนโดยเฉพาะการบริหารที่เน้นผลงานเป็นหลัก

การบริหารงานในรูปแบบสมัชชา

เป็นการประชุมเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น สมัชชาด้านสุขภาพจะเป็นประชุมเพื่อหาข้อสรุปด้านสุขภาพ หรือสมัชชาการศึกษาจะเป็นประชุมเพื่อหาข้อสรุปด้านการศึกษาเป็นกลวิธีที่สำคัญและมีความสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมในเรื่องนั้นๆ เป็นเครื่องมือในการพัฒนานโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่น สมัชชาสุขภาพ คือเครื่องมือพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพที่เน้นการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นตามเจตนารมณ์

ของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ ถือเป็นแนวทางใหม่ของการพัฒนานโยบายสาธารณะตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม สมัชชาสุขภาพแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑) สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

๒) สมัชชาสุขภาพ เฉพาะพื้นที่ และ

๓) สมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น โดย พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติได้กำหนดให้มีการจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติเป็นประจำทุกปี อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง และให้สนับสนุนการจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่และสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น ตาม หลักเกณฑ์ที่ คสช. กำหนดทั้งนี้ประชาชนอาจรวมตัวกันจัดสมัชชาสุขภาพกันเองก็ได้ หลักการและคุณค่าที่สำคัญพื้นฐาน ของสมัชชาสุขภาพ ๔ ประการ คือ

หนึ่งเป็นกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ เพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม (Participatory Healthy Public Policy Process)

สองเป็นกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมี ส่วนร่วม (Participatory Democracy Development)

สามเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคม (Social Empowerment) โดยอาศัยพลัง ๓ ภาค ส่วนที่เชื่อมโยงกัน คือ พลังทางปัญญา พลังทางสังคม และพลังรัฐ/การเมือง

สี่เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจากการปฏิบัติ (Interactive Learning Through Action) สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ จัดอย่างเป็นทางการ ครั้งแรกใน ปี พ.ศ.๒๕๕๑ และจัดเป็นประจำทุกปี ต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงครั้งที่ ๖ ในปี พ.ศ.๒๕๕๖ จนถึง ปัจจุบันได้ข้อเสนอเชิงนโยบายจากสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ รวม ๕๙ เรื่อง และมีการผลักดันไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง กรม ระดับจังหวัด และระดับชุมชนท้องถิ่น ขณะเดียวกันได้มีการพัฒนากระบวนการให้มีความเป็นระบบและสร้างการมีส่วนร่วมมากขึ้นเป็นลำดับ

สำหรับการสนับสนุนการจัดสมัชชาสุขภาพ เฉพาะพื้นที่และสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น คสช. ได้จัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุน ซึ่งที่ผ่านมา ได้สนับสนุนองค์กรเครือข่ายภาคีต่างๆ ให้มีการ จัดสมัชชาสุขภาพในระดับพื้นที่และประเด็นต่างๆ ทั่วประเทศอย่างต่อเนื่องมาทุกปี และมีหลายพื้นที่ ที่จัดกันเองด้วยงบประมาณในพื้นที่ และมีหลาย องค์กรที่สนใจนำกระบวนการสมัชชาสุขภาพไป ประยุกต์ใช้ในมิติต่างๆ

ทิศทางการทำงานการต่อยอดสมัชชาสุขภาพ เฉพาะพื้นที่ ในทศวรรษที่ ๒ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ เน้นให้เกิดการจัดกระบวนการสมัชชาสุขภาพ จังหวัด (Provincial Health Assembly: PHA) ปัจจุบันมี ๕๑ จังหวัด เพื่อพัฒนาและขับเคลื่อน นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม อย่างเป็นระบบ โดยใช้พื้นที่จังหวัดเป็นขอบเขต เปิดโอกาสให้กลุ่มเครือข่ายทุกภาคส่วนในจังหวัด ทั้งภาคประชาสังคม/เอกชน ภาควิชาการ / วิชาชีพ และภาคราชการ/การเมือง ได้เข้ามีส่วนร่วม เป็นคณะกรรมการจัดสมัชชาสุขภาพจังหวัด (คจ.สช.) มีหน่วยบริหารงานและเลขานุการกิจสมัชชาสุขภาพ จังหวัด (นลส.) ทำหน้าที่บริหารจัดการกระบวนการ อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง อีกทั้งได้จัดให้มีการ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันผ่าน กระบวนการกลุ่ม จังหวัดในระดับภูมิภาคครอบคลุมทุกจังหวัดแล้ว ๑๓ ปี ที่ผ่านมา สมัชชาสุขภาพเป็นนวัตกรรม ใหม่ในการเปิดพื้นที่สาธารณะทางสังคมอย่างกว้าง ขวางและหลากหลาย ที่ให้ฝ่ายต่างๆ ได้พบปะ พุดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่าง สมานฉันท์ เพื่อสร้างทางเลือก ค้นหาทางออกหรือการมี ข้อเสนอเชิงนโยบาย ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ทำให้เกิด สุขภาวะ และจะพัฒนาสิ่งใหม่ๆ ที่ดีงามร่วมกันต่อไป

โดยสรุปแล้ว สมัชชา หมายถึงกระบวนการที่ให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาส ร่วมแลกเปลี่ยนแนวคิดองค์ความรู้และประสบการณ์ เกิดการเรียนรู้อย่างสมานฉันท์ เพื่อให้เกิดเป้าหมายการนำเสนอแนะนโยบายสาธารณะหรือเกิดผลการดำเนินการตามเป้าหมายของประชาชน โดยการจัดให้มีการประชุม อย่างเป็นระบบและเกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชน

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙)

ในการที่จะบรรลุวิสัยทัศน์และทำให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์นั้นจำเป็นต้องมีการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะยาวและกำหนดแนวทางการพัฒนาของทุกภาคส่วนให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว เพื่อถ่ายทอดแนวทางการพัฒนาสู่การปฏิบัติ ในแต่ละช่วงเวลาอย่างต่อเนื่องและมีการบูรณาการ และสร้างความเข้าใจถึงอนาคตของประเทศไทยร่วมกัน และเกิดการรวมพลังของทุกภาคส่วนในสังคมทั้งประชาชน เอกชน ประชาสังคม ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อการสร้างและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติและบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือคติพจน์ประจำชาติ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขัน มีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คนไทยมีความสุข อยู่ดีกินดี สังคมมีความมั่นคงเสมอภาค และเป็นธรรม ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในระยะ ๒๐ ปี ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- ๑) ยุทธศาสตร์สร้างความมั่นคงให้กับประเทศ
- ๒) ยุทธศาสตร์สร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- ๓) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
- ๔) ยุทธศาสตร์สร้างโอกาสบนความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันทางสังคม
- ๕) ยุทธศาสตร์การเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- ๖) ยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

วิสัยทัศน์ประเทศไทย ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”

ประเทศไทยได้ประกาศ วิสัยทัศน์ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศของรัฐบาล โดยมีชื่อว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อพัฒนาทั้งด้านเสถียรภาพ ความสงบสุข เศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ด้านการใช้จ่ายจัดหางบประมาณเพื่อพัฒนาประเทศไทยให้มากขึ้น แก้ปัญหาด้านสาธารณสุข โภค การดูแลสุขภาพ และการศึกษา

วิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” นำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุขภายใต้ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และสนองตอบผลประโยชน์แห่งชาติ อันได้แก่ การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุข เป็นปึกแผ่น มีความมั่นคงทางสังคม ท่ามกลางพหุสังคม และการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรม และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงาน อาหาร ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ประสานสอดคล้องกันด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียน และประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี

ความมั่นคง หมายถึง การมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยและการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศในทุกระดับ ทั้งระดับประเทศ สังคม ชุมชน ครอบครัว และปัจเจกบุคคลและมีความมั่นคงในทุกมิติ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง เช่น ประเทศมีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ที่เข้มแข็งเป็นศูนย์กลางและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน มีระบบ

การเมืองที่มั่นคงเป็นกลไกที่นำไปสู่การบริหารประเทศที่ต่อเนื่อง และโปร่งใสตามหลัก ธรรมาภิบาล สังคมมีความปรองดองและความสามัคคี สามารถผนึกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศ ชุมชนมีความเข้มแข็ง ครอบครัวมีความอบอุ่น มีความมั่นคงของอาหารและพลังงาน ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต มีงานและรายได้ที่มั่นคงพอเพียงกับการดำรงชีวิต มีที่อยู่อาศัยและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน มีการออมสำหรับวัยเกษียณ

ความมั่งคั่ง หมายถึง ประเทศไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องจนเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูง ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลง ประชากรได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้นไม่มีประชาชนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน เศรษฐกิจมีความสามารถในการแข่งขันสูง สามารถสร้างรายได้ทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ และเป็นจุดสำคัญของการเชื่อมโยงในภูมิภาคทั้งการคมนาคมขนส่ง การผลิต การค้า การลงทุน และการทำธุรกิจ นอกจากนี้ยังมีความสมบูรณ์ในทุนที่สามารถสร้างการพัฒนาต่อเนื่องไป ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักร ทุนทางสังคม และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่สามารถสร้างความเจริญ รายได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่ไม่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินพอดี ไม่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมจนเกินความสามารถในการรองรับและเยียวยาของระบบนิเวศน์ การผลิตและการบริโภคเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับกฎระเบียบของประชาคมโลก ซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น และสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีขึ้น คนมีความรับผิดชอบต่อสังคมมีความเอื้ออาทร เสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืนและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และทุกภาคส่วนในสังคมยึดถือและปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาในระดับอย่างสมดุล มีเสถียรภาพ และยั่งยืน

นโยบายของรัฐบาลด้านการศึกษา

ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ นโยบายด้านการศึกษา กำหนดไว้ในข้อที่ ๔ การศึกษาและเรียนรู้การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม และนโยบายด้านวิจัย ข้อที่ ๘ การพัฒนาและส่งเสริมในการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม จากนโยบายรัฐบาล ๑๑ ด้าน คือ

- ๑) การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์
- ๒) การรักษาความมั่นคงของรัฐและ การต่างประเทศ
- ๓) การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึง บริการของรัฐ
- ๔) การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
- ๕) การยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุขและสุขภาพของประชาชน
- ๖) การเพิ่ม ศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ
- ๗) การส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคม อาเซียน
- ๘) การพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัย และพัฒนา และนวัตกรรม
- ๙) การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุล ระหว่างการอนุรักษ์ กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

๑๐) การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกันปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในภาครัฐ

๑๑) การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

นโยบายด้านการศึกษา ข้อที่ ๔ การศึกษาและเรียนรู้ การทำนุบำรุง ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม เพื่อสร้างสังคมให้เข้มแข็งอย่างมีคุณภาพและคุณธรรมควบคู่กัน ดังนี้

- จัดให้มีการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ ทั้งในระบบ และการศึกษาทางเลือกไปพร้อมกัน
- ปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณและการเรียนรู้ สนับสนุนการศึกษา ให้สอดคล้องกับความเป็นของผู้เรียน และลักษณะของพื้นที่ของโรงเรียน ปรับปรุงและบูรณาการระบบการกักขังเพื่อการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ๗๒ นโยบาย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑
- ให้องค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปมีโอกาสจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ทั้งถึง และร่วมปฏิรูปการศึกษาและเรียนรู้ กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- พัฒนาคอนในททุกช่วงวัยโดยส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต สร้างความรู้และทักษะใหม่ที่สามารถประกอบอาชีพได้อย่างหลากหลาย รองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต
- ส่งเสริมอาชีวศึกษาและการศึกษาระดับวิทยาลัยชุมชน เพื่อสร้างแรงงาน ที่มีทักษะตรงตามความต้องการท้องถิ่นและตลาดแรงงาน
- พัฒนาระบบการผลิตและพัฒนาครูที่มีคุณภาพและมีจิตวิญญาณของ ความเป็นครู ส่งเสริมให้ครูมีวุฒิตามวิชาที่สอน ให้สามารถนำเทคโนโลยีและเครื่องมือมาใช้เป็นเครื่องมือช่วยครูหรือเพื่อการเรียนรู้ด้วยตนเอง

นโยบายด้านการศึกษา ข้อที่ ๕ การพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรมเพื่อนำไปสู่การผลิตและบริการที่ทันสมัย

- สนับสนุนการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาของประเทศ เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายให้ไม่ต่ำกว่า ร้อยละ ๑ ของรายได้ประชาชาติและมีสัดส่วนรัฐต่อเอกชน ๓๐ : ๗๐ เพื่อให้ประเทศสามารถแข่งขันและก้าวหน้าทัดเทียมประเทศอื่น
- เร่งเสริมสร้างสังคมนวัตกรรม โดยส่งเสริมระบบการเรียนการสอนที่เชื่อมโยงระหว่างวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรมศาสตร์ และคณิตศาสตร์ ผลิตกำลังคน ในสาขาที่ขาดแคลน เชื่อมโยงระหว่างการเรียนรู้กับการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดย่อม มีช่องทางในการใช้เทคโนโลยีระหว่างหน่วยงานและสถานศึกษา
- การปฏิรูประบบให้สิ่งจูงใจ ระเบียบและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน วิจัยและพัฒนา ไปต่อยอดหรือใช้ประโยชน์ ส่งเสริมการจัดทำแผนพัฒนาการวิจัย และพัฒนาในระดับภาค หรือ กลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและนำไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ได้

นโยบายของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

๑. น้อมนำแนวพระราชดำริ สืบสานพระราชปณิธานและพระบรมราโชบาย ด้านการศึกษา ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช และสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มาขับเคลื่อนงานด้านการศึกษา ให้เกิดเป็นรูปธรรม เพราะพระราชปณิธานของพระองค์ท่าน ถือเป็นพรอันสูงสุด และ มอบเป็นนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติแก่หน่วยงานในสังกัด ดังนี้

๑.๑ พระบรมราโชบายด้านการศึกษาของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีใจความสำคัญว่า

๑) การศึกษาต้องมุ่งสร้างพื้นฐานให้ แก่ผู้เรียนเรียนใน ๒ ด้าน คือ ส่งเสริม ให้นักเรียนมีทัศนคติที่ถูกต้อง

๒) การศึกษาต้องมุ่งสร้างพื้นฐานแก่ชีวิตหรืออุปนิสัยที่มั่นคงเข้มแข็ง อาทิ การสร้างบุคลิก และอุปนิสัยที่ดีงาม (Character Education)

๑.๒ สืบสานราชปณิธานด้านการศึกษาของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชที่ทรงมีแนวพระราชกระแสฯ ทรงพระราชทานในวโรกาสต่างๆ เกี่ยวกับนักเรียน ครู และการศึกษา

๑.๒.๑ นักเรียน

“ครูต้องสอนให้ นักเรียนมีน้ำใจ เช่น คนเรียนเก่งช่วยติวเพื่อนที่เรียนล้าหลังมิใช่สอนให้คิดแต่จะแข่งขัน (Compete) กับเพื่อน เพื่อให้คนเก่งได้ลำดับดีๆ เช่นสอบได้ที่หนึ่งของชั้นแต่ต้องให้เด็กแข่งขันกับตนเอง” (๑๑ มิ.ย. ๒๕๕๕)

“ครูไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางเทคโนโลยีมาก แต่ต้องมุ่งปลูกฝังความดีให้นักเรียนขั้นต้นต้องอบรมบ่มนิสัยให้เป็นพลเมืองดี เด็กโตก็ต้องทำเช่นกัน” (๖ มิ.ย. ๒๕๕๕)

“เราต้องฝึกหัดให้ นักเรียนรู้จักทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นหมู่คณะมากขึ้นจะได้มีความสามัคคี รู้จักดูแลช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ความรู้และประสบการณ์แก่กัน” (๕ ก.ค. ๒๕๕๕)

“ทำเป็นตัวอย่างให้นักเรียนเป็นคนดี นักเรียนรักครู ครูรักนักเรียน” (๙ ก.ค. ๒๕๕๕)

๑.๒.๒ ครู

“เรื่องครูมีความสำคัญไม่น้อยกว่านักเรียน ปัญหาหนึ่ง คือ การขาดครู เพราะจำนวนไม่พอ และครูย้ายบ่อย ดังนั้น ก่อนคัดเลือกเด็กที่จะพัฒนาต้องพัฒนาครูก่อนให้พร้อมก่อนที่จะสอนเด็กให้ได้ผลตามที่ต้องการ จึงจะต้องคัดเลือกครูและพัฒนาครู ต้องตั้งฐานะในสังคมของครูให้เหมาะสมและปลูกจิตสำนึกโดยใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง วิธีการคือการให้ทุนและอบรม กล่าวคือ ต้องมีความรู้ทางวิชาการในสาขาที่เหมาะสมที่จะสอน ต้องอบรมวิธีการสอนให้ มีประสิทธิภาพ มีความเป็นครูที่แท้จริง คือ มีความรักความเมตตาต่อเด็ก ควรเป็นครูทองที่เพื่อจะได้มีความผูกพันและคิดที่จะพัฒนาท้องถิ่นที่เกิดของตนไม่คิด ย้ายไปย้ายมา” (๑๑ มิ.ย. ๒๕๕๕)

“ต้องปรับปรุงครู ครูจะอายุ ๔๐-๕๐ ปี ก็ต้องเรียนใหม่ต้องปฏิบัติครูอย่างจริงจัง” (๖ มิ.ย. ๒๕๕๕)

“ปัญหาปัจจุบันคือ ครูมุ่งเขียนงานวิทยานิพนธ์ เขียนตำราส่งผู้บริหารเพื่อให้ได้ตำแหน่งและเงินเดือนสูงขึ้น แล้วบางทีก็ย้ายไปที่ใหม่ ส่วนครูที่มุ่งเน้นการสอนหนังสือกลับไม่ได้อะไรตอบแทนระบบไม่ยุติธรรมเราต้องเปลี่ยนระเบียบตรงจุดนี้การสอนหนังสือต้องถือว่าเป็นความดีความชอบ หากคนใดสอนดี ซึ่งส่วนมากคือมีคุณภาพและปริมาณ ต้อง reward” (๕ ก.ค. ๒๕๕๕)

“ครูบางส่วนเวลาสอนนักเรียนสอนไม่หมดแต่เก็บบางส่วนหากนักเรียนต้องการรู้ทั้งหมดของวิชาก็ต้องเสียเงินไปสมัครเรียนพิเศษกับครูท่านนั้นจะเป็นการสอนในโรงเรียนหรือเป็นการสอนส่วนตัวก็ตาม” (๕ ก.ค. ๒๕๕๕)

๒. การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙)

๒.๑ กระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ภายใต้วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนเป็นประเทศ ที่พัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญฯ โดยยึดยุทธศาสตร์ชาติเป็นจุดเน้นด้านการศึกษาที่จะดำเนินการ ๖ ด้าน ดังนี้ ๑) ยุทธศาสตร์สร้างความมั่นคงให้กับประเทศ ๒) ยุทธศาสตร์สร้าง

ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ๓) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ๔) ยุทธศาสตร์สร้างโอกาสบนความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน ทางสังคม ๕) ยุทธศาสตร์การเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ๖) ยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

๓. จุดเน้นการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ

๓.๑ ดำเนินอยู่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (๒๕๖๐ - ๒๕๗๙)

๓.๒ ทุกโครงการของกระทรวงศึกษาธิการต้องเน้นความโปร่งใส และต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน

๓.๓ กระทรวงศึกษาธิการต้องมีคุณลักษณะ MM = Modernized MOE มีการดำเนินการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓.๔ ดำเนินการเร่งด่วนตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีให้เห็นผลการดำเนินการเป็นรูปธรรม

๔. จุดเน้นสำคัญ นโยบาย แนวทางหลักการดำเนินงานและโครงการสำคัญ ของกระทรวงศึกษาธิการ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑

นายธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ มอบจุดเน้นนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน และโครงการสำคัญของกระทรวงศึกษาธิการ โดยยึดกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๖ ด้าน เป็นหลักในการดำเนินการให้เป็นรูปธรรม ดังนี้

๔.๑ ด้านความมั่นคง แนวทางหลัก : พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน เน้นการเรียนการสอน เพื่อเกิดความปรองดองความสามัคคี เพื่อนช่วยเพื่อน โดยใช้รูปแบบ Active Learning

๔.๒ ด้านการผลิต พัฒนากำลังคนและสร้างความสามารถในการแข่งขัน แนวทางหลัก : ผลิต พัฒนากำลังคนและงานวิจัยที่สอดคล้องกับ การพัฒนาประเทศ

๔.๒.๑ การยกระดับมาตรฐาน พัฒนาหลักสูตร สื่อ และครูด้านภาษา พัฒนาวิชาภาษาอังกฤษในสถานศึกษาสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างต่อเนื่อง

- ขยายการพัฒนาวิชาภาษาอังกฤษในสถานศึกษา สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา โดยจัดทำ Echo English Vocational ซึ่งเป็น Application ภาษาอังกฤษ สำหรับนักเรียนอาชีวศึกษา และการอบรมโดย Boot Camp ๗๘ นโยบาย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

- พัฒนาวิชาภาษาจีน โดยหลักการเดียวกับวิชาภาษาอังกฤษ โดยปี ๒๕๖๐ จะดำเนินการเป็นกลุ่มเล็กโดยการสนับสนุนของสถานทูตสาธารณรัฐ ประชาชนจีน

๔.๒.๒ การเรียนการสอนระดับอาชีวศึกษาในรูปแบบประชารัฐ ให้พิจารณาแนวทางการปรับโรงงานเป็นโรงเรียน

๔.๓ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน แนวทางหลัก

๔.๓.๑ การพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดผล ประเมินผล

- การจัดการศึกษาเด็กปฐมวัย

๑) กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบดูแลเด็กระดับชั้นอนุบาล ๑ ถึงระดับชั้นอนุบาล ๓ (เด็กอายุ ๓-๕ ปี)

๒) หน่วยงานอื่น อาทิกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบดูแลเด็กของศูนย์เด็กเล็ก

- การส่งเสริม ปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม

๑) เรื่องคุณธรรม เน้นการพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ในเด็ก เยาวชน และต่อยอดการสร้างควมดีซึ่งโมเดลการสร้างควมดีมีหลายทาง ทั้งโรงเรียนคุณธรรม โรงเรียนวิถีพุทธ และโครงการยุวทูตควมดี

๒) รมรณรงค์ให้เด็ก “เกลียดการโกง ความไม่ซื่อสัตย์”

- การพัฒนา ปรับปรุงหลักสูตร การเรียนการสอน

๑) หลักสูตรมีความยืดหยุ่น ชุมชนท้องถิ่นสามารถออกแบบหลักสูตรเองได้

๒) ปรับปรุงหลักสูตร โดยเพิ่ม ๓ วิชา ซึ่งอยู่ในกรอบเดิม ได้แก่ วิชาภูมิศาสตร์ ICT และ Design and Technology โดยวิชา ICT และ Design and Technology เป็นการสนับสนุนช่วยเหลือจากประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา Policy Fiscal Year ๒๐๑๘ ๗๔

๓) เน้นกิจกรรมการอ่านโดยเฉพาะการอ่านให้เด็กอนุบาล ฟังและการปรับปรุงห้องสมุด

๔) เน้นการจัดการเรียนการสอนตามรูปแบบ Active Learning ในห้องเรียนปกติ และกิจกรรมเสริม โดยกิจกรรมลดเวลาเรียน เพิ่มเวลารู้ เป็นกิจกรรม/วิธีการย่อย โดยเฉพาะรองรับผลการทดสอบ PISA และ STEM Education

- การวัดและประเมินผล

๑) การวางแผนการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (PISA) เพื่อให้ผลคะแนนสูง

๒) การประเมิน O-NET ในวิชาสังคมศึกษา ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ประเมิน สำหรับวิชาคณิตศาสตร์ และวิชา วิทยาศาสตร์ ให้สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นผู้ออกข้อสอบ

๓) การออกข้อสอบวิชาคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ดำเนินการในรูปคณะกรรมการออกข้อสอบ

๔.๓.๒ การผลิต พัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา

- การสรรหาครู

๑) โครงการพัฒนาครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น มอบให้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เป็นหน่วย งานหลักดำเนินการสรรหาครู

๒) เปิดโอกาสให้คนเก่งมาเป็นครู

- การประเมินวิทยฐานะครูให้เป็นการเชื่อมโยงกับการเรียนการสอน

- การพัฒนาครู การอบรมครู

๑) หลักสูตรในการอบรมครูให้มีความเชื่อมโยงกับการได้รับ วิทยฐานะ และการได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู โดยต้องเป็นหลักสูตรที่ได้รับ การอนุมัติ/เห็นชอบ ๘๐ นโยบาย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๒) หน่วยดำเนินการให้หน่วยงานกลางในการพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัย และสถาบัน พัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา

๔.๔ ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยพัฒนาโรงเรียน ICU ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานส่งเสริม การศึกษาเอกชน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการฯ บริหารจัดการ

๔.๕ ด้านการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตประชาชนที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

แนวทางหลัก : พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การสร้าง ความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนักในการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม

๔.๖ ด้านการพัฒนากระบวนการและการบริหารจัดการ แนวทางหลัก : พัฒนาระบบบริหารจัดการ

๔.๖.๑ เรื่องกฎหมายเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับกฎหมายการศึกษา เพื่อรองรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๔.๖.๒ การศึกษาระดับอุดมศึกษา

- การจัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษา ที่เป็นรูปธรรม ชัดเจน
- การดำเนินการต่อเนื่อง เรื่อง Admission การเตรียมการ รับนักศึกษาใหม่ผ่านระบบ

Clearing-House

๔.๖.๓ การประสาน ขับเคลื่อนนโยบายระดับพื้นที่ ให้สำนักงานศึกษาธิการภาคและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นฐานในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

แนวคิดการจัดการศึกษา

เรื่องของการศึกษาเป็นกระบวนการให้และรับความรู้และประสบการณ์ การปรับเปลี่ยนทัศนคติ การสร้างจิตสำนึก การเพิ่มพูนทักษะ การทำความเข้าใจ การอบรมปลูกฝังค่านิยม การถ่ายทอดศาสนาคติและวัฒนธรรมของสังคมการพัฒนาความคิดโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บุคคลมีความเจริญงอกงามทางปัญญา มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมสำหรับการประกอบอาชีพ สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสม มีค่านิยมที่ดีและอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข

ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาชาตินั้นได้กำหนดไว้ว่าการจัดการศึกษาเป็นกระบวนการที่มีองค์ประกอบหลายประการ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนาในการพัฒนาคุณภาพมนุษย์ การจัดการศึกษาจึงเป็นความจำเป็นที่ทุกประเทศต้องดำเนินการ เพื่อยกระดับคุณภาพประชากรและเพิ่มขีดความสามารถของประเทศในการแข่งขันระหว่างประเทศโดยมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย

๑. ความหมายการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการอย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายชัดเจน คือการพัฒนาคุณภาพมนุษย์ทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม ค่านิยม ความคิด การประพฤติปฏิบัติโดยคาดหวังว่าคนที่มีคุณภาพนี้จะทำให้สังคมมีความมั่นคงสงบสุข เจริญก้าวหน้า หน้าทันโลก แข่งขันกับสังคมอื่นในเวทีระหว่างประเทศได้ คนในสังคมมีความสุข มีความสามารถประกอบอาชีพการงานอย่างมีประสิทธิภาพ และอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์การจัดการศึกษามีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาในสถานศึกษา

นอกสถานศึกษา ตามอัธยาศัย ย่อมขึ้นกับความเหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกันไปเนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นกระบวนการที่เป็นระบบ ดังนั้นการจัดการศึกษาจึงจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง มีบุคคลและหน่วยงานที่รับผิดชอบเข้าร่วมดำเนินการจะมีรูปแบบ ขั้นตอน กติกาและวิธีการดำเนินการมีทรัพยากรต่างๆ สนับสนุนและต้องมีกระบวนการประเมินผลในการจัดการศึกษาที่เที่ยงตรงและเชื่อถือทั้งนี้ผลผลิตของการจัดการศึกษาได้แก่ผู้ได้รับการศึกษาส่วนผลลัพธ์หรือผลสะท้อนสุดท้ายคือการมีพลเมืองที่มีคุณภาพและสังคมมีสภาพที่พึงประสงค์

๒. ความจำเป็นในการจัดการศึกษา

การศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องมีการบริหารจัดการ ไม่ใช่เรื่องที่จะให้ใครคนหนึ่งรับไปทำโดยไม่มีเป้าหมายไม่มีมาตรฐาน ไม่ได้คุณภาพ เพราะย่อมทำให้การศึกษาไม่มีทิศทาง ไม่เป็นระบบ ไม่คุ้มค่าและหากจัดผิดพลาดก็ยากที่จะแก้ไข เพราะกระบวนการศึกษา เช่น ค่านิยมต่างๆ ได้ซึมซับเข้าไปในใจของผู้เรียนเสียแล้วการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุนที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์แต่ละคน และเป็นการลงทุนเพื่อการอยู่รอดและพัฒนาของสังคม ทั้งนี้ เพราะการศึกษาส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม วิทยาการและเทคโนโลยีที่จำเป็นในการทำงานและการใช้ชีวิตในสังคม ยิ่งมีการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในโลกเป็นไปอย่างรวดเร็วอันเป็นผลจากพัฒนาการทางเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีด้านการสื่อสารใหม่ๆ พัฒนาการเหล่านี้ย่อมท้าทายต่อการจัดการศึกษา เพราะได้เปิดโอกาสและให้ช่องทางการเรียนรู้แก่บุคคลจำนวนมากโดยให้รับรู้มากขึ้นและมีเส้นขีดคั่นด้านระยะทางน้อยลงกว่าเดิมมาก การจัดการศึกษาจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพราะต้องการทรัพยากร (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี) สนับสนุนจำนวนมาก ต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ร่วมกันของสังคม ต้องนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของมนุษย์อย่างแท้จริง ในแง่นี้การจัดการศึกษาจึงต้องมีการกำหนดเพื่อประกันว่ามนุษย์ได้รับการพัฒนาอย่างมีคุณภาพตามเป้าประสงค์ ร่วมกันรวมทั้งมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. วัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา ประกอบด้วย

๓.๑ ให้บริการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ โดยถ่ายทอดหรือปลูกฝังเนื้อหาความรู้ความเข้าใจที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ได้รับการศึกษาวางตัวได้เหมาะสมในสังคม และมีความสามารถประกอบอาชีพตามความถนัด ความสนใจ หรือตามโอกาสของแต่ละคนได้ สถานศึกษาส่วนใหญ่ที่เรียกว่า โรงเรียน มหาวิทยาลัย ศูนย์การเรียนรู้ สถานศึกษาปฐมวัย ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการทางการศึกษา

๓.๒ ให้โอกาสทางการศึกษา โดยเข้าถึงผู้รับบริการที่ไม่สามารถเข้ารับการศึกษาดังปกติ ที่มีอยู่หลากหลาย การจัดการศึกษาลักษณะนี้มุ่งไปที่ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีฐานะยากจน ผู้ที่พลาดโอกาสได้รับการศึกษาในบางช่วงของชีวิต ผู้ที่มีปัญหาทางร่างกาย จิตใจ หรือสติปัญญา การจัดการศึกษาเช่นนี้มักดำเนินการโดยสถานศึกษาเฉพาะด้าน เช่น โรงเรียนสอนคนตาบอด โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ หรือโดยวิธีการอื่นนอกกรอบและตามอัธยาศัย เช่น ศูนย์การเรียนรู้การศึกษาในระบบทางไกล เป็นต้น

๓.๓ เตรียมพร้อมเด็กก่อนวัยเรียนให้มีความพร้อมในการเรียนรู้ และจัดให้เด็กในวัยเรียนได้รับการศึกษาเพื่อการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองต่อเนื่อง โดยส่งเสริมเกื้อหนุนให้เด็กก่อนวัยเรียนชั้นพื้นฐานได้มีพัฒนาการทั้งทางร่างกาย เขาวนปัญญา ความสนใจ ที่เหมาะสม มีความพร้อมในการศึกษาระดับสูงขึ้นไป การจัดการส่วนนี้ โดยทั่วไปเป็นความร่วมมือระหว่างพ่อแม่ผู้ปกครอง สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

เป็นต้น ส่วนเด็กในวัยเรียนทุกระดับจะได้รับการศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการเตรียมตัวระดับพื้นฐานและมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพการงานต่อไป

๓.๔ ตอบสนองความต้องการทางการศึกษาระดับสูงในเชิงคุณภาพ วัตถุประสงค์นี้มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้พัฒนาความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ ซึ่งอาจดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาที่เน้นการวิเคราะห์วิจัยระดับสูง มุ่งคิดค้นเนื้อหาสาระที่แปลกใหม่จากเดิม นอกจากนี้ยังรวมถึงการฝึกอบรมเฉพาะทาง เช่น ด้านการเกษตร การอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์สุขภาพ เป็นต้น มักดำเนินการในรูปแบบการประชุมสัมมนา การฝึกอบรม การดูงาน การฝึกปฏิบัติเฉพาะ ฯลฯ

๓.๕ พัฒนาศักยภาพของแต่ละบุคคลให้เต็มตามความสามารถ และตอบสนองวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศวัตถุประสงค์การจัดเน้นการพัฒนามนุษย์ในลักษณะการบูรณาการการศึกษาคือให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทุกด้าน ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา คุณธรรม ความคิด ความสำนึก ความรับผิดชอบ ฯลฯ ซึ่งตามปกติควรเป็นหน้าที่ของสถานศึกษา แต่หากสถานศึกษาไม่สามารถดูแลให้ครบถ้วนได้ ก็ต้องจัดส่วนเสริมเติมในลักษณะการฝึกอบรมเฉพาะ การแทรกในกิจกรรมการเรียนการสอนปกติ หรือการใช้สื่อต่างๆช่วยเสริมวัตถุประสงค์ส่วนนี้ยังรวมถึงการพัฒนาทักษะและคุณภาพของผู้ที่ทำงานหรือผู้ผ่านการศึกษาตามกระบวนการให้สามารถติดตามความรู้ใหม่ๆ และวิทยาการที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างต่อเนื่อง

เป้าหมายของการจัดการศึกษา สามารถแบ่งเป็นกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

๑. กลุ่มเด็กก่อนวัยเรียน เมื่อทารกคลอดออกจากครรภ์ พ่อแม่ ผู้ปกครอง ปู่ย่าตายาย ญาติ หรือคนเลี้ยงดู เป็นกลุ่มบุคคลเริ่มแรกที่ทำหน้าที่ดูแลเลี้ยงดู และขณะเดียวกันก็ให้การศึกษาอบรมด้วย การให้การศึกษาลักษณะนี้โดยทั่วไปยังไม่เป็นระบบ แต่เป็นธรรมชาติ จึงยังไม่ถือว่าเป็นการจัดการศึกษา

เมื่อทารกเติบโตขึ้นพอช่วยตนเองได้แล้ว พ่อแม่ซึ่งต้องมีภาระประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงลูก ไม่อาจดูแลบุตรได้ ก็ปล่อยให้อยู่ในการดูแลของบุคคลอื่น เช่น บุคคลในกลุ่มเครือญาติ หรือมีคนอื่นก็ต้องจ้างคนดูแล ทางเลือกอีกประการหนึ่งคือการส่งบุตรหลานเข้ารับการอบรมศึกษาในศูนย์การเรียนปฐมวัย ศูนย์รับเลี้ยงเด็กหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งถือเป็นสถานศึกษาเบื้องต้นที่มีการจัดการศึกษา โดยมีผู้ดูแลที่ได้รับการศึกษาอบรมมาพอสมควรเป็นผู้ดูแล เมื่ออายุถึงวัยประมาณสามขวบ สถานศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มนี้มีการจัดการศึกษาที่เป็นระบบและมีรูปแบบมากขึ้น ซึ่งการจัดกิจกรรมสำหรับเด็กวัยนี้เป็นการจัดกิจกรรมในลักษณะการเตรียมความพร้อมเพื่อส่งเสริมพัฒนาการทั้ง ๔ ด้าน คือ ด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ได้แก่ กิจกรรมการเคลื่อนไหวตามจังหวะ กิจกรรมสร้างสรรค์ กิจกรรมกลางแจ้ง กิจกรรมเสริมประสบการณ์ กิจกรรมเกมการศึกษา เป็นต้น

๒. กลุ่มบุคคลในวัยเรียน ผู้ที่อยู่ในวัยเรียนโดยทั่วไปหมายถึง ผู้ซึ่งรัฐกำหนดให้ผู้ปกครองต้องนำไปเข้าเรียน คืออยู่ในข่ายการศึกษาภาคบังคับ โดยแต่ละประเทศกำหนดอายุไว้แตกต่างกันไปตามที่เห็นว่าเหมาะสม สำหรับประเทศไทยกำหนดให้การศึกษาในระดับประถมถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่สามเป็นการศึกษาภาคบังคับ และหากผู้ปกครองมีความพร้อมก็ส่งให้บุตรหลานของตนได้เรียนต่อสูงขึ้นไปอีกตามกำลังความสามารถ ระดับการศึกษาของกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ อาจแบ่งได้หลายระดับ ได้แก่

๒.๑ การศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยทั่วไป เป็นการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลในวัยเรียนในระบบการเรียนในโรงเรียน ในครอบครัว หรือในสถานศึกษารูปแบบอื่น ในประเทศไทย การศึกษาขั้นพื้นฐานไล่เรียงกันไปตั้งแต่ระดับประถมศึกษา(ชั้นประถมปีที่หนึ่งถึงชั้นประถมปีที่หก) ไปจนจบชั้นมัธยมศึกษา (ชั้นมัธยมศึกษาปีที่หนึ่งถึงชั้น

มัธยมศึกษาปีที่หก) การศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นมักใช้เวลาประมาณสิบสองปีเป็นส่วนใหญ่ ในช่วงปลายของการศึกษาระดับนี้ เยาวชนที่สนใจศึกษาสายอาชีพแทนที่จะศึกษาสายสามัญ ก็อาจเลือกเข้าเรียนในสถานศึกษาสายอาชีพ ซึ่งได้แก่ โรงเรียนอาชีวศึกษาระดับต้นต่างๆ ได้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

๒.๒ การศึกษาระดับอุดมศึกษา เมื่อสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้เรียนที่มุ่งศึกษาต่อก็อาจเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา (ซึ่งรวมสถาบันอุดมศึกษาสายอาชีพต่ำกว่าปริญญาด้วย) ในกรณีที่ศึกษาระดับปริญญา ก็อาจศึกษาต่อเนื่องไปตั้งแต่ระดับปริญญาตรี โท เอก หรือศึกษาเฉพาะด้านหลังจากสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี โท เอก

๓. กลุ่มผู้ด้อยโอกาส หรือบุคคลลักษณะพิเศษ กลุ่มเป้าหมายนี้เป็นคนกลุ่มพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากบุคคลทั่วไปสิ่งที่ทำให้แตกต่างกันนี้อาจเกิดจากฐานะทางเศรษฐกิจ คือคนจนที่ด้อยโอกาสในการเล่าเรียนตามปกติ เช่น เด็กที่ผู้ปกครองไม่ส่งเสริมให้ศึกษาเล่าเรียน เด็กไร้ผู้อุปการะ หรือความแตกต่างอาจเกิดจากลักษณะทางร่างกายจิตใจและสมอง เช่น เด็กพิการ เด็กปัญญาอ่อน เด็กที่มีปัญหาทางจิตใจและอารมณ์ เด็กอัจฉริยะ เป็นต้น ผู้ด้อยโอกาสหรือบุคคลลักษณะพิเศษเฉพาะเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษเพื่อให้มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเช่นเดียวกับเด็กอื่น แต่การจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มเป้าหมายนี้จำเป็นต้องจัดให้ตามรูปแบบที่เหมาะสมกับลักษณะและความจำเป็นสำหรับกลุ่มด้วย โดยอาจจะต้องมีครูที่ได้รับการอบรมมาเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่ผู้ด้อยโอกาสร่วมเรียนในชั้นเรียนปกติ ครูจำเป็นต้องให้ความสนใจผู้เรียนกลุ่มนี้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องใช้ความอดทน ความเมตตา ความเข้าใจ และความละเอียดละไมในการปฏิบัติต่อพวกเขา สำหรับผู้บริหารที่จัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาสต้องมีความเข้าใจ มีทักษะ และได้รับการอบรมมาโดยเฉพาะอย่างพอเพียงในการปฏิบัติหน้าที่

๔. กลุ่มผู้มีงานทำ ผู้ที่ประกอบอาชีพการงานแล้วเป็นกลุ่มเป้าหมายอีกกลุ่มหนึ่ง บุคคลเหล่านี้ได้รับการศึกษามาแตกต่างกันไป และมุ่งศึกษาเพิ่มเติมโดยมีเหตุผลต่างกันไป ส่วนหนึ่งเข้าศึกษาระดับสูงขึ้นไปในสถาบันการศึกษาปกติหรือเข้ารับการศึกษาดูตามโครงการพิเศษ เช่น โครงการศึกษาเฉพาะที่มีผู้จัดบริการให้ในสถานที่ทำงาน หรือโครงการศึกษาอบรมเฉพาะด้าน เป็นต้น นอกจากนี้ หน่วยงานทางการศึกษาอาจจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในรูปแบบต่างๆ กัน เช่น การศึกษาสัญญาที่ผู้สอนตระเวนให้ความรู้ การศึกษาผ่านสื่อโทรคมนาคม การศึกษาโดยเอกสารหรือสื่อการเรียนรู้ด้วยตนเองต่างๆ การจัดการศึกษาเช่นนี้ อาจมีการรับรองวุฒิให้หรือไม่เทียบวุฒิต่างกันเป็นทางการก็ได้ การจัดการอบรมสำหรับผู้มีงานทำนั้น รวมถึงครูซึ่งต้องมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องด้วย ครูจึงควรสนใจติดตามรับการอบรมตามหลักสูตรต่างๆ ที่จะช่วยส่งเสริมความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพของตน

๕. กลุ่มประชาชน ประชาชนโดยทั่วไปถือเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญของการจัดการศึกษาด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกของสังคมได้มีโอกาสเรียนรู้สิ่งแปลกใหม่ที่เป็นประโยชน์สำหรับการเป็นพลเมืองที่ดีและการเพิ่มพูนความคิด ความอ่านของตนอย่างต่อเนื่อง การจัดการศึกษาลักษณะนี้ถือเป็นส่วนเสริมจากการที่ประชาชนได้เรียนรู้จากสื่อมวลชน จากกลุ่มคนใกล้ชิด การจัดการศึกษาเพื่อปวงชนอาจทำได้ผ่านสื่อต่างๆ ได้หลากหลาย แต่ย่อมเป็นไปได้เพื่อการพัฒนาคุณภาพของประชากรให้รู้เท่าทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และปรับตนเองกับความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม การจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มเป้าหมายกลุ่มนี้มักเป็นการจัดการศึกษาเสริมในรูปแบบการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นหลัก

องค์ประกอบของการจัดการศึกษา

องค์ประกอบสำคัญของการจัดการศึกษามี ๘ องค์ประกอบ ได้แก่

๑. สารระเนื้อหาในการศึกษา ในกรณีที่มีการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบ ผู้จัดการศึกษามักจัดทำหลักสูตรเป็นตัวกำหนดเนื้อหาสาระ หลักสูตรนั้นอาจเป็นหลักสูตรกลางที่ใช้สำหรับการศึกษาแต่ละระดับ แต่ขณะเดียวกันก็ควรเปิดโอกาสให้สถานศึกษาแต่ละแห่งสามารถจัดเนื้อหาสาระที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้ด้วย มีเนื้อหาสาระในการศึกษานั้นควรทันสมัยและทันต่อเหตุการณ์ เหมาะสมกับความต้องการของผู้เรียน และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา ทั้งนี้ครูต้องทบทวนเนื้อหาสาระที่ตนสอนเพื่อปรับแก้ไขให้ถูกต้องทันสมัย และให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ผู้เรียน หากเห็นว่าเนื้อหาผิดพลาดหรือล้าสมัยควรแจ้งผู้บริหารให้ทราบ

๒. ครู ผู้สอน หรือผู้ให้การเรียนรู้ ผู้ถ่ายทอดเนื้อหาสาระได้แก่ครูและอาจารย์ ซึ่งถือเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง บุคคลเหล่านี้ต้องได้รับการศึกษาอบรมมาทั้งในด้านเนื้อหาและวิธีการถ่ายทอดเพื่อให้สามารถถ่ายทอดความรู้และสาระวิชาที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจื่อนไขสำคัญประการหนึ่งสำหรับครูและอาจารย์คือต้องมีความตื่นตัวอยู่เสมอในการติดตามเรียนรู้เนื้อหาวิชาการวิชาชีพใหม่ๆ และวิทยาการด้านการเรียนการสอน ตลอดเวลา บางกรณีต้องมีการศึกษาค้นคว้าวิจัยเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ๆ ด้วย อนึ่งครูและอาจารย์ต้องพัฒนาความสามารถในการประยุกต์สาระเนื้อหาและองค์ความรู้ใหม่ให้เหมาะสมกับผู้เรียนแต่ละกลุ่ม

๓. สื่อและอุปกรณ์สำหรับการศึกษา สื่อและอุปกรณ์ต่างๆ เช่น อาคาร สถานที่ โต๊ะ เก้าอี้ กระดานเขียน หนังสือ แบบเรียน สมุด ดินสอ ตลอดถึงอุปกรณ์ที่ทันสมัยที่มีราคาแพงทั้งหลาย เช่น อุปกรณ์ในห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ เครื่องคอมพิวเตอร์ เหล่านี้ สื่อและอุปกรณ์เหล่านี้เป็นส่วนประกอบที่จำเป็นสำหรับการจัดการศึกษา ครูและผู้บริหารสถานศึกษาจึงมีหน้าที่รับผิดชอบ ดูแลให้สิ่งเหล่านี้มีอย่างเพียงพอ อยู่ในสภาพใช้งานได้ และใช้สื่อเหล่านี้เป็นส่วนช่วยให้เกิดการถ่ายทอดเนื้อหาความรู้ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ครูที่มีคุณภาพต้องสามารถผลิตและพัฒนาสื่อและอุปกรณ์การศึกษาสำหรับการสอนของตนด้วย

๔. รูปแบบวิธีการเรียนการสอน การศึกษายุคใหม่นั้นมีความแตกต่างไปจากการศึกษายุคก่อนซึ่งเน้นที่ตัวครูระบบการศึกษายุคใหม่เน้นความสำคัญที่ตัวผู้เรียน ดังนั้น รูปแบบวิธีการเรียนการสอนใหม่จึงแตกต่างกันไป จึงเกิดคำว่าปฏิรูปการเรียนรู้ ซึ่งนำไปสู่กระบวนการเรียนการสอนที่หลากหลาย เช่น การระดมความคิด การจัดกิจกรรมในการเรียนการสอน การเยี่ยมชมนอกสถานที่เรียน การใช้อุปกรณ์เครื่องมือประกอบ รูปแบบวิธีการเรียนการสอนใหม่นี้ ผู้สอนพึงระมัดระวังเลือกใช้ให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้เรียนแต่ละกลุ่ม และจำเป็นต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ประกอบกับการทำความเข้าใจธรรมชาติการเรียนรู้ของผู้เรียนของตน

๕. ผู้บริหารและบุคลากรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการศึกษา ในการจัดการศึกษา ยังมีผู้รับผิดชอบ อาจไม่ได้เป็นผู้ถ่ายทอดโดยตรงอีกหลากหลาย ได้แก่ ผู้บริหารซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาที่ตนรับผิดชอบให้เป็นไปโดยเรียบร้อย นำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ และยังจำเป็นต้องมีบุคลากรทางการศึกษาอื่น เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ งานทะเบียน งานโภชนาการและสุขอนามัย รวมทั้งฝ่ายสนับสนุนอื่นๆ

๖. เงินทุนสนับสนุน การจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุน ซึ่งผู้ลงทุนอาจเป็นรัฐบาลในฐานะผู้รับผิดชอบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผู้ปกครอง ผู้เรียน ชุมชน เป็นต้น เงินทุนเหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้การจัดการศึกษาเกิดผลตามเป้าหมาย

๗. สถานที่ศึกษาและบรรยากาศแวดล้อม การจัดการศึกษาในระบบที่ยังต้องอาศัยชั้นเรียนยังเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้นอาคารสถานที่ ห้องเรียน และบรรยากาศแวดล้อมที่ใช้ในการจัดการศึกษาจึงเป็นส่วนที่ขาดไม่ได้

ถึงแม้จะมีการจัดการศึกษาโดยใช้สื่อทางไกลก็ตาม ก็ยังต้องมีสถานที่สำหรับการบริหารจัดการการผลิตและถ่ายทอดสื่อ หรือการทำงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ยังต้องใช้อาคารเป็นสถานที่สำหรับจัดการเรียนการสอน สิ่งที่ผู้บริหารและผู้จัดการศึกษาต้องสนใจดูแลคือความเพียงพอ เหมาะสมปลอดภัย และการมีบรรยากาศแวดล้อมที่เอื้อการเรียนรู้ ส่วนครูก็ต้องรับผิดชอบในการจัดบรรยากาศในชั้นเรียนให้เหมาะสมหากจำเป็นต้องใช้งบประมาณปรับปรุงก็ควรแจ้งผู้บริหารให้ช่วยดำเนินการ

๘. ผู้เรียน ผู้เรียนหรือผู้ศึกษาต้องถือว่าเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นที่สุดของการจัดการศึกษา เพราะผู้เรียนคือผู้รับการศึกษา และเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการจัดการศึกษา ในการปรับเปลี่ยนความรู้และพฤติกรรมของผู้เรียนเป็นดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการจัดการศึกษา และการจัดการศึกษาต้องครอบคลุมขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ของผู้เรียน ตั้งแต่การเตรียมความพร้อมสำหรับการเรียนรู้ การให้การศึกษาอบรม การประเมินและการส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้เป้าหมายการจัดการศึกษาในภาพรวมจึงมิได้จำกัดวงแคบเฉพาะในสถานที่ แต่มุ่งที่ตัวผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยมีปรัชญาพื้นฐานสำคัญคือ ทุกคนต้องเป็นส่วนสำคัญของการจัดการศึกษา และการศึกษาต้องจัดสำหรับคนทุกคน

ระบบการศึกษา

ความหมายและแนวคิด

ระบบการศึกษา หมายถึง การกำหนดหลักสูตร จุดมุ่งหมาย แผนนโยบาย ระบบการจัด และแนวทางในการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาช่วยพัฒนาชีวิตของคนไปในแนวทางที่พึงประสงค์

การศึกษาเป็นกระบวนการสร้างและพัฒนาประชากรของประเทศให้มีพลังมีความสามารถที่จะพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าอย่างมีสันติสุข การศึกษาจึงเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประชากรและประเทศชาติ และการที่จะดำเนินไปได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ จะต้องอาศัยกระบวนการศึกษาที่ได้รับการพัฒนามาดีแล้ว

การศึกษามีส่วนสำคัญและจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้รุ่งเรืองทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และวัฒนธรรม เพราะการศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการถ่ายทอดวัฒนธรรมและสร้างภูมิปัญญาให้แก่สังคม

ระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพต้องมีเนื้อหาสาระ และกระบวนการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีหลักการที่ดี และจำเป็นต้องอาศัยการบริหารที่กระจายอำนาจให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด

ระบบการศึกษาได้รับการพัฒนามาตลอด แต่ยังไม่สามารถบรรลุผลตามที่กำหนดไว้เท่าใดนัก เพราะยังมีปัญหาด้านคุณภาพของผลผลิต ด้านการกระจายโอกาสทางการศึกษา ด้านการบริหารการศึกษา และด้านการระดมสรรพกำลังเพื่อจัดการศึกษา

ความจำเป็นในการปรับปรุงระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับเงื่อนไข และการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเป็นระยะๆ เป็นสิ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องตระหนัก ทั้งนี้เพื่อให้สามารถพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมกับสภาพ และความต้องการของประเทศในอนาคต

ดังนั้น การพัฒนาพลเมืองของประเทศให้เป็นผู้มีปัญญา มีคุณธรรม มีความสามารถพื้นฐานหรือศักยภาพที่จะพัฒนาตนเองและสังคมต่อไป กอปรทั้งให้ความสามารถประกอบอาชีพหรือเป็นแรงงานสำหรับพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการศึกษาที่ดี

ระบบการศึกษาที่ดีจะต้องมีความยืดหยุ่น ให้ผู้เรียนได้เรียนตามความสนใจ ความพร้อม ได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดเวลาและตลอดชีวิต มีเครือข่ายการเรียนรู้ที่สามารถถ่ายทอดความรู้ประเภทต่างๆ จากแหล่งต่างๆ ไปยังผู้เรียนได้อย่างต่อเนื่องโดยอาศัยทั้งระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน และถึงระบบโรงเรียน

ระบบการศึกษาที่ดี

ระบบการศึกษามีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดการศึกษาของประเทศ ถ้าระบบการศึกษาที่กำหนดไว้ดี สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของทั้งส่วนตนและประเทศก็จะส่งผลดีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมือง เพราะการศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนา

ก่อน สวัสดิ์พาณิชย์ และคณะ(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๔) ได้เสนอแนวคิดและหลักการปรับปรุงระบบการศึกษาไว้พอสรุปได้ดังนี้

เนื่องจากระบบการศึกษามีผลเกี่ยวข้องกับด้านกำลังคนหรือกำลังแรงงานของประเทศในระดับต่างๆ เพราะระบบการศึกษาเป็นกระบวนการผลิตกำลังคนที่สำคัญยิ่ง ดังนั้นจึงควรอยู่ในกรอบแนวคิดต่อไปนี้

๑) กำหนดความมุ่งหมายในการจัดการศึกษา โดยเน้นความมุ่งหมายหลัก ๓ ประการ คือ

(๑) ต้องจัดการศึกษาเพื่อให้เป็นคนรู้จักคิดอย่างมีเหตุผล มีระเบียบวินัยและขยันขันแข็งในอาชีพการงาน

(๒) ต้องจัดการศึกษาให้มีทักษะในวิชาชีพ และประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

(๓) ต้องจัดการศึกษาโดยระดมสรรพกำลังจากภาคเอกชน สถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรม

๒) จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับการเกษตรแผนใหม่ที่ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและการจัดการที่เหมาะสม เพราะเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักของคนส่วนใหญ่ ดังนั้นระบบการศึกษาจะต้องพัฒนาบุคคลให้มีทักษะในวิชาชีพอย่างแท้จริงและนำเอาการศึกษานอกโรงเรียน และการฝึกปฏิบัติการมาใช้

๓) จัดระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับการประกอบอาชีพ โดยการนำเทคนิควิทยามาใช้ กอปรทั้งให้รู้ถึงการจัดการ การตลาด และการวิจัยค้นคว้า

๔) จัดแก้ไขปัญหาการผลิตกำลังคน โดยการขยายสวัสดิการสังคม การส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ และการสร้างงานใหม่ๆ

๕) จัดระบบการศึกษาที่ส่งเสริมการจัดวิชาชีพทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน การส่งเสริมอาชีพตลอดทั้งการวิจัย และส่งเสริมกิจกรรมพัฒนาชนบท

ในการพิจารณาปรับปรุงระบบการศึกษานั้น ควรยึดหลักการต่อไปนี้

๑) การศึกษาต้องสร้างเสริมให้บุคคลคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็นและสามารถดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างตามอัตภาพ

๒) การศึกษาจะต้องสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น และการประกอบอาชีพในท้องถิ่น

๓) การศึกษาจะต้องสร้างบุคคลให้มีพื้นฐานความรู้ทางด้านวิชาชีพที่เหมาะสมกับวัย และระดับการศึกษา

๔) การจัดการศึกษาจะต้องปลูกฝังและสร้างบุคคลให้มีความสำนึก รับผิดชอบและมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาท้องถิ่นอันเป็นแหล่งภูมิลำเนาของตน

๕) ในการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนจะต้องให้เอกชน สถานประกอบการ และท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาทางด้านวิชาชีพการเลี้ยงดูอบรมเด็ก และการรักษาคุณภาพของ สังคมในด้านกำลังคน

ดังนั้น แนวการจัดระบบการศึกษาควรพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

๑) ควรจัดเป็นระบบคู่ขนานระหว่างในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนเพื่อให้โอกาสแก่ทุกคนในทุก สถานการณ์ และสอดคล้องกับความจำเป็น

๒) ควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานและสถานประกอบการ เข้ามามีส่วนร่วมฝึกอบรมบุคลากรตามความ ต้องการของตน และสังคม

๓) จะต้องสอดคล้องกับอาชีพของแต่ละท้องถิ่น และความเป็นจริงในสังคม

๔) จะต้องเปิดเสรีใจในตัวเองทุกระดับ เพื่อให้คนออกสู่ตลาดแรงงานมากกว่าการเรียนต่อในระดับสูง

๕) จะต้องชักจูงให้คนสามารถประกอบอาชีพส่วนตัวได้

๖) จะต้องเป็นการศึกษาที่มุ่งปรับปรุงตน เพื่อให้สามารถพัฒนาอาชีพพื้นบ้านด้วยการใช้เทคโนโลยีและ วิธีการที่เหมาะสม และเป็นการศึกษาที่ควรให้ผู้เข้ารับการศึกษายู่ในท้องถิ่นมากกว่าตัวเมือง

๗) จะต้องเป็นการศึกษาที่สามารถปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพด้วยการ พิจารณา และเริ่มต้นจากสิ่งที่เขาเป็นอยู่ และมีอยู่

๘) จะต้องเน้นการปฏิบัติควบคู่ไปกับการเรียนทางวิชาการ

๙) การฝึกอาชีพและการฝึกบุคคลให้เป็นพลเมืองดีจะต้องจัดทำควบคู่กันไป ไม่ควรแยกห่างจากกัน

๑๐) ระบบการศึกษาและระบบอื่นๆ ของสังคม จะต้องประสานสัมพันธ์เกื้อหนุนกัน และไม่ควรแยก ชนบทและเมืองออกจากกัน

๑๑) ระบบโรงเรียนทุกประเภทและระดับจะต้องประสานสัมพันธ์กัน และเกื้อหนุนกัน

พนม พงษ์ไพบูลย์ (๒๕๓๓) ได้เสนอรูปแบบ และระบบการศึกษาที่พึงประสงค์เพื่อสนองความต้องการใน การพัฒนาประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบการศึกษาที่ดี โดยกำหนดเป็นเชิงแนวทาง หลักการในการกำหนด จุดหมาย หลักการจัดการศึกษา และวิธีจัดการศึกษา

สำหรับหลักการจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และคุณภาพควรยึดหลักการต่อไปนี้

๑. หลักความกว้างขวางและเป็นธรรม เพื่อให้แต่ละคนไม่ว่าจะแตกต่างกันด้านเพศ วัย และฐานะ ทางเศรษฐกิจและสังคม ได้มีโอกาสได้รับการบริหารการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการ และความสามารถ ณ ถิ่นที่อยู่ของตนได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่องกันตลอดชีวิต

๒. หลักความสมดุล ควรจัดการศึกษาให้ผู้เรียนได้พัฒนาความสมดุลระหว่างปัญญา คุณธรรมและ สมรรถภาพพื้นฐานกับความรู้และทักษะสำหรับการประกอบอาชีพ

๓. หลักความสอดคล้อง นั่นคือ สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และของสังคม ในระดับต่างๆ ทั้งในเขตเมืองและชนบท

๔. หลักความหลากหลาย การจัดการศึกษาควรจัดให้มีความหลากหลายทั้งรูปแบบ เนื้อหาและวิธีการ

พัฒนาการของระบบการศึกษาไทย

ระบบการศึกษาของไทยมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง เป็นระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น ๔ สมัย คือ

๑. สมัยสุโขทัยจนถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์

ลักษณะของระบบการศึกษาในช่วงนี้ยังไม่เป็นแบบแผนชัดเจน ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาสำหรับเด็กชาย ซึ่งเป็นการศึกษาหาความรู้ด้านวิชาการและศิลปะ สถานที่ศึกษามักเป็นที่วัด ราชสำนัก และบ้านเจ้านายชั้นสูง การศึกษาด้านวิชาชีพจะมีสอนและถ่ายทอดภายในวงศ์ตระกูล และในหมู่เครือญาติ ส่วนเด็กหญิงจะมีการฝึกงานบ้านในครอบครัว ราชสำนัก และบ้านเจ้านายชั้นสูง ประชาชนนิยมนำบุตรหลานไปไว้กับเจ้านายและผู้มีศักดิ์นาสูงเพื่อให้ใช้สอย และฝึกงานเพื่อคาดหวังว่าจะได้มีโอกาสเข้ารับราชการ ได้ยศถาบรรดาศักดิ์ต่อไป

อย่างไรก็ดี ประเทศตะวันตกเริ่มเข้ามามีบทบาทในการศึกษาไทยในสมัยอยุธยา โดยเฉพาะประเทศโปรตุเกสเข้ามาในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชและต่อจากนั้นก็ยังมีประเทศอื่นๆ ติดตามมา

๒. สมัยรัชกาลที่ ๕ จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

ลักษณะการศึกษาในช่วงนี้เริ่มเป็นระบบแบบแผนแต่ยังไม่เป็นมาตรฐานนักนับเป็นช่วงที่การศึกษาเจริญรุ่งเรืองมากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาในฐานะที่เป็นรากฐานของความสำเร็จในทุกด้าน ผู้ได้รับการศึกษาในวิชาการสมัยใหม่จะสามารถนำความรู้เหล่านั้นมาพัฒนาบ้านเมือง จึงได้ทรงส่งเสริมให้จัดการศึกษาแบบตะวันตกคณะสอนศาสนาชาวอเมริกันมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาของไทยเป็นอย่างมาก เริ่มมีการตั้งโรงเรียนเพื่อฝึกคนเข้ารับราชการ มีการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรทั่วไป สถาปนามหาวิทยาลัยแห่งแรกขึ้น คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในช่วงนี้มีโครงการศึกษาและแผนการศึกษาขึ้นหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม ในแต่ละฉบับมิได้ระบุจุดมุ่งหมายไว้ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ เพื่อให้ประชาชนเข้ารับการศึกษาโดยถ้วนหน้า

๓. สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึง พ.ศ. ๒๕๓๔

ในช่วงนี้การศึกษาของไทยมีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด มีแผนการศึกษาชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติเกิดขึ้นหลายฉบับจนถึงแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐ ในแต่ละแผนมีความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาในแต่ละยุคแต่ละสมัยโดยทุกแผนระบุจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองลักษณะของการศึกษาจะเอนเอียงไปตามแนวคิดด้านการศึกษาของอเมริกา โดยปรากฏชัดเจนในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ เหตุการณ์ในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางความคิดด้านการศึกษา มากมุ่งเน้นการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือพัฒนาคนในการออกไปรับใช้สังคม และประเทศชาติ ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งเน้นการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคมข้อสังเกตของระบบการศึกษาในช่วงนี้ก็คือส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นการศึกษาในระบบโรงเรียน

เมื่อมีประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐ การศึกษาจะเน้นหนักให้เป็นการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม เป็นกระบวนการต่อเนื่องกันตลอดชีวิต มุ่งพัฒนาคุณภาพพลเมืองให้สามารถดำรงชีวิต ทำประโยชน์แก่สังคม

แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้แบ่งระบบการศึกษาเป็น ๒ ระบบชัดเจน คือ

- การศึกษาในระบบโรงเรียน และ
- การศึกษานอกโรงเรียน

การศึกษาในระบบโรงเรียนมี ๔ ระดับ คือ ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา โดยการจัดการมีลักษณะและประเภทต่างๆ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษา

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

ความหมายของการบริหารการศึกษา

“การบริหาร” (Administration) นิยมใช้กับการบริหารราชการ ส่วน “การจัดการ” (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม คำว่า การบริหาร กับ คำว่า การจัดการ สามารถใช้แทนกันได้ ซึ่งจะมีความหมายเหมือนกัน (สมคิด บางโม, ๒๕๔๖ : ๖๐) การบริหารหรือการจัดการมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ทั้งที่เป็นศาสตร์และศิลปะ เพื่อเอาทรัพยากรทางการบริหารมารวมกันแล้ว อำนวยกาให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามที่ต้องการ ทรัพยากรทางการบริหารหรือการจัดการประกอบด้วย

๑. คน (Man) เป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารงาน หน่วยงานหรือองค์การต่าง ๆ จำเป็นต้องมีคนที่ปฏิบัติงาน ผลงานที่ดีจะออกมาได้ต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณภาพและมีความรับผิดชอบต่อองค์การหรือหน่วยงานนั้น ๆ

๒. เงิน (Money) หน่วยงานจำเป็นที่จะต้องมีงบประมาณเพื่อการบริหารงาน หากขาดงบประมาณการบริหารงานของหน่วยงานก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมาย

๓. วัสดุ (Material) การบริหารจำเป็นต้องมีวัสดุอุปกรณ์ในการบริหาร หากหน่วยงานขาดวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรในการบริหารแล้วก็จะย่อมจะเป็นอุปสรรค หรือก็ให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน

๔. การบริหารจัดการ (Management) เป็นภารกิจของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง คือเป็นกลไกและตัวประสานที่สำคัญที่สุดในการผลักดันและกำกับปัจจัยต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานตามที่ต้องการ

นักบริหารและนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของคำว่า การบริหารหรือการจัดการ ไว้ ดังนี้

ฟรีแมน (Freeman, ๑๙๙๒ : ๓) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ ภาวะผู้นำ และการควบคุมการทำงานของสมาชิกขององค์กรและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

ดริคเกอร์ (Peter F. Drucker, ๑๙๙๘ : ๑๖๓ อ้างถึงใน ภาวิตา ธาราศรีสุทธิและวิบูลย์ ไตวณะบุตร, ๒๕๔๒ : ๖) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น

บาร์โธล และมาร์ติน (Bartol & Martin, ๑๙๙๗ : ๖) ได้ให้ความหมาย การบริหารว่าเป็นกระบวนการที่ทำให้เป้าหมายขององค์กรประสบผลสำเร็จโดยการวางแผน การจัดองค์การ การใช้ ภาวะผู้นำและการควบคุม

ไซมอน (Herbert A. Simon, อ้างถึงใน ภาวิดา ธาราศรีสุทธิและวิบูลย์ ไทวณะบุตร, ๒๕๔๒ :๖) กล่าวว่า การบริหารเป็นกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน

สมพงศ์ เกษมสิน (๒๕๒๑ : ๕-๖) ให้ความหมายของการบริหาร ไว้ว่า การบริหารเป็นการใช้ศาสตร์ และ ศิลป์ในการเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resources) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร ให้ บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ

บุญทัน ดอกโรธง (๒๕๓๗ : ๑) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มี ประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กรหรือประเทศหรือ การจัดการเพื่อผลกำไร ของทุกคนในองค์กร

สมศักดิ์ คงเที่ยง (๒๕๔๒ : ๑) มีความเห็นว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายๆอย่าง ที่บุคคลร่วมกัน กำหนดโดย ใช้กระบวนการอย่างมีระบบและให้ทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม

ชูป ภาณุจนประกร กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (Group people) ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้ บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (ประภาพรรณ รักเลี้ยง, ๒๕๕๖ : ๒)

ภาวิดา ธาราศรีสุทธิและวิบูลย์ ไทวณะบุตร (๒๕๔๒: ๖) ได้กล่าวว่า “การบริหารการศึกษา” หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้าน นับแต่ บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ เจตคติ พฤติกรรม คุณธรรม เพื่อให้มีค่านิยมตรงกันกับความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่างๆ ที่อาศัยควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มีผลต่อบุคคล และอาศัยทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคคลพัฒนาไปตรงตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

จากความหมายของการบริหารและการบริหารการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารจัดการ การศึกษา หมายถึง กระบวนการที่ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resources) ไปดำเนินการพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้าน ทั้งบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ เจตคติ พฤติกรรม คุณธรรม เพื่อให้มีค่านิยมตรงกันกับความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

หลักการบริหารจัดการ ๑๔ ประการ ของ เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol, ๑๙๔๙) มีดังนี้

๑. หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of Work) คือ การแบ่งแยกงานกันทำตามความถนัด โดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็งานด้านบริหารหรือด้านเทคนิค

๒. หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) คือ อำนาจหน้าที่และความ รับผิดชอบเป็นสิ่งที่แยกจากกันมิได้ ผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่จะออกคำสั่งได้นั้น ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลงานที่ตน ทำไปนั้นด้วย

๓. ระเบียบวินัย (Discipline) โดยถือว่าระเบียบวินัยในการทำงานนั้น เกิดจากการปฏิบัติตามข้อตกลงในการทำงาน ทั้งนี้โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดการเคารพเชื่อฟัง และทำงานตามหน้าที่ด้วยความตั้งใจ เรื่องดังกล่าวนี้ จะทำได้ก็โดยที่ผู้บังคับบัญชาต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต และเป็นตัวอย่างที่ดี ข้อตกลงระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จะต้องเป็นไปอย่างยุติธรรมมากที่สุด และจะต้องยึดถือเป็นหลักปฏิบัติอย่างคงเส้นคงวา

๔. หลักเอกภาพของการบังคับบัญชา (Unity of Command) คือ ในการกระทำใด ๆ คนงานควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในคำสั่งด้วยการปฏิบัติตามหลักข้อนี้ ย่อมจะช่วยให้สามารถจัดสาเหตุแห่งการเกิดข้อขัดแย้งระหว่างแผนงาน และระหว่างบุคคลในองค์การให้หมดไป

๕. หลักเอกภาพของการสั่งการ (Unity of Direction) กิจกรรมของกลุ่มที่มีเป้าหมายอันเดียวกันควรจะต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกัน เป็นไปตามแผนงานเพียงอันเดียวร่วมกัน

๖. หลักการถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว (Subordination of Individual Interest to General Interest) หลักข้อนี้ระบุว่า ส่วนรวมย่อมสำคัญกว่าส่วนย่อยต่าง ๆ เพื่อที่จะให้สำเร็จผลตามเป้าหมายของกลุ่ม (องค์การ) นั้น ผลประโยชน์ส่วนตัวเสียของกลุ่มย่อมต้องสำคัญเหนืออื่นใดทั้งหมด

๗. หลักการให้ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration of Personnel) การให้และวิธีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนควรที่จะยุติธรรม และให้ความพอใจมากที่สุดแก่ทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง

๘. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง ว่าในการบริหารจะมีการรวมอำนาจไว้ที่จุดศูนย์กลาง เพื่อให้ควบคุมส่วนต่าง ๆ ขององค์การไว้ได้เสมอ และการกระจายอำนาจจะมากน้อยเพียงใดก็ย่อมแล้วแต่กรณี

๙. หลักการจัดลำดับสายงาน (Scalar Chain) สายงานอันนี้คือสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงมายังระดับต่ำสุด ด้วยสายการบังคับบัญชาดังกล่าวจะอำนวยให้การบังคับบัญชาเป็นไปตามหลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว และช่วยให้เกิดระเบียบในการส่งทอดข่าวสารข้อมูลระหว่างกันอีกด้วย

๑๐. หลักความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Order) ทุกสิ่งทุกอย่างไม่ว่าสิ่งของหรือคนต่างต้องมีระเบียบและรู้ว่าตนอยู่ในที่ใดของส่วนรวม หลักนี้ก็คือหลักมูลฐานที่ใช้ในการจัดสิ่งของและตัวคนในการจัดองค์การนั่นเอง

๑๑. หลักความเสมอภาค (Equity) ผู้บริหารต้องยึดถือความเอื้ออารีและความยุติธรรมเป็นหลักปฏิบัติต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งความจงรักภักดี และการอุทิศตนเพื่องาน

๑๒. หลักความมีเสถียรภาพของการว่าจ้างทำงาน (Stability of Tenure of Personnel) กล่าวว่่า ทั้งผู้บริหารและคนงานต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง เพื่อเรียนรู้งานจนทำงานได้ดี การที่คนเข้าออกมากย่อมเป็นสาเหตุให้ต้องสิ้นเปลือง และเป็นผลของการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ

๑๓. หลักความคิดริเริ่ม (Initiative) เนื่องจากว่าคนฉลาดย่อมต้องการที่จะได้รับความพอใจจากการที่ตนได้ทำอะไรด้วยตัวเอง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาควรที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ผู้น้อยได้ใช้ความคิดริเริ่มของตนบ้าง

๑๔. หลักความสามัคคี (Esprit de Corps) เน้นถึงความจำเป็นที่คนต้องทำงานเป็นกลุ่มที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (teamwork) และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการติดต่อสื่อสาร (communication) เพื่อให้ได้มาซึ่งกลุ่มทำงานที่ดี

กูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick, ๑๙๓๗ : ๑๓) เสนอเป็นหลักการว่า กระบวนการบริหาร ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ๗ ประการ หรือเรียกว่า POSDCORB ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. การวางแผน (Planning) เป็นการวางแผนโครงการหรือกิจกรรมซึ่งเป็นการเตรียมการก่อนลงมือปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการกำหนดโครงสร้างขององค์การ โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับงาน เช่น การแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง หรือแผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพงาน หรือจัดตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization)

๓. การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน (Staffing) เป็น เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคลากรมาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการจัด แบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้

๔. การอำนวยการ (Directing) เป็นภารกิจในการใช้ศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) การจูงใจ (Motivation) และการตัดสินใจใจ (Decision making) เป็นต้น

๕. การประสานงาน (Coordinating) เป็นการประสานให้ส่วนต่าง ๆ ของกระบวนการทำงานมีความต่อเนื่องกัน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และราบรื่น

๖. การรายงาน (Reporting) เป็นกระบวนการและเทคนิคของการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาตามชั้นได้ทราบถึงผลการปฏิบัติงาน โดยที่มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) ในองค์การอยู่ด้วย

๗. การงบประมาณ (Budgeting) เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการวางแผนการทำบัญชีการควบคุมเกี่ยวกับการเงินและการคลัง

ฟาโย (Fayo ๑๙๖๑ อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, ๒๕๔๐ : ๔๐) ได้กล่าวถึง กระบวนการบริหารหรือการจัดการประกอบด้วยหน้าที่ในการบริหารหรือการจัดการ ๕ ประการ คือ

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดผลกระทบต่อการทำงาน และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงานหรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้ เพื่อสำหรับเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของ และตัวคนอยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสม ในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

๓. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งงานต่าง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งกระทำให้งานสำเร็จผลด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจผู้ใต้บังคับบัญชา

๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

๕. การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกัน ได้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

ดริคเกอร์ (Drucker, ๒๐๐๕) เสนอเป็นหลักการว่า กระบวนการจัดการประกอบด้วย

๑. การวางแผน (Planning) เป็นการกำหนดหน้าที่การงานที่ต้องปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายขององค์กร โดยกำหนดว่าจะดำเนินการอย่างไรและดำเนินการเมื่อไร เพื่อให้ความสำเร็จ ตามแผนที่วางไว้ การวางแผนต้อง ควบคุมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

๒. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการมอบหมายงานให้บุคคลในแผนกหรือฝ่ายได้ปฏิบัติเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายตามแผนที่วางไว้ เมื่อแผนกหรือฝ่ายประสบความสำเร็จก็ทำให้องค์การประสบความสำเร็จไปด้วยดี

๓. การนำ (Leading) เป็นการจูงใจ การชักนำ การกระตุ้นและชี้ทิศทางให้ดำเนินไปสู่เป้าหมาย โดยการ เพิ่มผลผลิตและเน้นมนุษยสัมพันธ์ทำให้เกิดระดับผลผลิตในระยะยาวที่สูงกว่าภาวะงานเพราะคนมักไม่ค่อยชอบ ภาวะงาน

๔. การควบคุม (Controlling) เป็นภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องรวบรวมข้อมูล เพื่อประเมินผลการ ดำเนินงาน เปรียบเทียบผลงานปัจจุบันกับเกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งไว้ และทำการตัดสินใจไปตามเกณฑ์หรือไม่

ดาร์ฟ (Dalf, ๒๐๐๖ อ้างใน สาคร สุขศรีวงศ์, ๒๕๕๐ : ๒๖-๒๗) กล่าวถึง กิจกรรมหลักทางการจัดการ แบ่งออกเป็นกระบวนการ ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม ๔ ประการ คือ

๑. การวางแผน (Planning) ประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตของธุรกิจ ตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตลอดจนกำหนดวิธีการเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้ง ไว้

๒. การจัดองค์การ (Organizing) ประกอบด้วย การจัดบุคคล แบ่งแผนงาน และจัดสรร ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับแผนงาน เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินการตามแผนให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ที่กำหนด การวางแผนและการจัดการองค์การนี้จัดได้ว่าอยู่ในส่วนของการคิดซึ่งเป็นนามธรรมเพื่อให้ ส่วนการคิดนี้ นำไปสู่การกระทำที่สำเร็จเป็นรูปธรรมจะต้องอาศัยสมาชิกในองค์กรซึ่งหมายถึงตนเอง และผู้อื่นร่วมกันทำงาน และเพื่อให้สมาชิกสามารถทำงานได้ตามความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่และบรรลุวัตถุประสงค์ จะต้องอาศัย กิจกรรมในลำดับต่อไปนี้ เรียกว่า การนำ

๓. การนำ (Leading) ประกอบด้วยเนื้อหา ๒ เรื่องสำคัญ คือ ภาวะผู้นำ (Leadership) ซึ่งเกี่ยวกับการ พัฒนาตัวผู้บริหารเอง และการจูงใจ (Motivation) ซึ่งเกี่ยวกับการชักจูง หรือการกระตุ้นให้ผู้อื่นทำงานได้เต็มที่ ตามความรู้ความสามารถ

๔. การควบคุมองค์กร (Controlling) เป็นการควบคุมองค์กรให้การทำงานต่างๆ ภายในองค์กร เป็นไปตามแผนงาน ความคาดหวังหรือมาตรฐานที่กำหนด

บาร์โธล และมาร์ติน (Bartol & Martin, ๑๙๙๗ : ๗) ได้นำเสนอว่า กระบวนการจัดการ ประกอบไปด้วย ขั้นตอนที่สำคัญอยู่ ๔ ประการด้วยกัน คือ

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือกำหนดการทำงานขององค์กรไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ในการบริหารงานใด ๆ ก็ตามผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่ในการวางแผน เพราะการวางแผนเป็นหน้าที่ประการแรกของกระบวนการบริหาร ผู้บริหารจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า แผนงานเป็นกรอบและเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานทั้งหมด ถ้าปราศจากแผนงานแล้วเป็นการยากที่ผู้บริหารจะทำงานให้ได้ผลดี การวางแผนในการบริหารงานนั้นจะต้องจัดทำทั้งแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว ในการวางแผนนั้น ผู้บริหารจะต้องคำนึงอยู่เสมอว่า จะทำอะไร (What) จะทำอย่างไร (How) จะใช้เงินเท่าไร (How Many) จะให้ใครเป็นผู้ทำ (Who) และจะกระทำที่ไหน (Where) และ ทำเมื่อไร (When)

๒. การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง การจัดองค์กรหรือจัดหน่วยงาน โดยการจัดแบ่งงานขององค์กรหรือของหน่วยงานย่อยพร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนงาน ตลอดจนกำหนดสายการควบคุมและบังคับบัญชาในลักษณะของหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วย (Auxiliary) พร้อมทั้งกำหนดขนาดของการควบคุมไว้ด้วย การจัดองค์กรอาจแสดงไว้ในรูปของแผนภูมิองค์กรเพื่อให้เกิดการสื่อความเข้าใจในองค์กรเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชาและ การติดต่อสื่อสาร

๓. การนำ (Leading) หมายถึง การที่ผู้นำใช้การโน้มน้าวให้สมาชิกองค์กรปฏิบัติตาม คำสั่งของตัวเอง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการทำงาน นอกจากนี้ยังรวมถึงการติดต่อสื่อสาร การสั่งการและการจูงใจภายในองค์กรอีกด้วย

๔. การควบคุม (Control) หมายถึง กระบวนการในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรว่าสมาชิกองค์กรที่เป็นผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ หรือไม่ โดยดูได้จากการปฏิบัติงานจริงเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐาน ถ้างานที่ทำต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานก็จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานและแผนในการทำงาน

จากหลักการและกระบวนการบริหารที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารการจัดการศึกษา ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร(Organizing) การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน (Staffing) การอำนวยความสะดวก (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) การงบประมาณ (Budgeting) และการควบคุม (Controlling)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น

แนวความคิดพื้นฐานเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น

แนวความคิดพื้นฐานเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School Based Management for Local Development: SBMLD) มีจุดเริ่มต้นจากแนวคิดที่ว่า “การจัดการศึกษาต้องนำไปสู่การเป็นคนดี มีอาชีพสุจริตเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข” ทั้งสังคมไทยและสังคมโลก ไม่ใช่เป็นการจัดการศึกษาไปเพื่อมุ่งเน้นให้ผู้เรียนทุกคนมีความเป็นเลิศทางวิชาการแต่เพียงอย่างเดียว เพราะโดยธรรมชาติแล้ว มนุษย์แต่ละคนจะมีศักยภาพหรืออัจฉริยภาพที่แตกต่างกัน

การจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นการพัฒนาให้ผู้เรียนทุกคนมีความเป็นเลิศทางวิชาการแต่เพียงอย่างเดียว เป็นการจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมชาติในความแตกต่างกันของมนุษย์ เพราะเป็นการจัดการศึกษาที่ตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่า “มนุษย์ทุกคนมีศักยภาพหรืออัจฉริยภาพไม่แตกต่างกัน” หากได้รับการพัฒนาเหมือนกัน ก็จะมีความเป็นเลิศในด้านที่ได้รับการพัฒนานั้นได้

การจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นสู่ความเป็นเลิศทางด้านวิชาการแต่เพียงอย่างเดียวยังเป็นการจัดการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะกลุ่มผู้เรียนที่มีศักยภาพหรืออัจฉริยภาพด้านวิชาการแต่เพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น โดยไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้เรียนที่มีศักยภาพหรืออัจฉริยภาพด้านอื่นๆ ทำให้ผู้เรียนกลุ่มนี้ไม่ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพและถูกบังคับให้เรียนรู้เพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศด้านวิชาการ ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก หรืออาจเป็นไปได้เลย เท่ากับเป็นการทำร้ายกลุ่มผู้เรียนที่มีศักยภาพหรืออัจฉริยภาพด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่ด้านวิชาการ เพราะกลุ่มผู้เรียนเหล่านี้จะไม่มีความเป็นเลิศในด้านใดทั้งสิ้นเลย เมื่อจบการศึกษาขั้นพื้นฐานไปแล้วและไม่มีโอกาสได้เรียนต่อก็จะไม่มีความรู้ที่จะนำไปใช้ในการประกอบอาชีพได้ กลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ประกอบกับผู้เรียนของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มักไม่มีโอกาสได้เรียนต่อ ดังนั้น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนทุกคน เพื่อให้ผู้เรียนได้ค้นพบศักยภาพหรืออัจฉริยภาพของตนเอง เพื่อที่จะได้ทำการพัฒนาให้มีความเป็นเลิศตามศักยภาพหรืออัจฉริยภาพของผู้เรียนแต่ละบุคคลสู่ความเป็นเลิศต่อไป

นอกจากนี้ โรงเรียนซึ่งเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระบบ ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีทรัพยากรสำหรับใช้ในการจัดการศึกษาเป็นจำนวนมาก แต่ใช้ทรัพยากรดังกล่าวอย่างไม่คุ้มค่า กล่าวคือ โรงเรียนใช้ทรัพยากรต่างๆ จัดการศึกษาในระบบแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งๆ ที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ ให้สิทธิแก่สถานศึกษาในการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่ เด็ก เยาวชน และประชาชนใน ท้องถิ่นในระดับใด ระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔๑ จึงควรใช้โรงเรียนในสังกัดเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาตลอดชีวิตให้ เด็ก เยาวชนและประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้เต็มตามศักยภาพตลอดชีวิตตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๘(๑) โดยการจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบ (Formal Education) การศึกษานอกระบบ (Nonformal Education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education)

อันจะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นคนดี มีอาชีพสุจริตสามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข โดยไม่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปทำงานในเมืองใหญ่หรือเมืองอุตสาหกรรม ไม่ต้องทิ้งให้เด็กและคนชราอยู่ในท้องถิ่นตามลำพัง ครอบครัวขาดความอบอุ่น ชุมชนท้องถิ่นขาดความเข้มแข็ง ไม่มีพลังในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้

แนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น

๑. เสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

๒. จัดการศึกษาในระบบ โดยการส่งเสริม สนับสนุนให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนที่ทำให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดี และได้รับการพัฒนาหรือส่งเสริมให้มีความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพของผู้เรียนแต่ละคน จนสามารถนำไปประกอบอาชีพในท้องถิ่นได้

๓. จัดการศึกษานอกระบบ โดยการส่งเสริม สนับสนุนให้โรงเรียนจัดการฝึกอบรมให้ความรู้ตามความต้องการของเด็ก เยาวชนและประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้มีทักษะชีวิตและมีอาชีพที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นอย่างมีความสุข

๔. จัดการศึกษาตามอัธยาศัย โดยการส่งเสริม สนับสนุนให้โรงเรียนจัดหาแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้เด็ก เยาวชน และประชาชนได้เรียนรู้ตามความต้องการและตามศักยภาพของแต่ละบุคคล จนสามารถนำไปประกอบอาชีพและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข

๕. สร้างวิสาหกิจชุมชนโดยการพัฒนาคมนในท้องถิ่น ด้วยการดำเนินการจัดตั้งกิจการของชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการประกอบธุรกิจร่วมกัน นำไปสู่การสร้างรายได้และการพึ่งพาตนเองของครอบครัวและชุมชน

แนวความคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๘ กำหนดว่า รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังระบุไว้ในหมวด ๙ รวมทั้งหมด ๙ มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ ๒๘๒ ถึงมาตรา ๒๙๐ ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

เพื่ออนุรักษ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ในมาตรา ๒๘๔ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of Power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการ และการอำนวยความสะดวกได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงทั่วถึง และรวดเร็ว และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยการแบ่งภารกิจจากประสบการณ์ต่างประเทศ

ถ้าพิจารณาถึงการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบ “รัฐเดี่ยว” เช่น ประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สวีเดน และอิตาลี โดยประเทศต่าง ๆ เหล่านี้แม้ว่าจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศญี่ปุ่นแบ่งระดับระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง (Central Government) จังหวัด (Prefecture) และ เทศบาล (Local Government) ประเทศสวีเดน มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง การบริหารเขต และเทศบาล ประเทศอิตาลี มีการบริหารราชการของประเทศ นอกเขตเมืองหลวงจะมีการจัดการบริหารราชการออกเป็น ๓ ระดับ เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่บริหารราชการส่วนต่าง ๆ แล้วจะพบว่า การแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะและอำนวยความสะดวกของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น ประเทศสวีเดน และประเทศฝรั่งเศสนั้นมีความชัดเจน โดยระบุว่า การบริหารราชการแต่ละระดับมีบทบาทอำนาจในการดำเนินการประเภทใด และอย่างไร เช่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในเชิงของอำนาจหน้าที่ มีภารกิจและอำนาจในการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวาง โดยรวมไปถึงการดำเนินการรับผิดชอบ ด้านโรงพยาบาล การประกันสังคม การศึกษา และการสาธารณสุขโรคขนาดใหญ่ เช่น การประปา การไฟฟ้า และนอกจากนี้ภายใต้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ระดับ อันได้แก่ จังหวัด (โครงสร้างชั้นบน) และเทศบาล (โครงสร้างชั้นล่าง) โดยที่โครงสร้างชั้นบน อันได้แก่จังหวัดจะรับผิดชอบงานและภารกิจที่มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ ต้องการความเป็นแบบแผนเดียวกัน และจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ยุ่ยากซับซ้อน ในขณะที่โครงสร้างชั้นล่าง อันได้แก่ เทศบาล จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ

โดยตรงในบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น โรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น การจัดทำทะเบียนราษฎร การดับเพลิง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และระบบการประปา เป็นต้น ขณะเดียวกันถ้าพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของของราชการระดับต่างๆ ของประเทศสวีเดนแล้วพบว่า องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีความเป็นอิสระ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ในขณะที่ราชการส่วนกลางต่าง ๆ ก็เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก เพราะหลักการปกครองของประเทศได้กำหนดเอาไว้ให้การบริหารราชการส่วนกลางมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงการกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากพยายามที่จะศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการระดับต่าง ๆ โดยแยกเป็นรายกิจกรรมแล้ว จะเห็นว่าในหลายกิจกรรมมีหน่วยงานราชการในหลายระดับเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้อง และโดยหลักแล้วราชการในส่วนกลางจะต้องรับผิดชอบในงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ การป้องกันประเทศ ตำรวจ การบริหารงานยุติธรรม การศึกษาวิจัยขั้นสูง ถนนหลัก การรถไฟ เป็นต้น ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นก็จะรับผิดชอบในงานที่สำคัญในระดับรอง ๆ ลงมา โดยที่ภารกิจต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นดำเนินการนั้น สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ ๑) ภารกิจที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่ปกติของราชการท้องถิ่นตามที่บัญญัติในกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ๒) ภารกิจพิเศษที่ท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายพิเศษ

ส่วนประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล จังหวัด ภาค และรัฐบาลกลาง ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางไว้อย่างชัดเจน อาทิ การฝึกอบรมวิชาชีพ ได้มีการแบ่งภารกิจระหว่างภาคกับรัฐบาลกลาง โดยภาคเป็นผู้มีอำนาจทั่วไป ภาคสามารถจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ หรือจัดโปรแกรมการฝึกอบรมของภาคประจำปี และจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกอบรมวิชาชีพได้โดยมติของสภาภาค ส่วนรัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการเงิน การศึกษา และการฝึกอบรมทักษะ ภารกิจการฝึกอบรมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่ ๒ ภาคขึ้นไป หรือการฝึกอบรมบุคคลพิเศษ เช่น คนพิการ คนไม่มีสัญชาติ คนอพยพเข้าเมือง รวมถึงการเป็นผู้ประสานงานในภาพรวม และภารกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เป็นอำนาจหน้าที่ที่ซับซ้อนมากที่สุด เพราะทั้งเทศบาล จังหวัด ภาค และรัฐบาลกลางต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องนี้ คือ รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการให้เงินอุดหนุนการก่อสร้างซึ่งมีจำนวนเงินในแต่ละปีสูงมาก ส่วนนโยบายการก่อสร้างที่อยู่อาศัย มักจะเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นเทศบาล จังหวัด หรือภาคก็ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น อาจจะสมทบเงินเพิ่มเติมเข้าไป นอกเหนือจากที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองระดับต่าง ๆ ในประเทศอิตาลี มีความยุ่งยากและสับสน เนื่องจาก “การหน้าที่ต่าง ๆ ล้วนดำเนินการโดยองค์กรต่างระดับกันในห้วงเวลาเดียวกัน และพื้นที่เดียวกัน โดยมีการแข่งขันกันทำงานซ้ำซ้อนกัน และมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันผ่านเครือข่ายของโครงสร้างทางนโยบาย และการปฏิบัติงาน ที่แบ่งออกเป็นหลายชั้น และหลายประเภท อาทิ ภารกิจด้านการวางผังเมือง การพัฒนา และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะแบ่งกันให้บริการทั้งในระดับเทศบาล จังหวัด และภาค กล่าวคือ เทศบาลจะรับผิดชอบ ดูแลการวางผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษต่าง ๆ ดูแลบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมือง การก่อสร้างชุมชน และการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดินทั้งในส่วนของพื้นที่สาธารณะ และพื้นที่เอกชน จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการประสานแผนต่าง ๆ โดยจะเป็นผู้ใช้ความชำนาญ และปรับใช้กฎหมายในการกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ดิน การพัฒนาเมือง การพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ หน้าที่เฉพาะซึ่งเป็นของจังหวัด ได้แก่ การดูแลและการ

บำรุงรักษาดิน ทรัพยากรน้ำ การควบคุมมลพิษทางเสียง การดูแลสัตว์และพืชจำเพาะที่หาได้ยาก และภาค จะเป็น ผู้กำกับ การวางผังเมืองเป็นการทั่วไป ทำหน้าที่ควบคุมและกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามแผนงานต่าง ๆ ที่ได้วางไว้ และภารกิจด้านการเคหะ หรือที่อยู่อาศัย เป็นหน้าที่ของเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ หมายรวมถึงระดับตั้งแต่การ ควบคุมดูแลการก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อการสาธารณะประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารแผ่นดินแต่ละระดับไม่ชัดเจน และมีความซ้ำซ้อนกัน แต่ในการดำเนินการกิจบางประการก็ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนถึงขอบเขตและอำนาจหน้าที่ เช่น ภารกิจด้านการ สร้างทางและ ถนนในเขตเทศบาล จะรับผิดชอบโดยเทศบาล ส่วนจังหวัดจะดูแลและรับผิดชอบถนนที่เชื่อมต่อ ระหว่างเทศบาล ทั้งนี้ภาคจะดูแลเครือข่ายและโครงสร้างถนน และนอกจากนี้ภารกิจด้านการขนส่ง มีการแบ่ง ภารกิจหน้าที่กันใน ๓ ระดับ กล่าวคือ การขนส่งในเขตเมือง รถโรงเรียน การจัดการจราจร การดูแลกิจการรถ แท็กซี่ จะเป็นหน้าที่ของเทศบาล จังหวัดจะดูแลการขนส่งมวลชนที่มีขนาดใหญ่ ในขณะที่ภาคจะทำหน้าที่ดูแล สถานที่ การกำหนดทิศทาง และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง เป็นต้น

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ทั้ง ๔ ประเทศ ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบ รัฐเดี่ยว และการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของราชการบริหารแต่ละระดับแล้ว และการศึกษาถึง หลักเกณฑ์การแบ่งการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่าแนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการ แบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่

๑. หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

(๑) ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือน ๆ กันและมีความสำคัญต่อ ความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็จะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพ ของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

(๒) ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมือง ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

๒. ประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือ เป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการ สาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมันักก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้าน การเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

๓. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของ หน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การ ดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ ของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่ง

สนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

๔. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

๕. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตาม ที่มีคุณสมบัติ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

๑. เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

๒. เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆ ก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้จ่ายเงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy operation units) เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไป ในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจจะเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบล หรือหลาย ๆ อำเภอ ประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้ง ๒ อาจเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรือคนละหน่วยงานก็ได้

หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ สามารถ แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิง และทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

๒. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลบซับซ้อนเป็นกิจกรรมที่ไม่สลบซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสาน และฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ ๒ ประการ ได้แก่ เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ และเป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าดังได้กล่าวไปแล้วจึงพอที่จะสรุปภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐได้เป็น ๔ ประเภท คือ

๑. หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ
๒. หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
๓. หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
๔. หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นดังได้กล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถติดต่อภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับขั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับ

ท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษา ซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาชน ท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ในการดำเนินการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นในการดูแลร่วมกัน หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการสากลดังกล่าวข้างต้น พบว่าภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสำคัญซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ประกอบด้วย ๔ หลักการสำคัญ ได้แก่

๑.) หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public Interest)

โดยหลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามีภารกิจบางประเภท หรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ อาทิ (๑) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร (๒) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ (๓) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ (๔) ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต ภารกิจดังกล่าวข้างต้นถือเป็นภารกิจรวมของชาติ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการจัดการศึกษาขั้นต่ำ เป็นต้น

๒) หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability)

หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในสังคม จะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างไร หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญ ซึ่งได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลกระทบต่อคนในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ ก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง เช่น โอนไปให้

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่น ก็ควรจะส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น

๓) ความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)

หลักความสามารถของท้องถิ่น เป็นหลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการจัดสรรกิจกรรม หรือภารกิจใดก็ตามไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้น ๆ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น ถ้าบอกว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ ก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการสาธารณะ เพื่อให้สามารถจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ ฉะนั้น ความพร้อมจะไม่ใช่มูลเหตุของการที่บอกว่ากิจการนั้น ๆ จะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางในอนาคต โครงสร้างต่าง ๆ หรือการจัดองค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะภารกิจจำนวนหนึ่งได้ส่งมอบ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และภารกิจใหม่ไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างที่จะรองรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจอันใหม่นั้น จะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไปที่จะไปทำให้การทำงานเกิดความทับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้น โครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะเป็นโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ที่ถือว่าเป็นงานหลัก หรือเป็นงานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่องที่อาจเป็นงานเฉพาะ เช่น งานท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้เอง ซึ่งอาจไม่อยู่ในโครงสร้างหลักที่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศ ขึ้นอยู่กับความต้องการ หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ฉะนั้นในเรื่องหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จึงเป็นเรื่องการสร้างความพร้อม การเตรียมความพร้อม และการจัดโครงสร้างเพื่อการรองรับ

๔) หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency)

หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency) เป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับการประหยัด ขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดการบริการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการแล้วนั้น ต้องคำนึงและพิจารณาด้วยกว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากเป็นต้นทุนที่แพงขึ้นมาก ๆ แนวทางก็คือ จำเป็นต้องมีการร่วมกันมากขึ้นระหว่างท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะป็นท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่น ๆ กิจกรรมบางอย่างหรืองานบางอย่างที่มีการถ่ายโอน หรือจะมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อราชการส่วนกลาง หรือบริหารส่วนกลาง

และส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะบางอย่างลง และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการสิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะนั้นให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้น หลักประกันด้านคุณภาพการจัดบริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนของราชการ หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังคงมีความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้นอย่างไร

ดังกล่าวแล้วข้างต้นถึงหลักการในการจัดแบ่งกิจกรรมการบริการสาธารณะ และเมื่อแผนปฏิบัติ

การกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ จะเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างไรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะต้องดำเนินการกิจเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่งซึ่งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอน หรือมอบหมายให้ดำเนินการ ถ้าพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พบว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่กว้าง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๔๕ ได้แก่

๑. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
๒. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
๓. สนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
๔. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
๕. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
๖. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
๗. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น
๘. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
๙. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

และนอกจากนี้ยังมีการกำหนดว่ามีกิจกรรมบางอย่างซึ่งได้มีการกำหนดว่าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ อบจ. ร่วมดำเนินการ หรือให้ อบจ. จัดทำ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) อาทิ

๑. จัดให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
๒. กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
๓. บำบัดน้ำเสีย
๔. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๕. วางผังเมือง เป็นต้น

และนอกจากนี้ถ้าพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ ยังได้กำหนดว่าเทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแตกต่างกัน โดยเทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด และยังได้มีการกำหนดว่ามีบางภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่าด้วยลักษณะของการกำหนดข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นการกำหนดไว้กว้าง ๆ และเป็นการกำหนดในลักษณะที่ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้จึงส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้รับการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อม ความสามารถและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการหรือไม่

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๒ ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น ๖ ด้าน ได้แก่

๑. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
๒. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
๓. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
๔. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
๕. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๖. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง ๖ ด้าน รวมมีการถ่ายโอนทั้งสิ้น ๒๔๔ เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ ๕๐ กรม ใน ๑๑ กระทรวง ดังนี้

๑. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อหาของงานเกี่ยวกับ

๑.๑ การคมนาคมและการขนส่ง

๑. ทางบก อาทิ การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน การดูแล จัดตั้งสถานีขนส่ง และการจัดการจราจรในเขตพื้นที่

๒. ทางน้ำ เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำ การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ)

๑.๒ สาธารณูปโภค

๑. แหล่งน้ำ / ระบบประปาชนบท อาทิ การดูแล รักษา พัฒนา ซ่อมบำรุงแหล่งน้ำ และระบบประปาชนบท

๑.๓ สาธารณูปการ

๑. การจัดให้มีตลาด อาทิ การจัดให้มีและการควบคุมตลาด

๒. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

๓. การผังเมือง อาทิ การจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด และการวางและปรับปรุงผังเมืองรวม

๔. การควบคุมอาคาร อาทิ การควบคุมอาคาร และการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตาม

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

จากงานทั้งหมดที่อยู่ภายใต้กรอบงานด้านโครงสร้างพื้นฐานข้างต้น พบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน ๘๘ เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน ๑๖ กรม ใน ๗ กระทรวง

๒. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

๒.๑ การส่งเสริมอาชีพ อาทิ การฝึกอบรม ส่งเสริม พัฒนากลุ่มอาชีพต่าง ๆ

๒.๒ งานสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส อาทิ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสังคมสงเคราะห์เป็ยยังชีพผู้สูงอายุ การสังคมสงเคราะห์เป็ยยังชีพคนพิการ และการสังคมสงเคราะห์เป็ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น

๒.๓ นันทนาการ การส่งเสริมการกีฬา อาทิ การจัดหาอุปกรณ์กีฬา การก่อสร้าง บำรุงรักษา สนามกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ อาทิ การบริหารจัดการ ดูแล บำรุง รักษาสวนสาธารณะ

๒.๔ การศึกษา การจัดการศึกษาในระบบ อาทิ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาสงเคราะห์ การศึกษานอกระบบ อาทิ การบริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอและการจัดการศึกษาระดับเขต งานห้องสมุดประชาชน เป็นต้น

๒.๕ การสาธารณสุข การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล อาทิ การส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิต และการส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก การพัฒนาอนามัยบนพื้นที่สูง การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ อาทิ การควบคุมโรคติดต่อ งานสนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน ค่าสังคมสงเคราะห์และค่าฅาปนกิจ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย อาทิ การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การ

จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน ๑๐๒ เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน ๒๗ กรม ใน ๗ กระทรวง

๓. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน อาทิ งานตรวจมาตรา ชั่ง ตวง วัด และการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาทิ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน และงานจัดทะเบียนสัตว์พาหนะ

สรุปแล้วจะพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน ๑๘ เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน ๙ กรม ใน ๖ กระทรวง

๔. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนการพัฒนาเทคโนโลยี อาทิ การบริการ และถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน การส่งเสริมการลงทุน อาทิ งานบริการข้อมูลนักลงทุน และงานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน การพาณิชยกรรม อาทิ งานทะเบียนพาณิชย์ การพัฒนาอุตสาหกรรม อาทิ การกำกับดูแลโรงงาน การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน การท่องเที่ยว อาทิ การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์

พบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน ๘๘ เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน ๑๖ กรม ใน ๗ กระทรวง

๕. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟฟ้า เป็นต้น การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ อาทิ การติดตาม ตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ งานสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง และการบำบัดน้ำเสีย การดูแลรักษาที่สาธารณะ อาทิ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์ งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน ๑๘ เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน ๙ กรม ใน ๔ กระทรวง

๖. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ อาทิ การบำรุงรักษาโบราณสถาน การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

สรุปแล้วจะพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน ๒ เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน ๑ กรม ใน ๑ กระทรวง บทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตเมื่อจะต้องมีการปรับเปลี่ยน ถ่ายโอนงานการบริการสาธารณะจากราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลาง ให้กับท้องถิ่นดังนั้นบทบาทราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางในอนาคต พบว่าภารกิจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ ภารกิจในฐานะผู้ปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงภูมิภาคยังคงปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนในการปฏิบัติงาน ดำเนินการบางอย่างในฐานะตัวแทนของราชการส่วนกลาง และภารกิจที่ภูมิภาคจะต้องดำเนินการเมื่อมีการถ่ายโอน หรือ การมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการดำเนินการ

บริการสาธารณะ ในกรณีนี้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคควรจะมีบทบาท ดังต่อไปนี้ (วุฒิสาร ตันไชย : ๒๕๔๔)

๑. การส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการ เป็นการดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนทางวิชาการ โดยการหาความรู้ เทคนิค และวิธีการพัฒนา และดำเนินการใหม่ ๆ และถ่ายทอดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Know - how) การวิจัยและพัฒนา (Research & Development) ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
๒. งานอำนวยการ งานอำนวยการ เช่น ระบบทะเบียน ระบบการใช้ที่ดิน ระบบการจดทะเบียนรถ การจดทะเบียนสัตว์ ทั้งนี้แม้ว่าจะมีการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแล้ว แต่ระบบอำนวยการใหญ่ต้องมีศูนย์กลาง ต้องมีจุดรวมที่จะบริหารและเห็นภาพรวม และเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการมองเห็นภาพเหล่านี้ เพราะฉะนั้นลักษณะของการอำนวยการที่จะมีฐานข้อมูลเห็นภาพรวมของประเทศในแต่ละเรื่อง แต่ละด้านก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่
๓. งานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ จะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นก็เพื่อให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง ซึ่งจะทำให้เกิดการคานอำนาจกันระหว่างท้องถิ่นกับผู้รับผลประโยชน์ในท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ประชาชน
๔. งานกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น ในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบเป็นการตรวจสอบในเชิงมาตรฐาน ซึ่งจะต้องมีมาตรฐานกลาง อันเป็นมาตรฐานพื้นฐานที่มีความจำเป็น เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติให้ได้อย่างน้อยให้ถึงมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงาน ดำเนินการให้สูงกว่ามาตรฐานของรัฐได้ และการกำกับดูแล ตรวจสอบอีกลักษณะหนึ่งเป็นการตรวจสอบ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการใช้อำนาจ ซึ่งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม
๕. การสร้างระบบสนับสนุน (Back up) ให้กับท้องถิ่นระบบการสนับสนุนเป็นการสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการสร้างระบบประกันให้กับผู้รับบริการ หรือประชาชนว่า ประชาชนจะได้รับบริการที่ดี
๖. การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่นการส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่นเป็นบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะต้องสร้างความเข้มข้นในการส่งเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบการดำเนินการให้บริการสาธารณะในอนาคต

ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าเดิม และในมาตรา ๓๐ กำหนดให้มีการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ

ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ภารกิจทั้งหมดนี้ต้องถ่ายโอนภายใน ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๗) และอาจให้แตกต่างกันได้แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๓) ดังกล่าวแล้วข้างต้นว่าจะมีภารกิจในหลายรูปแบบที่รัฐถ่ายโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งรูปแบบการมอบหมายภารกิจหรือบริการสาธารณะในอนาคตที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นไป มีรูปแบบอยู่ ๓ รูปแบบ ได้แก่

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง

เมื่อรัฐบาลหรือส่วนราชการยุติบทบาทการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและการจัดโครงสร้างพื้นฐาน และถ่ายโอนหรือส่งมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน ๓ รูปแบบ ได้แก่ ๑) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบแล้ว ไม่ว่าจะองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือ เทศบาล เมื่อรับโอนภารกิจต่าง ๆ แล้ว สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองภายใต้ความสามารถของตนเอง ๒) ภารกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีภารกิจบางประการอาจต้องคำนึงถึงความร่วมมือ ดังนั้นภารกิจบางอย่างต้องมีลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันหรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน และ ๓) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการ มอบหมายหรือจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ

ในการดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจต้องมีการปรับเปลี่ยน เช่น การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยท้องถิ่นอาจจะเป็นผู้ดำเนินการหลักในการดำเนินกิจการสาธารณะบางภารกิจ แต่อีกหลายภารกิจยังคงอยู่ภายใต้การกำกับหรือการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ

๓) ภารกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไป แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

ภารกิจบางประการไม่ได้มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษาสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการจัดการศึกษาดังกล่าวก็สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การพิจารณามาตรฐานตามที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดดังนั้นในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจฯ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของการกระจายอำนาจของประเทศไทย ซึ่งต้องการกลไกและมาตรการที่จะพัฒนาขึ้นในอนาคตเพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการความเข้าใจที่ตรงกันและความมุ่งมั่น เชื่อมั่นต่อปรัชญาและคุณค่าของการกระจายอำนาจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นับแต่รัฐบาลส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่พร้อมจะร่วมกันพัฒนาการกระจายอำนาจโดยผ่านกระบวนการการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและมั่นคง

แผนกำหนดกรอบแนวคิดและแนวทางกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบรางวัล เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยยึดหลัก การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

๑. ในช่วง ๔ ปีแรก (พ.ศ.๒๕๔๔ - ๒๕๔๗)

ในช่วง ๔ ปีแรก (พ.ศ.๒๕๔๔ - ๒๕๔๗) ของการถ่ายโอนภารกิจ ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุง ระบบการบริหารงานภายใน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริการส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรับรอง การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒. ในช่วงที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๔๘ - ๒๕๕๓)

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง ๔ ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่เหลือ (พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๓) ตามกรอบของกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาท ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม (ภาคประชาชน) ที่จะเรียนรู้ร่วมกัน ในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๔ เป็นต้นไป)

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๔ เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุน การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านบริหารจัดการ และการคลังท้องถิ่น ที่พึ่งตนเอง และเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่น จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค จะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะ มาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็น ภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการปกครองตนเองของประชาชน ในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการ และสาระสำคัญ ๓ ด้าน คือ

๑. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

๒. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเอง ได้มากขึ้น โดยปรับบทบาท และภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่น เข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รับผิดชอบในภาคกิจมหภาค และภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิค วิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

๓. ด้านประสิทธิภาพการบริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และติดตามตรวจสอบ

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดกรอบทิศทาง และแนวทางการกระจายอำนาจที่ชัดเจน มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น ตลอดจนกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ตามแผนปฏิบัติการ

เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ให้มีการถ่ายโอนภารกิจ ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใน ๔ ปี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ที่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจภายใน ๔ ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน ๑๐ ปี
๒. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปี ๒๕๔๔ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของรายได้รัฐบาล และในปี ๒๕๔๙ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของรายได้รัฐบาล
๓. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความต้องการ และความจำเป็น

๔. จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากร จากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ
๕. ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจ และหน้าที่

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจ : อะไร เมื่อไร และอย่างไร

๑. การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ครอบคลุมงาน หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิชิตอาชญากรรม การต่างประเทศ และการเงินการคลัง ของประเทศโดยรวม
๒. ภารกิจให้บริการสาธารณะ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ สามารถถ่ายโอนภายในสี่ปี อย่างไรก็ตาม ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อม ได้ภายในสิบปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้การสนับสนุนแนะนำ ด้านการบริหารจัดการ และเทคนิควิชาการ
๓. รูปแบบการถ่ายโอน
ได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ คือ ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หรือบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เอง หรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ หรืออาจซื้อบริหารจ

สภาพการดำเนินการและปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวความคิดในการถ่ายโอนสถานศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเปลี่ยนสถานะข้าราชการครูเป็นพนักงานของรัฐ ยังคงถูกพูดถึงอย่างต่อเนื่องในทุกยุคทุกสมัยของการปฏิรูปการศึกษา และได้รับการต่อต้านจากข้าราชการครูทั่วประเทศ ทำให้ไม่ถึงเป็นเช่นนั้น จากรายงานการศึกษาวิจัยในหลายเรื่อง พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีศักยภาพ ความพร้อม และความเชี่ยวชาญในการจัดการศึกษาทั้งในด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ และด้านการบริหารงานบุคคล ในขณะที่ครูและประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นว่าจะจัดการศึกษาให้ได้ดีและมีมาตรฐานเท่ากับกระทรวงศึกษาธิการ เพราะไม่มีประสบการณ์และไม่เป็นมืออาชีพ โดยเฉพาะในเรื่องความรู้ความสามารถหรือวิสัยทัศน์ของผู้นำองค์กรบริหารส่วนตำบล ส่งผลต่อความรู้สึกของครูทั้งในเรื่องขวัญกำลังใจ เงินเดือน สวัสดิการและผลประโยชน์กึ่งอ้อมๆ ตลอดจนความมั่นคงและความก้าวหน้าในชีวิตราชการ สุดท้ายการศึกษาอาจจะกลายเป็นเรื่องการเมืองหรือฐานเสียง มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์และการทุจริตคอร์รัปชัน และที่สำคัญจะทำให้การจัดการศึกษา "ขาดความเป็นเอกภาพ" และถอยหลังไป ๕๐ ปีที่แล้วที่ข้าราชการครูระดับประถมศึกษาเคยสังกัดกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีความพร้อมหรือความถนัดในเรื่องการพัฒนาทางด้านกายภาพมากกว่า เช่น การสร้างถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ รวมถึงเรื่องการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ การฝึกอาชีพ การดูแลรักษาความสงบปลอดภัยในหมู่บ้าน เป็นต้น ดังนั้น หากจะกล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจ จึงควรเน้นการกระจายอำนาจในเรื่องต่างๆ ที่กล่าวมาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการมากกว่าการจัดการศึกษา แต่ไม่ขัดข้องที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ โดยการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนในชุมชนเพิ่มเติมจากกระทรวงศึกษาธิการได้ และไม่ถือว่าผิดระเบียบหรือซ้ำซ้อนกับที่กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการ ซึ่งจะทำได้

การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กในชุมชนที่มีความขาดแคลนในทุกเรื่อง ทั้งอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษา งบประมาณ รวมทั้งสื่ออุปกรณ์การเรียนการสอนต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดจากอีกหลายฝ่ายที่ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนสถานะของข้าราชการครูเป็นพนักงานของรัฐ โดยใช้ระบบสัญญาจ้างและให้ค่าตอบแทนที่สูงขึ้น โดยมีหลักการเพื่อจูงใจให้ได้คนดีและคนเก่งเข้ามาเป็นครู และมีเป้าหมายในการลดจำนวนข้าราชการและรายจ่ายภาครัฐในระยะยาว โดยเฉพาะเงินค่ารักษาพยาบาลและเงินบำนาญ ดังปรากฏในร่างกรอบทิศทางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๔ ของสภาการศึกษาแห่งชาติ การเปลี่ยนสถานภาพดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัย ซึ่งมีหลักการในทำนองเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงได้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่นในกรณีการเปลี่ยนสถานภาพข้าราชการเป็น "พนักงานมหาวิทยาลัย" สรุปปัญหาได้ดังนี้ ๑. รัฐจะต้องใช้งบประมาณมหาศาลในระยะต้นสำหรับการเพิ่มเงินเดือนให้กับพนักงาน ซึ่งถ้าเพิ่มให้ ๑.๗ เท่าของอัตราเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุ นั้นหมายความว่าพนักงานวุฒิปริญญาตรีจะได้รับเงินเดือนเริ่มต้นที่ประมาณ ๒๕,๕๐๐ บาท ซึ่งขัดแย้งกับความคิดที่ว่าจจะลดรายจ่ายภาครัฐอย่างสิ้นเชิง สุดท้ายก็จะไม่ได้รับเงินเดือนตามที่เคยบอกกล่าวจริง เพราะรัฐบาลไม่มีงบประมาณมากนักในแต่ละปี ๒. พนักงานจะไม่มีสวัสดิการในการรักษาพยาบาลทั้งครอบครัวและตนเองอีกต่อไป เพราะได้รับเงินเดือนที่สูงกว่าข้าราชการและมีสัญญาจ้าง จึงต้องไปใช้สิทธิประกันสังคม ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งเรื่องคุณภาพยาและการให้บริการที่ต้องเลือกใช้บริการได้เพียงโรงพยาบาลเดียว ยกเว้นกรณีฉุกเฉิน ๓. พนักงานจะไม่มีเงินบำเหน็จบำนาญ แต่มีเงินสะสมจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและเงินบำนาญชราภาพจากประกันสังคม ซึ่งได้รับประมาณเดือนละไม่กี่พันบาท ในขณะที่เงินเดือนที่ได้รับเพิ่มขึ้นในสถานภาพพนักงานจะได้น้อยกว่าข้าราชการ เมื่อเปรียบเทียบกับค่ารักษาพยาบาลและเงินบำนาญ หากมีอายุที่ยืนยาว ๔. การใช้สัญญาจ้างทำให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตการทำงาน เพราะอาจถูกยกเลิกสัญญาจ้างได้ง่าย โดยเฉพาะกรณีมีปัญหาขัดใจกับผู้บริหารที่ไม่มีคุณธรรม จริยธรรม หรือหลักธรรมาภิบาลในการทำงาน อีกทั้งยังไม่สามารถกู้เงินจากธนาคาร การค้าประกันในการเข้าทำงาน หรือการประกันตนเองในกรณีตกเป็นผู้ต้องหาได้ ๕. สถานภาพทางสังคมจะแย่ง โดยสถานะของอาชีพจะเปลี่ยนจาก "ข้าราชการ" เป็น "ลูกจ้าง/รับจ้าง" เท่านั้น ซึ่งจะต้องระบุนในการทำธุรกรรมหรือการกรอกเอกสารต่างๆ เช่น การทำบัตรประจำตัวประชาชน การทำแบบสอบถาม เป็นต้น ดังนั้น หากมีการเปลี่ยนสถานะข้าราชการครูเป็นพนักงานในลักษณะเช่นนี้จริง คงยากที่จะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นครู โดยเฉพาะคนเก่งๆ ที่มีสติปัญญาชั้นเลิศทั้งหลาย ซึ่งในอดีตเคยปรากฏมาแล้วว่า คนที่เลือกคณะใดไม่ได้จำนวนหนึ่งมาเลือกเรียนคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ นั้นหมายความว่า ถ้าครูไม่เก่งคงยากที่จะไปสอนให้ลูกศิษย์เก่งได้ และอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อคุณภาพการศึกษาอย่างใหญ่หลวง หากจะปรารถนาดีต่อเด็กเยาวชนและประเทศชาติ เราหันกลับมาแก้ไขปัญหาการศึกษาให้ตรงจุดดีกว่า นั่นคือ สร้างแรงจูงใจให้คนเก่งและคนดีที่มีจิตวิญญาณความเป็นครูมาสอนหนังสือทั้งในเรื่องของเงินเดือน สวัสดิการ ความก้าวหน้า และความมั่นคงในการทำงานมากกว่าการคิดเปลี่ยนระบบใหม่ โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการ การสรรหาและคัดเลือกอย่างเข้มข้นในการสอบเข้ามหาวิทยาลัย การให้เงินเดือนเพิ่มขึ้น เดือนละ ๓,๕๐๐ บาท ในกรณีที่มีใบประกอบวิชาชีพครู แต่ห้ามสอนพิเศษหรือสอนในโรงเรียนกวดวิชา การมีเส้นทางความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน โดยไม่ต้องดำรงตำแหน่งบริหาร ซึ่งในปัจจุบันน่าจะเป็นเรื่องเดียวที่ประสบความสำเร็จจากการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ครูมีเส้นทางความก้าวหน้าดีขึ้นกว่าในอดีตเยอะมากโดยการทำวิทยฐานะ ชำนาญการ ชำนาญการพิเศษและเชี่ยวชาญ เพียงแต่มีปัญหาในเรื่องวิธีการที่เน้นการทำเอกสารหรือการจ้างทำผลงาน ถือว่าเป็นการกระทำความผิด

ทั้งวินัยและจรรยาบรรณในวิชาชีพ ซึ่งในเรื่องนี้อาจต้องปรับวิธีการที่ให้สะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนมากกว่า อย่างไรก็ตาม ระบบราชการไทยควรจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สามารถดำเนินการกับข้าราชการที่ย่อหย่อนประสิทธิภาพให้ออกจากราชการได้หากไปพัฒนาตนเองแล้วยังไม่ทำงานให้ดีขึ้น รวมทั้งควรเข้มงวดในเรื่องของจรรยาบรรณวิชาชีพครู กรณีที่เห็นแก่อามิสสินจ้างโดยการสอนพิเศษและนำข้อสอบไปบอกลูกศิษย์ของตนเองที่เรียนพิเศษด้วย ทั้งนี้ หากจะลดรายจ่ายภาครัฐโดยการลดจำนวนข้าราชการลง ควรดำเนินการในทุกกระทรวง โดยเฉพาะข้าราชการและพนักงานของรัฐในส่วนกลางที่มีจำนวนมากเกินไป ในส่วนของข้าราชการครู พบว่าในภาพรวมมีจำนวนครูเมื่อเทียบกับจำนวนเด็กนักเรียนเกินอยู่ประมาณ ๙๐,๐๐๐ คน โดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ในเมือง แต่โรงเรียนในท้องถิ่นทุรกันดารหรือโรงเรียนขนาดเล็กในชนบทที่มีนักเรียนน้อยกว่า ๑๒๐ คน ยังมีห้องเรียนที่ขาดครูมากกว่า ๓๕,๐๐๐ ห้องเรียน กระทรวงศึกษาธิการอาจต้องมีการเกลี้ยอัตรากำลังครูใหม่ โดยการให้โยกย้ายกลับภูมิลำเนาตามความสมัครใจและควรทบทวนจำนวนโรงเรียนทั้งหมดที่มีอยู่ เนื่องจากมีจำนวนโรงเรียนมากเกินไปในขณะที่จำนวนเด็กเกิดน้อยลง แต่ต้องไม่ทำให้เด็กและผู้ปกครองที่อยู่ในชนบททางไกลเดือดร้อนในการเดินทาง โดยยึดหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันทางการศึกษา หลังจากนั้นจึงบรรจุอัตรากำลังใหม่ให้กับโรงเรียนที่ขาดแคลนครูตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้ "โครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น" ซึ่งควรบรรจุครูให้ครบทุกชั้นปีและตรงวิชาเอก ในเบื้องต้นแต่ละโรงเรียนต้องมีครูประจำการให้ครบทุกชั้นปี คือ ๖ คน โดยไม่ต้องพิจารณาจำนวนเด็กนักเรียน และต้องมีผู้อำนวยการโรงเรียน บุคลากรทางการศึกษา และนักการภารโรง เพื่อให้ครูจัดการเรียนการสอนอย่างเต็มที่ ในขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่ในเมืองควรจำกัดจำนวนเด็กนักเรียนต่อห้องไม่เกิน ๓๐ คน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการเรียนการสอนให้ดีขึ้น ซึ่งการศึกษาไม่ควรคิดเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายมากนัก เพราะการที่เด็กเยาวชนมีความรู้ คือ กำไรของประเทศชาติ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการควรเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณใหม่ โดยไม่ใช้วิธีการจัดสรรตามจำนวนนักเรียนเป็นหลักวิธีเดียว ในเบื้องต้นต้องจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนอย่างเพียงพอและมีความอยู่รอดสำหรับค่าดำเนินการต่างๆ เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน เป็นต้น หลังจากนั้นจึงจัดสรรให้ตามจำนวนเด็กนักเรียน ประการสุดท้าย การศึกษาเปรียบเสมือนการปลูกต้นไม้ ต้องมีความอดทน ใจเย็น และควรพรวนดิน รดน้ำ ใส่ปุ๋ย เพื่อรอการเจริญเติบโต ซึ่งผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารไม่ควรเปลี่ยนนโยบายบ่อย ในลักษณะรายวัน/รายเดือน เพราะจะทำให้ขาดความต่อเนื่องและสร้างความสับสนให้กับผู้ปฏิบัติ ในขณะที่พ่อแม่และครอบครัวต้องให้ความสนใจดูแลลูกหรือบุตรหลานของตนเอง โดยการสอนให้ทำการบ้านหรือสอนให้รู้จักระเบียบวินัยเบื้องต้น เช่น ความรับผิดชอบหน้าที่ ความซื่อสัตย์สุจริต การตรงต่อเวลา เป็นต้น ในส่วนของสื่อต่างๆ ก็ควรผลิตรายการที่ให้ข้อคิดหรือสติปัญญากับคนไทยมากกว่าการขายข่าวหรือละครน้ำเน่าที่มีแต่เพียงความบันเทิงเท่านั้น และไม่ควรออกอากาศรายการพวกนี้ในช่วงเวลาค่ำๆ ซึ่งเป็นเวลาที่เด็กควรจะทำบ้าน หรืออ่านหนังสือมากกว่าการดูโทรทัศน์ ดังนั้น หากจะปฏิรูปการศึกษาต้องเอา ใจที่ค้นคว้าหาความคิดและเลิกพูด เรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาและเปลี่ยนสถานะของครูเป็นพนักงานของรัฐได้แล้ว แต่หันกลับมาพัฒนาระบบและกลไก เริ่มตั้งแต่การผลิต การบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน จนถึงการให้ออกจากงาน เพื่อให้ได้บุคคลที่มีจิตวิญญาณความเป็นครูและมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง มาเป็นครูอาจารย์ตามร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๙ จะดีกว่าหรือไม่

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ในฐานะประธานกรรมการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ ซึ่งเป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ ๙/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ทั้งนี้ การดำเนินการถ่ายโอนจริงให้เป็นไปตามหลักความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งคำนึงถึงความพร้อมในการจัดการเรียนการสอน คุณภาพการศึกษา และประโยชน์ของนักเรียนเป็นสำคัญซึ่งมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ ๙/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ที่ได้พิจารณาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา (เฉพาะสถานศึกษาที่ถ่ายโอน) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นดังนี้

๑. ให้มีองค์กรกำหนดนโยบาย แผน มาตรฐาน และสนับสนุนงบประมาณในทีเดียวกัน และโดยที่เรื่องนี้เป็นบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ จึงให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการจัดสรรให้แก่ อปท. และให้คำนวณเข้าไว้ในส่วนของงบประมาณ ร้อยละ ๓๕ ตามกฎหมาย

๒. ให้มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยพิจารณารูปแบบองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อไปอีกครั้งหนึ่ง

๓. โรงเรียนใดที่มีความสามารถและมีศักยภาพ ควรให้อำนาจและอิสระในการบริหารโดยเฉพาะทางวิชาการ และควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งอาจต้องแก้ไขกฎหมายในอนาคต

๔. ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน ให้งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าใช้จ่ายด้านวิชาการอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โดยผ่านระบบ GFMS ส่วนงบประมาณอื่น ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท.

๕. การจัดการศึกษาของ อปท. ควรรับผิดชอบทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาตลอดชีวิต (น่าจะมีความพร้อมตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป)

๖. การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของบุคลากร ดังนี้

(๑) กรณีบุคลากรสมัครใจ ให้ตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคลไปสังกัด อปท.

(๒) กรณีบุคลากรไม่ประสงค์โอนไป อปท. ให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกิน ๒ ปีการศึกษา เมื่อไม่ประสงค์จะโอนไปก็ให้กลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้ ในกรณีมีอัตราที่ขาดอันเนื่องมาจากการถ่ายโอน รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณหรืออัตราเพื่อบรรจุทดแทนให้แก่ อปท. หรือกระทรวงศึกษาธิการแล้วแต่กรณี

๗. ปีการศึกษา ๒๕๔๙ ให้แบ่งระดับสถานศึกษาที่จะถ่ายโอน ดังนี้

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด รับโอนได้ไม่เกิน ๓ โรงเรียน โดยแบ่งออกเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ไม่เกิน ๑ โรงเรียน และอีก ๒ โรงเรียน อาจเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

(๒) เมืองพัทยา และเทศบาลที่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน ๒ โรงเรียน ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

(๓) เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน ๑ โรงเรียนในระดับประถมศึกษา

(๔) กรุงเทพมหานคร ให้กระทรวงศึกษาธิการ และ กกถ. ร่วมกันพิจารณาจำนวนสถานศึกษาที่จะรับถ่ายโอน โดยให้คำนึงถึงค่านิยมสถานศึกษาพิเศษที่ได้กำหนดไว้แล้วด้วย กรณีที่สถานศึกษาใดมีความพร้อมและสมัครใจโอนไปอยู่ อปท. และ อปท. ยินดีรับโอนสถานศึกษาดังกล่าว นอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวข้างต้น ให้สถานศึกษา และ อปท. ทำความตกลงเพื่อเป็นหลักฐานยืนยัน และเสนอให้ กกถ. พิจารณาเป็นราย ๆ ไป

๘. สถานศึกษาลักษณะพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบ ที่จัดการศึกษาระดับภาค ระดับจังหวัด หรือระดับเขตพื้นที่การศึกษา เช่น โรงเรียนในฝัน ซึ่งเป็นนโยบายเฉพาะของรัฐบาล ให้เป็นไปตามคำนิยามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยทั้งนี้ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป สำหรับสถานศึกษาที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ (สมศ.) ที่ยังขาดความพร้อมด้านบุคลากร หรือขาดระบบบริหารซึ่งต้องพัฒนามาตรฐานและความพร้อม เห็นสมควรถ่ายโอนให้ อปท. รับผิดชอบ โดยกำหนดเงื่อนไขว่า อปท. ที่รับโอนต้องมีแผนการพัฒนาสถานศึกษาที่ชัดเจน และมีการติดตามประเมินผลเพื่อให้อยู่ในเกณฑ์ มาตรฐานของ สมศ.ต่อไป

๙. ให้มีคณะกรรมการและระบบติดตามและประเมินผลการโอนสถานศึกษาตามแนวทางนี้ และเสนอ กกค.ต่อไป หากปรากฏว่า การจัดการศึกษามีปัญหาหรือด้อยคุณภาพลง อาจมีการทบทวนการโอนได้เป็นราย ๆ ไป

ความเคลื่อนไหวและการเรียกร้องของผู้นำองค์กรครูในระดับต่างๆที่ต้องการให้ยุติการดำเนินการ "โอนโรงเรียนประถมให้ อบต." ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาสามสี่เดือนที่ผ่านมา นี้ จะเป็นปัญหาใหญ่ของการบริหารจัดการเกี่ยวกับการศึกษาในรูปแบบใหม่อีกเรื่องหนึ่งที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ นอกเหนือไปจากแนวทางการดำเนินการเพื่อ "ปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ" ซึ่งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ กำลังเร่งดำเนินการอยู่

ความเคลื่อนไหวคัดค้านการโอนโรงเรียนไปให้ อบต.ตามที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่ในสื่อต่างๆเหล่านี้ก็ดูจะมีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆจนอาจจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ทางการศึกษาเรื่องหนึ่งที่รัฐบาลชุดใหม่และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาคนใหม่จะต้องเข้ามารับผิดชอบจัดการแก้ไขต่อไปได้

ในฐานะที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความพยายามแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้เขียนจึงใคร่ขอประมวลข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการโอนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจะได้วิเคราะห์และนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นจากเรื่องดังกล่าวเพื่อสรุปเป็นข้อมูลและข้อเท็จจริงที่อยู่บนพื้นฐานของเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าแท้ที่จริงแล้วการดำเนินการในเรื่องนี้มีความเป็นมา วัตถุประสงค์และแนวทางการปฏิบัติอย่างไร และจะสร้างปัญหาอย่างไรให้แก่ระบบการศึกษาของประเทศดังที่มีการให้ข้อมูล (ที่อาจไม่ค่อยตรงตามความเป็นจริงนัก) ต่อสาธารณะและต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างๆ อยู่ในขณะนี้จริงหรือไม่ และในกรณีดังกล่าว การกำหนดนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาของรัฐบาลชุดใหม่ควรจะเป็นไปในทิศทางใด

สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการโอนการศึกษาให้ท้องถิ่น

สภาพความเป็นมาและประเด็นคัดค้านโต้แย้งการโอนการศึกษาให้ท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

สาระหลักประการหนึ่งในกฎหมายดังกล่าวซึ่งกำหนดให้ต้องปฏิรูปการศึกษาของประเทศทั้งระบบ หากกล่าวโดยเฉพาะสำหรับในประเด็นนี้ ก็คือการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา บนพื้นฐานของความร่วมมือและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนและเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาซึ่งมีหน้าที่นำสาระหลักของกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติก็ได้ยกร่างกฎหมายและเสนอแนวทางการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานแก่หน่วยปฏิบัติเหล่านี้ภายใต้ระบบบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยจะมีคณะกรรมการการบริหารขึ้นทั้งในระบบเขตพื้นที่การศึกษาและ

ในระดับสถานศึกษาโดยมีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมอยู่ในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษา
ทุกระดับเหล่านี้ด้วย

ทั้งนี้ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายฉบับนี้
ได้กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับได้ตามความพร้อม ตามความ
เหมาะสม และความต้องการในท้องถิ่นโดยให้กระทรวงเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม
ดังกล่าว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ขึ้นใช้บังคับ เพื่อวางหลักเกณฑ์และกำหนดแนวทาง
ตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติในการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจในการจัดการบริหารสาธารณะทุกด้านที่รัฐดำเนินการ
อยู่ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ เพื่อสอดคล้องกับการที่กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติบังคับให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น
เพิ่มเติมจากที่เคยได้รับ คิดเป็นสัดส่วนประมาณ ๙-๑๐% ของรายได้ของรัฐในปี ๒๕๔๒-๒๕๔๓ ให้เป็นสัดส่วน
ไม่น้อยกว่า ๒๐ % ในปีงบประมาณปัจจุบัน (๒๕๔๔) และจะเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่า ๓๕ % ของรายได้ของรัฐ
ในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ โดยกำหนดหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้ครอบคลุมภารกิจเกือบทุก
ด้านที่รัฐกำลังดำเนินการอยู่ และได้ระบุให้มีการถ่ายโอนภารกิจไปยังท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจซึ่งกฎหมาย
ได้กำหนดให้จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจอันเป็นองค์กรไตรภาคี (รัฐ : ท้องถิ่น : ผู้ทรงคุณวุฒิ)
ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และได้มีการแยกจัดทำ "แผนปฏิบัติการ
กระจายอำนาจ" ตามสภาพของภารกิจของบริการสาธารณะด้านต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติเฉพาะเรื่อง เช่น
ในด้านการสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการศึกษา ฯลฯ ขึ้นในช่วงกลางปี ๒๕๔๓ เพื่อเตรียมการ
ดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว เฉพาะงานการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษานั้น คณะกรรมการได้ยกร่างแผนปฏิบัติการ
กระจายอำนาจขึ้นเพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นสำหรับการเตรียมดำเนินการหารือกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับ
การจัดการศึกษา โดยในร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จัดทำขึ้นนี้ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มี
การถ่ายโอนสถานศึกษาในระดับประถมศึกษาไปให้สังกัดยัง อบต. เทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่
สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ และกำหนดให้ถ่ายโอนสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้
โดยไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดหรือข้อยกเว้นใดๆในการถ่ายโอนสถานศึกษาไว้ในร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าว
เลย ร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการศึกษา อาทิ
สำนักงานปฏิรูปการศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ และต่อมาเมื่อข้อเท็จจริงในสาระของร่างแผนปฏิบัติการ
ดังกล่าวได้เผยแพร่ไปยังกลุ่มองค์กรครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างๆก็ได้มีความเคลื่อนไหวคัดค้านในเรื่อง
ดังกล่าวอย่างรุนแรงในลักษณะที่ปฏิเสธทั้งการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จตามถ้อยคำของร่าง
แผนปฏิบัติการที่สร้างขึ้น และทั้งปฏิเสธที่จะถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังท้องถิ่นระดับที่เล็กที่สุดที่อยู่ในรูปของ อบต.
รวมตลอดไปถึงการปฏิเสธหลักการในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง
สิ้นเชิงอีกด้วย

สาระหลักของการคัดค้านแนวทางดังกล่าวของกลุ่มองค์กรครูต่างๆ มีประเด็นสำคัญอยู่สามประการ
ที่สมควรปรับปรุงแก้ไข คือ

๑. เรื่องความไม่พร้อมและไม่สามารถบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

๒. เรื่องที่การถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้เอกภาพและประสิทธิภาพของ

๓. เรื่องที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับผลกระทบในเรื่องความก้าวหน้า มั่นคงในการทำงาน ตลอดทั้งในเรื่องเกี่ยวกับเกียรติและศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคลที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปและในเวลาต่อมาข้อคัดค้านในเรื่องดังกล่าวก็ค่อยๆพัฒนาไปอย่างเป็นระบบมากขึ้นจนกลายเป็นการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการศึกษาเฉพาะที่เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจริเริ่มจัดการศึกษาของตนเองได้ (โดยไม่มีถ่ายโอนมาจากสถานศึกษาของรัฐ) และให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะตามแนวทางกระจายอำนาจที่เป็นสาระหลักของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติโดยการเข้าเป็นกรรมการบริหารจัดการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาหรือเป็นกรรมการสถานศึกษาเท่านั้น แล้วในเวลาต่อมาข้อเรียกร้องและการโต้แย้งคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจในเรื่องการศึกษาดังกล่าวก็ได้พัฒนาไปเป็นการเรียกร้องให้แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.๒๕๔๒ โดยให้ตัดบทบัญญัติเรื่องการให้อำนาจจัดการศึกษาโดยตรงออกไปจากอำนาจในการดำเนินการสาธารณะของท้องถิ่นในที่สุด

ความพยายามแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้เชิญกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกระจายอำนาจมาร่วมหารือในเรื่อง การจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษาและได้ขอยุติร่วมกันว่าร่างแผนปฏิบัติการที่น่าเสนอเป็นเพียงการยกร่างและได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการซึ่งจะต้องดำเนินการโดยหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน และจะได้มีการยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาโดยละเอียดที่สอดคล้องกับหลักการและแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ โดยจะต้องมีการหารือแนวทางในการดำเนินการเรื่องนี้กับกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาต่อไป และในเดือนกันยายน ๒๕๔๓ นั้นเองที่กลุ่มองค์กรครูในสังกัดต่างๆเริ่มแสดงความคิดเห็นและคัดค้านการกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาให้แก่ อบต. ทั้งในแง่ความพร้อม ทรัพยากร และความรู้ความสามารถของผู้บริหารใน อบต.ด้วย โดยได้ยกเอาสถานการณ์ทำนองเดียวกันกับที่เคยเกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ.๒๕๐๙ - ๒๕๒๓ ซึ่งการศึกษาระดับประถมศึกษาตกอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นประสบการณ์ที่เลวร้ายของข้าราชการครูขึ้นเป็นตัวอย่างเพื่อคัดค้านการโอนสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น และในระยะ ๒ - ๓ เดือนต่อมา

ข้อคัดค้านตลอดทั้งเหตุผลที่ได้นำเสนอก็ได้รับการขานรับในระดับประเทศจากองค์กรครูเกือบทั้งหมด และต่อมาข้อคัดค้านดังกล่าวก็ได้พัฒนาจากการไม่เห็นด้วยในการที่จะให้สถานศึกษาและบุคลากรไปสังกัด อบต. ซึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีความพร้อมน้อยที่สุดกลายเป็นการคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาทุกรูปแบบและนำไปสู่ข้อเสนอให้ตัดทอนอำนาจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด ในเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจได้จัดการประชุม ๔ ฝ่ายระหว่างคณะกรรมการกระจายอำนาจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานปฏิรูปการศึกษาขึ้น ณ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อหาแนวทางและข้อยุติในการยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในที่ประชุมดังกล่าวได้มีแนวทางหลักในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาหลายประการ ที่เป็นความเห็นชอบร่วมกันของที่ประชุมและที่ประชุมได้มีมติให้สำนักงานปฏิรูปการศึกษา และการศึกษาไปยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษา

ตามแนวทางที่เป็นมติของที่ประชุมมาเสนอต่อคณะกรรมการกระจายเพื่อดำเนินการให้มีแผนปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าวให้เสร็จทันเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ตามที่ กฎหมายกำหนดต่อไป

ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๓ สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาตลอดทั้งหลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา โดยทำเป็นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ เสร็จสิ้นตามแนวทางที่ที่ประชุมร่วมในเดือนตุลาคมได้กำหนดหลักการไว้และนำเสนอให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาปรับปรุงในฐานะที่ได้รับมอบหมายร่วมกัน ในการยกร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยความมุ่งหมายที่จะให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพหรือการจัดระบบบริหารการศึกษาของชาติโดยส่วนรวมให้น้อยที่สุด ในเดือนธันวาคม ๒๕๔๓ กระทรวงศึกษาธิการได้ปรับแก้รายละเอียดบางประการในแผนปฏิบัติการที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษาเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่องสถานศึกษาที่จะมีการโอนและในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนการศึกษา และเมื่อได้หารือกันแล้ว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาไม่ขัดข้องในการปรับแก้รายละเอียดดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสมศักดิ์ ปรีศนันทน์กุล) และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) จึงได้เปิดแถลงถึงสาระสำคัญของแผนปฏิบัติ การกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ได้จัดทำขึ้นใหม่โดยความเห็นชอบร่วมกันของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญและแนวทางการดำเนินการ ตลอดจนการกำหนดสถานการณ์ที่จะให้มีการถ่ายโอน ตลอดจนการกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พร้อมถ่ายโอนแตกต่างไปจากสาระที่ได้กำหนดไว้ในร่างแผนปฏิบัติการเดิมของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจอย่างสิ้นเชิง ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๔ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (นายพนม พงษ์ไพบูลย์) ได้ทำหนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ ศธ. ๐๒๐๒/๒๖ ส่งแผนปฏิบัติการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่างขึ้นตามแนวทางข้างต้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจเพื่อนำเสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจให้พิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาประกาศใช้เป็นแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นต้นไป

สาระหลักของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการนำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจมีสาระสำคัญที่เป็นหลักกรรมทั้งสิ้น ๔ ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง กำหนดลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่ต้องมีการถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น

นอกจากจะกำหนดให้ไม่ต้องมีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษา ได้กำหนดลักษณะของสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องดำเนินการเองโดยจะไม่มีถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น ๙ ประเภท คือ

๑. สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านที่มุ่งให้บริการในเขตที่กว้างกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๒. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัย และพัฒนา
๓. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

๔. สถานศึกษาที่จัดตั้งเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัด หรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

๕. สถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีภาระงานมากและมีความซับซ้อนในการบริหารงาน ได้แก่ สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนขึ้นไป และสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๓๐๐ คนขึ้นไป

๖. สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือที่ขาดความพร้อมในเชิงบุคลากรและระบบบริหารซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารห่างไกลหรืออยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

๗. สถานศึกษาที่จัดตั้งในลักษณะที่เป็นองค์กรกระจายอำนาจในรูปองค์กรมหาชนอยู่แล้ว

๘. สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริที่อยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่างๆ และ

๙. สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาเอง

ประการที่สอง กำหนดลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษา

แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาลงฉบับนี้ มิได้กำหนดอนุญาตให้ท้องถิ่นทุกประเภทสามารถรับโอนสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ หากแต่กำหนดให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งมานานพอสมควรแล้วเท่านั้นที่จะรับโอนสถานศึกษาของรัฐได้ โดยได้กำหนดให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ(กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) เท่านั้น ที่จะสามารถรับโอนสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆได้

ข้อยุติเบื้องต้นสำหรับปัญหาที่มีการยกขึ้นเพื่อคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา เมื่อพิจารณาจากกรอบสาระหลักของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เห็นชอบร่วมกันในการนำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าได้มีการกำหนดแนวทางเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่ได้มีการนำเสนอในระหว่างการคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกข้อทุกประเด็นโดยครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ โดยอาจแยกพิจารณาโดยคำชี้แจงรายละเอียดของปัญหาหรือข้อห่วงใยที่มีการยกขึ้นเป็นประเด็นคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นๆทั้งสิ้น ๕ ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ การจำกัดขอบเขตของสถานศึกษาที่จะต้องมีการถ่ายโอนไม่เฉพาะเพียงการกำหนดลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม ๙ ประเภทที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการดังกล่าวเท่านั้น แต่การกำหนดให้ เฉพาะแต่เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และกรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยาเท่านั้น จะรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในเขตท้องถิ่นนั้นๆย่อมมีผลที่ขยายลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่มีการถ่ายโอนไปโดยปริยายว่า สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขต อบต.อยู่ในเขตเทศบาลตำบล และที่ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ที่อยู่นอกเขตเทศบาลเมือง และที่ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ที่อยู่นอกเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนครย่อมไม่อยู่ในกลุ่มสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอนไปด้วย สภาพเช่นนี้ย่อมทำให้ขอบเขตของสถานศึกษาที่อยู่ในข่ายที่จะต้องถ่าย

โอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จำกัดตัวลงอย่างมีนัยสำคัญ

ประเด็นที่ ๒ การจำกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษาที่จัดทำขึ้นใหม่นี้ ได้จำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาไว้เฉพาะแต่ท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความเจริญและมี ความพร้อมสูงเท่านั้น โดยระบุว่า นอกจากจะถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว จะถ่ายโอนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับพื้นฐานให้เฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งในขณะนี้มียู่เพียง ๒๐ แห่งทั่วประเทศ และเทศบาลเมือง ซึ่งมีอยู่ เพียง ๗๖ แห่ง และมีให้มีการโอนถ่ายสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่เทศบาลตำบล ซึ่งมีอยู่ ๑,๐๓๑ แห่ง และไม่ให้มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีจำนวนถึง ๖,๗๔๖ แห่งและไม่ให้ถ่ายโอนไปยังองค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มีจำนวน ๗๕ แห่ง แต่อย่างไร และหมายความด้วยว่า ในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ถึง ๗,๙๕๒ แห่งทั่วประเทศนั้นมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง ๑๐๐ แห่งเท่านั้นที่มีสิทธิรับโอนสถานศึกษาของรัฐ

ประเด็นที่ ๓ การยืนยันหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ การจำกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ที่หนึ่งร้อยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญและความพร้อมสูงสุด และจำกัดประเภทสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะโอน ว่าจะต้องไม่เข้าข่ายที่เป็นสถานศึกษาเก่าประเภทที่กล่าวมาแล้ว เช่น การเป็นสถานศึกษาที่มีวัตถุประสงค์พิเศษ สถานศึกษาตัวอย่างประจำจังหวัดหรือประจำภาค หรือสถานศึกษาขนาดใหญ่ดังกล่าว นั้น ก็ได้หมายความว่าสถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นตามเกณฑ์ทั้งเก่าประเภทและตั้งอยู่ เขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเขตกรุงเทพมหานครและเขตเมืองพัทยาทั้งหมด (ซึ่งส่วนใหญ่ ก็มักจะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ หรือมีลักษณะเป็นสถานศึกษาประจำจังหวัดซึ่งเป็นข้อยกเว้นอยู่แล้ว) จะต้องโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการถ่ายโอนนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่มีรายละเอียดหลายประการ และจะต้องเป็นไปตามแนวทางการตรวจสอบประเมินความพร้อมโดยคณะกรรมการที่กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้กำหนดขึ้นตามนัยมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินและได้รับการประกาศให้อำนาจรับโอนสถานศึกษาเท่านั้นจึงจะสามารถรับโอนสถานศึกษาตามที่กำหนดไปบริหารจัดการได้ เมื่อพิจารณาแนวทางในการร่างกฎกระทรวงซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนการศึกษาจะต้องมีความพร้อมทั้งในด้านแผนงานการจัดการศึกษา ทรัพยากรและงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งการมีคณะกรรมการเฉพาะด้านเพื่อบริหารจัดการศึกษา ประกอบกับการที่ต้องมีความต้องการของคนในท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนในการรับโอนสถานศึกษาแล้ว จะเห็นได้ว่าการโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีทั้งขั้นตอนและเงื่อนไขมากมาย จนอาจกล่าวได้ด้วยซ้ำว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาในระดับพื้นฐานของตนเองขึ้น ก็น่าจะเป็นแนวทางที่จะเป็นไปได้โดยสะดวกรวดเร็ว และไม่มีอุปสรรคใดๆ มากยิ่งกว่าการขอรับโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ประเด็นที่ ๔ การจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้าราชการครู เงื่อนไขสำคัญที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาฉบับนี้ ก็คือ แม้เมื่อผ่านหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโรงเรียนที่จะถ่ายโอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน และผ่านขั้นตอนการประเมินความพร้อมตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเรียบร้อยแล้ว และมีการประกาศให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ซึ่งจะต้องมีการเตรียมตัวล่วงหน้า ๒ ปี ก่อนการถ่าย

โอนจริง) แล้วก็ตาม แต่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหลายที่มีอยู่เดิมในสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอน ต่างก็จะต้องยังคงสถานะเป็นข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการ (หรือกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แล้วแต่กรณี) ต่อไปจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกำหนดระบบบริหารงานบุคคลที่จะเกิดขึ้นภายใต้ กระบวนการปฏิรูปการศึกษา ทั้งในด้านค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และความก้าวหน้าในวิชาชีพของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวง ซึ่งเห็นได้อยู่ในตัวว่าย่อมไม่สามารถสร้างขึ้นภายในระบบบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันได้ภายในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น แม้หากท้ายที่สุดยังมีการถ่ายโอน สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานบางแห่งไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๙ - ๒๕๕๔ แต่ทว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาที่มีการถ่ายโอนไปเหล่านี้ ก็ยังคงไม่ได้รับความกระทบกระเทือนใดๆ และยังคงมีสถานะเป็นข้าราชการของกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ต่อไป เช่นเดิมทุกประการนั่นเอง

ประเด็นที่ ๕ การกำหนดกรอบระยะเวลาที่ยืดหยุ่นสำหรับการถ่ายโอน นอกจากแผนปฏิบัติการกระจาย อำนาจด้านการศึกษาดังกล่าวจะได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนที่ยาวนาน สอดคล้องกับ กำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว การกำหนดกรอบระยะเวลาของการถ่ายโอนเฉพาะการศึกษาปฐมวัยหรือในระดับอนุบาลซึ่งมีการดำเนินการในระดับดังกล่าวอยู่ไม่มากนักในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๕ - ๒๕๔๘ อันเป็นระยะเวลา สำหรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไว้ในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๙-๒๕๕๔ นั้น กรอบระยะเวลาดังกล่าว นอกจากจะยาวนานเพียงพอสำหรับการเตรียมการในเรื่องการพัฒนาระดับคุณภาพและการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คลอดทั้งพัฒนาวิธีการบริหารการศึกษาในระบบใหม่ที่เน้นความเป็นอิสระของหน่วย ปฏิบัติในเขตพื้นที่ และการมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆในสังคมแล้ว กรอบระยะเวลาดังกล่าวก็สอดคล้องและอยู่ ภายใต้แนวคิดเรื่องการปรับปรุงสาระสำคัญของแผนได้ตามที่บัญญัติตามมาตรา ๓๔ ของกฎหมายกำหนดแผนและ ขึ้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจจะต้องทบทวนแผนกระจายอำนาจใหม่ทุกๆ ระยะเวลา ๕ ปี เพื่อให้สอดคล้องสัมพันธ์กับความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้และ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆโดยเฉพาะในเรื่องการศึกษาที่ กำลังจะมีการเปลี่ยนแปลง ครั้งใหญ่หลวงในระยะเวลาดังกล่าวต่อไปด้วย ดังนั้น การทบทวนแผนกระจายอำนาจใหม่เมื่อครบ ๕ ปี ในต้นปี ๒๕๔๙ จึงจะเป็นโอกาสให้มีการทบทวนความเป็นไปได้ ความจำเป็นและความเหมาะสมของการถ่ายโอน สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่งภายใต้เงื่อนไขและภายในกรอบระยะเวลาที่ กฎหมายอนุญาตไว้ให้กระทำได้อีกด้วย

ปัญหาที่แท้จริงของการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพิจารณาแนวทางการ ดำเนินการขององค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องที่จะต้องรับผิดชอบในด้านการศึกษาและการกระจายอำนาจตามที่ กฎหมายกำหนด ประกอบกับสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษาที่ กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษานำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจ ประกอบกับข้อ วิเคราะห์ที่ได้นำเสนอไปโดยลำดับแล้ว

การศึกษาพบว่าข้อคัดค้านหรือความวิตกกังวลขององค์กรครูต่างๆ ต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาไม่ว่าจะ เป็นเรื่องของความพร้อมของท้องถิ่น ประสิทธิภาพหรือคุณภาพการศึกษา สถานะหรือความมั่นคงในทางวิชาชีพ ของครู หรือแม้แต่ข้อขัดแย้งในเรื่องความไม่พร้อมของ อบต.ในการจัดการศึกษา ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ได้มี การพิจารณาและดำเนินการแก้ไขไปแล้วทุกข้อทุกประเด็น ภายในอำนาจหน้าที่และคอยความรับผิดชอบของ

กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ปัญหาที่แท้จริงที่ยังดำรงอยู่ในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและถ่ายโอนสถานศึกษา ซึ่งหากจะยังมีอยู่ในส่วนของบุคลากรที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการก็น่าจะยังมี เพียงว่าจะทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเหล่านี้ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นข้อยุติที่ไปจากกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาอย่างไร เพื่อให้เกิดความเข้าใจและตระหนักว่าการถ่ายโอนการศึกษาตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้เป็นไปได้โดยสอดคล้อง ไม่ขัดแย้งและจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และโดยจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของชาติหรือต่อสถานภาพหรือสถานะความเป็นข้าราชการครูตลอดจนหลักประกันสิทธิและสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการครูจะได้รับโดยผลของการปฏิรูปการศึกษาของชาติแต่อย่างใดเลยเท่า่นั้น แม้การทำความเข้าใจและชี้แจงในเรื่องนี้ในปลายปี ๒๕๔๓ จะไม่ได้รับการรับฟังและมีการโต้แย้งคัดค้านอย่างต่อเนื่องรุนแรงจากบางฝ่ายก็ตาม แต่เมื่อการเลือกตั้งได้เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว และกระแสการทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นเรื่องการเมืองที่เคยเป็นมาในระยะก่อนหน้านี้ได้ลดลงแล้ว ก็เชื่อได้ว่าความพยายามในการทำความเข้าใจและชี้แจงเรื่องนี้ในเดือนมกราคม ๒๕๔๔ ดังที่ได้ดำเนินการอยู่นี้น่าจะได้มีการรับฟัง ใครครวญและได้รับความเข้าใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตามสมควร ปัญหาประการเดียวที่ดูเหมือนว่ายากจะหาคำอธิบายก็คือ ในท่ามกลางกระแสโลกและกรอบความคิดใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดรับรองหลักการสำคัญในเรื่องการบริหารงานรัฐในรูปแบบใหม่โดยการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ บัญญัติรับรองและได้กำหนดหลักการใหญ่ที่จะให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงโดยบัญญัติบังคับให้ถ่ายโอนทรัพยากรในรูปรายได้ของรัฐไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วถึงร้อยละ ๒๐ ในปีงบประมาณนี้ และจะเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ เพื่อรองรับการบังคับให้รัฐในส่วนกลางต้องลดบทบาทภารกิจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะลงนั้น หากในที่สุดรัฐยังคงยืนยันที่จะดำเนินการบริการสาธารณะในเรื่องต่างๆรวมทั้งในด้านการศึกษาไว้ในขอบเขตและปริมาณที่เป็นอยู่เดิมแล้ว รายได้ของรัฐที่เหลืออยู่หลังจากที่ได้แบ่งเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปโดยผลของกฎหมายแล้ว จะยังคงมีอยู่พอเพียงสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่ยังคงสงวนกันไว้สำหรับจัดทำโดยรัฐในส่วนกลางโดยเฉพาะ และมีเหลือเพียงพอสำหรับการบริหารบุคลากรที่จะต้องรับผิดชอบในภารกิจด้านต่างๆ เหล่านี้อีกต่อไปหรือไม่ และจะเพียงพอไปอีกนานเท่าใด

กฎหมายสำคัญในการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
มีสาระของกฎหมายมี ดังนี้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตน และมีอำนาจออกกฎกระทรวง และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง

(๓) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๕) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๖) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

มาตรา ๘ กรรมการตามมาตรา ๖ (๓) พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ หรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๙ กรรมการตามมาตรา ๖ (๔) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ถ้ากรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลง ให้สรรหากรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหาอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้สรรหากรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสอง และยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา ๑๑ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(๒) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๓) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(๗) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๐) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(๑๑) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(๑๒) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(๑๓) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๔) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๕) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ประกาศของคณะกรรมการตาม (๑๕) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

มาตรา ๑๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (๒) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ
- (๓) ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด ๒

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (๔) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (๕) การสาธารณสุขการ
- (๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๙) การจัดการศึกษา
- (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๔) การส่งเสริมกีฬา
- (๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

- (๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
 - (๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
 - (๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
 - (๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 - (๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 - (๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 - (๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และ
- สาธารณสุขสถานอื่น ๆ

(๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๒๕) การผังเมือง

(๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(๒๘) การควบคุมอาคาร

(๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(๓๑) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๒) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๔) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๕) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๖) การจัดการศึกษา

(๗) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๘) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(๙) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(๑๐) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(๑๑) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(๑๒) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(๑๓) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(๑๔) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(๑๖) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๑๗) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(๑๘) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(๑๙) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(๒๐) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(๒๑) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(๒๒) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๒๓) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(๒๔) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๒๕) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๒๖) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๒๗) การส่งเสริมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(๒๘) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒๙) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๘ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

มาตรา ๑๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

มาตรา ๒๑ บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้ รัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้

มาตรา ๒๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๓

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

มาตรา ๒๓ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(๒) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(๔) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตาม มาตรา ๒๔ (๓) และมาตรา ๒๕ (๖) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๕) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๔ (๔) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๖) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(๗) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๘) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๙) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๑๐) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(๑๑) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(๑๒) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(๑๓) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(๑๔) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(๑๕) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๖) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๑๗) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๘) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๙) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ซื้อหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(๒๐) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล
มาตรา ๒๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๒) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินมวนละสิบสตางค์

(๓) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๓ (๔) และมาตรา ๒๕ (๖) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๔) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๕) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๖) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๗) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น

(๘) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(๙) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(๑๐) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(๑๑) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่ารับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๑๒) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(๑๓) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๒๕ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(๒) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(๔) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๕) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินมวนละสิบสตางค์

(๖) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตาม มาตรา ๒๓ (๔) และมาตรา ๒๔ (๓) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืน แล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๗) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๘) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และ ค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บ เพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(๙) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๑๐) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๑๑) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๑๒) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตรา ร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(๑๓) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของ กรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(๑๔) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(๑๕) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตาม กฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(๑๖) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและ วิธีที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๗) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตาม ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(๑๘) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของ ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๑๙) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้ กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของ กรุงเทพมหานคร

(๒๐) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น

(๒๑) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

มาตรา ๒๖ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา ๒๓

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔

มาตรา ๒๗ ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรตามวรรคหนึ่งในแต่ละปี ให้คณะกรรมการพิจารณา กำหนดโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

มาตรา ๒๘ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับ ดังต่อไปนี้

(๑) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) รายได้จากสาธารณูปโภค

(๓) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือ

จากสหการ

(๔) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มิ
กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) ค่าบริการ

(๖) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๗) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๘) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร

(๙) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

(๑๐) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๑๑) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(๑๒) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน

(๑๓) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อ
มุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๔) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ

การออกพันธบัตรตาม (๘) การกู้เงินจากองค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตาม (๙) การกู้เงินตาม
(๑๐) และรายได้ตาม (๑๓) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๙ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตาม
หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้และเป็นการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติไว้แล้วในบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวดนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นว่านั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นว่านั้น ให้การกำหนดรายได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๔

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสี่ปี

(๓) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(๔) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการ

เพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(๕) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๓๑ ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

มาตรา ๓๓ เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๕ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา ๓๐ และแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๖ ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้มีการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๖ ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓๗ ในวาระเริ่มแรก เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ นายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

บทที่ ๓

วิธีการศึกษา

การศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติครั้งนี้ ได้ใช้กรอบแนวคิดและกระบวนการดำเนินการ ดังนี้

วิธีการศึกษา

การดำเนินการศึกษาครั้งนี้เน้นการศึกษา วิเคราะห์เอกสาร โดยมีกิจกรรมและวิธีการดำเนินงานประกอบด้วย

๑. การดำเนินการเพื่อกำหนดเครื่องมือและเกณฑ์ในการศึกษา ดังนี้

(๑) ศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. รวมทั้งสาเหตุที่เป็นปัญหาในการดำเนินการ

(๒) ศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. โดยการศึกษา สืบค้น รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

๒. สอบถามข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย ระดับพื้นที่ เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินการ

๓. จัดทำข้อกำหนดเงื่อนไขของงานที่ศึกษา

๔. ดำเนินการจ้างศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

๕. ดำเนินการศึกษาเอกสารและสภาพปัญหาในทางปฏิบัติจากผู้เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบาย ระดับพื้นที่ และระดับสถานศึกษา ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการศึกษา ผู้เชี่ยวชาญด้านการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖. จัดทำร่างรายงานการศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

๗ .พิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างรายงานการศึกษาฯ ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและจัดทำรายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์

กระบวนการดำเนินการ

ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาเอกสาร/งานวิจัย การสัมภาษณ์ การสอบถาม การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยดำเนินการ ดังนี้

๑) ศึกษา สืบค้น รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

๒) ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓) ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรายงาน และข้อมูลกฎหมายจากกระทรวงการคลัง

๔) ศึกษาเปรียบเทียบ กฎหมาย ข้อบังคับ และคำสั่งที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

๕) ศึกษาข้อเสนอแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ข้อเสนอแนะในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ต่างๆ ตลอดจนแนวทางการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

๖) สัมภาษณ์นักปราชญ์ นักคิด ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ด้านการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับกฎหมายการศึกษาชาติ

๗) เก็บรวบรวมข้อมูลอภิปรายกลุ่มย่อยจำนวน ๓ ครั้ง จากผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อสรุปหาแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของสถานศึกษา และแนวทางการส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของสถานศึกษา และข้อเสนอกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของสถานศึกษา

๘) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการบูรณาการด้านการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุจากทุกภาคส่วน และข้อเสนอการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

๙) ประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างผู้ดำเนินการศึกษา นักวิชาการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารการศึกษา เพื่อรับฟังความคิดเห็นร่างรายงานการศึกษา รวมถึงแนวทางการนำผลงานมาใช้ประโยชน์และข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อปรับแก้และจัดทำรายงานการศึกษานับสมบูรณ์ จำนวน ๑ ครั้ง

๑๐) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เนื้อหาตามหลักเหตุและผล ตามหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และนำผลการวิเคราะห์มาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรายงาน

กำหนดขอบเขตและรายละเอียดการเก็บข้อมูล

การศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร

ดำเนินการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง จากกระทรวงศึกษาธิการ และจากเอกสารกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งจากเอกสารการวิจัยที่มีผู้ศึกษาวิจัยไว้แล้ว

การศึกษาเชิงคุณภาพ

ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพครั้งนี้ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล รวมถึงการสัมภาษณ์ผ่านระบบการประชุมทางไกล (Video Conference) ดำเนินการจัดประชุมสนทนากลุ่ม ซึ่งกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องของหน่วยงานในระดับต่างๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ทั้งนักวิชาการอิสระ และผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
 ขึ้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปตาม
 วัตถุประสงค์ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้การตรวจเยี่ยมกรณีศึกษา ทำการสัมภาษณ์ และสนทนากลุ่ม
 โดยมีผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วย ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิจากกรมการปกครองส่วน
 ท้องถิ่น ครู และกรรมการสถานศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จำแนกการวิเคราะห์
 ข้อมูลออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่

(๑) การวิเคราะห์เนื้อหา จากผลการรวบรวมเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะที่
 เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาของการจัดการศึกษา การสนับสนุนการศึกษาจากภาคเอกชนในปัจจุบันทั้งระดับ
 หน่วยงานกลาง ระดับหน่วยงานส่วนภูมิภาค และสถานศึกษา ทั้งส่วนที่ได้จากการดำเนินการและส่วนที่ได้จากการ
 รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องจากการลงพื้นที่

(๒) การวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

(๓) การวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม

การสรุปผลการศึกษาจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เพื่อสรุปเป็นผลการวิเคราะห์ข้อเสนอแนว
 ทิศทางการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของ
 สถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับกฎหมายการศึกษาชาติ

บทที่ ๔

ผลการศึกษา

การศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติครั้งนี้ จากผลการดำเนินการตามกรอบแนวคิดและวิธีการดำเนินการ ได้ผลการศึกษาวิเคราะห์ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

การระดมความเห็น/ Focus Group กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ

ผลการศึกษาพบว่า

๑. แนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายและระเบียบขั้นตอนการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) ศึกษากฎหมายและระเบียบขั้นตอนการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

๒) สสำรวจความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมตามหลักเกณฑ์การรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) นำร่องสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความสมัครใจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม ตำบลละ ๑ สถานศึกษาเพื่อใช้เป็นสถานศึกษาที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาแนวทางต่อไป

๔) ศึกษาคุณภาพและประสิทธิภาพประสิทธิผลในด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านบริหารทั่วไป สำหรับสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนนำร่องในการถ่ายโอน

๕) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความสอดคล้องกับผลการศึกษา และสภาพเศรษฐกิจ สังคมในปัจจุบัน

๒. สภาพปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ขาดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการไม่มั่นใจในเรื่องความมั่นคง ความก้าวหน้าในวิชาชีพ และระบบบริหารจัดการซึ่งเป็นผู้บริหารที่มาจากนักการเมือง

๒. ขั้นตอนการประเมินความพร้อมถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขั้นตอนการสอบถามความคิดเห็นและความพร้อมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายทำให้ความคิดเห็นมีความแตกต่างกันหลายฝ่าย การถ่ายโอนจึงไม่สามารถหาข้อยุติได้ยาก

๓. เงื่อนไขการรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการรับโอน

๓. ข้อเสนอในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายและระเบียบขั้นตอนการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ทบทวนการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการสถานศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดความมั่นใจและแนวทางการทำงานที่ชัดเจนหลังจากรับโอน

๒. จัดทำวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อศึกษาสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมาสู่การพัฒนา ปรับปรุง และสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานหลังจากรับโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปความคิดเห็นผู้บริหารสถานศึกษา/ผู้เกี่ยวข้อง

๑. สภาพทั่วไปในการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ

ด้านวิชาการ มีการบริหารหลักสูตรแกนกลาง และหลักสูตรระดับท้องถิ่น โรงเรียนมีการพัฒนาสาระท้องถิ่นของตนเองหลากหลายแตกต่างกัน แต่อยู่ภายใต้มาตรฐานหลักสูตรแกนกลาง โรงเรียนจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาโดยพิจารณาจากความต้องการจำเป็นของท้องถิ่นและเป็นไปตามกรอบมาตรฐานของหลักสูตรแกนกลางซึ่งมี ๘ กลุ่มสาระ การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาเปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือจากหลายฝ่ายทั้งท้องถิ่น เครือข่ายโรงเรียนในสังกัด ตัวแทนผู้บริหารภาคประชาชน และสมาคมผู้ปกครอง

ด้านงบประมาณ

๑. การที่โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐและรายได้ของต้นสังกัดทำให้โรงเรียนขาดแรงจูงใจในการระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่น การมีส่วนร่วมหรือการมีหุ้นส่วนจากภาคเอกชนเพื่อจัดการศึกษาจึงมีน้อย

๒. การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาผ่านตัวบุคคล “เงินอุดหนุน” ขณะนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนรายการย่อย เช่น แบบเรียน อุปกรณ์การเรียน กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ฯลฯ อาจไม่ครอบคลุมหรือไม่สอดคล้อง ไม่ตรงประเด็น การบริหารจัดการเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา ส่งผลให้ไม่คล่องตัวในการดำเนินงานตามแนวทางโครงการโรงเรียนคุณภาพของชุมชน

ด้านบุคลากร โรงเรียนยังไม่มีบทบาทในการกำหนดอัตรากำลังและ มาตรฐานตำแหน่งครูและบุคลากรที่ตรงกับความต้องการของตนเอง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบการจัดทำแผนอัตรากำลังควบคุมทะเบียนอัตรากำลัง สรรหาบรรจุแต่งตั้ง โอน ย้าย โดยประสานกับส่วนกลางเพื่อสรรหาและเลือกสรรบุคลากรเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาการกระจายอำนาจการบริหารบุคคล และมอบอำนาจให้โรงเรียนยังไม่เต็มที่ เนื่องจากยังมีโครงสร้างที่มีสายบังคับบัญชาหลายชั้น โรงเรียนมีเพียงหน้าที่บริหารจัดการให้เป็นไปตามความต้องการ ระเบียบ และนโยบายของหน่วยงานส่วนกลาง

ด้านครูและบุคลากร “ไม่มีโอกาสที่โรงเรียนจะได้ครูครบชั้น ครูตามเกณฑ์ ก.ค.ศ. เนื่องจากในโรงเรียนขนาดเล็ก เมื่อเด็กลดลง ครูก็ต้องลดลง และอนาคตประชากรวัยเรียนภาพรวมของประเทศก็ลดลง งบประมาณด้านการจัดหาอัตรากำลังก็ต้องลดเพราะฐานะทางเศรษฐกิจของชาติ

ระบบการคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งไม่เป็นมาตรฐาน เปลี่ยนแปลงบ่อย เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วไม่สามารถปฏิบัติงานได้ เกิดปัญหาการฟ้องร้อง ทุจริต

ด้านบริหารทั่วไป

๑. คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจและบทบาทน้อยในการกำหนดนโยบายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของโรงเรียนโดยหน่วยงานสายบังคับบัญชา มีบทบาท และอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่สำคัญของโรงเรียนมากกว่า

๒. นโยบายต่างๆ ขาดความต่อเนื่องขาดความเชื่อมโยงระหว่างผู้กำหนดทิศทางนโยบายกับผู้ปฏิบัติ

๓. ปัญหาการทุจริต คอรัปชั่น การถูกแทรกแซงทางการเมือง ยังคงเกิดขึ้นกับการบริหารทุกระดับ

๒. สภาพปัญหาในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น

ปัญหาในการถ่ายโอนสถานศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความล่าช้าในการถ่ายโอนอันเนื่องมาจากมีขั้นตอนมากและซับซ้อน แนวนโยบายการถ่ายโอนไม่ชัดเจน ขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม บุคลากรทางการศึกษา กรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองและประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา

๓. สภาพทั่วไปในการบริหารจัดการศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นจำนวน ๗,๘๕๖ แห่ง ประกอบด้วย อบจ.๗๖ แห่ง อบต.๕,๓๐๐ แห่ง เทศบาล ๒,๔๗๒ กรุงเทพมหานคร ๑ แห่ง และเมืองพัทยา ๑ แห่ง โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามีเพียง ๖.๓ ของนักเรียนทั้งประเทศ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามีเพียง ๒ แห่ง เท่านั้น คือ กรุงเทพมหานคร มีวิทยาลัยแพทยศาสตร์และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ และเทศบาลนครปฐมซึ่งเปิดสอนถึงระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) สำหรับด้านคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) รอบแรก (พ.ศ.๒๕๔๔-๒๕๔๘) พบว่าสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพระดับดีสูงกว่าในภาพรวมทั้งประเทศและสูงกว่าสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเกือบทุกมาตรฐาน

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากถึงร้อยละ ๙๖.๓ ที่ยังไม่ได้จัดการศึกษาในระบบนั้น ได้มีการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น จัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตในรูปแบบต่างๆ เช่น ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ ศูนย์กีฬาและนันทนาการ เป็นต้น การใช้ความรู้และการฝึกอบรมอาชีพในสาขาต่างๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและสังคมการจัดอบรมและกิจกรรมให้ความรู้ทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันและการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ เช่น สุขอนามัย ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศิลปวัฒนธรรมและการกีฬา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่น ประกอบกับมีพื้นที่ขนาดเล็กและมีโรงเรียนที่อยู่ในความดูแลไม่มาก จึงสามารถสนับสนุนการศึกษาได้อย่างเต็มที่ สามารถจัดหลักสูตรการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลาย และวิถีชีวิตของท้องถิ่นได้ดีกว่า เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และสามารถมีจุดเน้นด้านการศึกษาที่เฉพาะเจาะจงได้ทั้งในเชิงกลุ่มเป้าหมายและในเชิงเนื้อหา รวมทั้งจุดเน้นในเชิงรูปแบบการจัดการศึกษาซึ่งสามารถกำหนด

รูปแบบที่เหมาะสมกับเนื้อหาและกลุ่มเป้าหมายได้ชัดเจน สามารถสร้างเอกลักษณ์และริเริ่มนวัตกรรมทางการศึกษาได้ นอกจากนี้ ยังมีพันธะกับประชาชนสูงทั้งพันธะทางสังคมและการเมือง

๔. สภาพปัญหาการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายการศึกษาชาติ

๑. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำไม่ผ่านค่าเป้าหมายที่กำหนด และมีความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนในชนบทและโรงเรียนในเมือง ทั้งในด้านวัสดุอุปกรณ์ การเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ และโอกาสการพัฒนาความรู้เพิ่มเติมจากครูหรือบุคลากรที่มีคุณภาพ มีประสบการณ์เชี่ยวชาญ
๒. การขาดแคลนทรัพยากรในการจัดการศึกษา ทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารจัดการยังมีไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสมกับการจัดการศึกษา เช่น งบประมาณ สถานที่จัดการศึกษา
๓. ครูต้องจัดการเรียนการสอนทุกรายวิชา ทุกระดับ ทำให้ไม่ครูเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่งผลกระทบต่อคุณภาพ
๔. สภาพแห่งเรียนรู้ไม่ได้รับการพัฒนาให้เป็นแหล่งเรียนรู้ที่ทันสมัย
๕. ผู้รับบริการ ผู้ปกครองมีวัตถุประสงค์และความต้องการเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ เช่น Covid ๑๙, Digital Disruption ส่งผลให้เกิดความคิดที่แตกต่างหลากหลายในเรื่องรูปแบบการจัดการศึกษา
๖. นโยบายการจัดการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงบ่อยตามนักการเมือง
๗. ผู้บริหารระดับสูงยังบริหารแบบสั่งการ และใช้อำนาจบังคับบัญชา มากกว่าการสนับสนุน ส่งเสริม ไม่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๕. สภาพกระบวนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามกฎหมายการศึกษาชาติ

มีแนวทางการบริหารที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการภายใต้โรงเรียนเป็นฐานตามความต้องการของนโยบายรัฐ แต่สภาพความเป็นจริงโรงเรียนมีอิสระค่อนข้างน้อยในการบริหารจัดการกิจการต่างๆ ของโรงเรียน การกระจายอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นลงไปและให้โอกาสโรงเรียนได้ดำเนินการบริหารจัดการโรงเรียนของตนยังมีขีดจำกัด เช่น ระบบการตัดสินใจ ระบบการเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ระบบการรับสมัครครูและระบบประเมินคุณภาพสถานศึกษา

๑. สถานศึกษามีขนาดและความพร้อมแตกต่างกัน แต่ได้รับการมอบอำนาจจากส่วนกลางเหมือนกัน ทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารงานทั้ง ๔ ด้าน
๒. การมอบอำนาจลงสู่สถานศึกษายังไม่สามารถดำเนินการทุกอย่างได้เบ็ดเสร็จ
๓. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังมีน้อย เช่น คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ยกเว้นสถานศึกษาที่มีขนาดใหญ่ หรือใหญ่พิเศษ จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทมากกว่าสถานศึกษาขนาดเล็ก

๖. สภาพทั่วไปและปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนและขั้นตอนการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรค ซึ่งทำให้การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว การแทรกแซงการศึกษาโดยการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการบริหารหรือระบบจัดซื้อ จัดจ้าง และการหาประโยชน์จากการศึกษา ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาของ อปท. และบทบาทของประชาชนต่อการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงาน

เขตพื้นที่การศึกษายังไม่สามารถมีบทบาทเท่าที่ควรในการประสานส่งเสริม การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมองว่าเป็นคู่แข่งกันจัดการศึกษา

ความไม่แน่นอนในสถานการณ์ของบุคลากรในกรณีถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะความแตกต่างกันในเชิงวัฒนธรรมองค์กร ทำให้บุคลากรบางส่วนที่โอนย้ายไปแล้ว จึงขอโอนย้ายกลับมาสังกัดกระทรวงศึกษา

๗. สภาพกระบวนการและขั้นตอนในการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนและการประเมินค่อนข้างยุ่งยาก ซับซ้อนทั้งในมิติกายภาพ ปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก ดังนั้นท้องถิ่นที่มีความพร้อมจึงมักจัดการศึกษาของตนเองโดยไม่ต้องรับโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ

ความไม่ชัดเจนของนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา ทั้งนี้เพราะนโยบายการถ่ายโอนถือเป็นภารกิจหนึ่งในนโยบายการกระจายอำนาจและภารกิจหลาย ๆ ด้านจากรัฐบาลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งยังไม่คุ้นเคยในสังคมไทย ประกอบกับเกิดความเข้าใจผิดว่าจะถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือเทศบาลตำบลที่ยังขาดศักยภาพในการจัดการศึกษา

๘. ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความพร้อม เหตุผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการรับโอน เนื่องจากมีการจัดเก็บรายได้เพียงพอที่จะสนับสนุนการจัดการศึกษา และต้องการพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ท้องถิ่นของตนเอง สร้างและพัฒนาเด็กในพื้นที่ให้มีความรักและผูกพันกับท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่และอาจกลับมาพัฒนาท้องถิ่นตนเองในอนาคต และมีความพร้อมที่จะสนับสนุนให้บุคลากรมีความก้าวหน้า ได้รับสวัสดิการและผลตอบแทนที่เป็นธรรม

ความไม่พร้อม เหตุผล

๑. เนื่องจากงบประมาณในการลงทุนด้านการศึกษาต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก จึงมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ

๒. ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้และเชี่ยวชาญในด้านการจัดการศึกษา

๓. เห็นว่าการโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ครูตกอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลของนักการเมือง ถูกครอบงำทางความคิดและขาดเสรีภาพด้านการศึกษา

๙. ข้อเสนอแนวทางการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ประเมินความพร้อมในด้านวิสัยทัศน์และแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถ้าได้รับการถ่ายโอนสถานศึกษา

๒. กำหนดสัดส่วนของงบประมาณที่จะสนับสนุนการจัดการศึกษาให้ชัดเจน

๓. กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนปรับโครงสร้างส่วนงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยเฉพาะ

๔. กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดทำข้อมูลสารสนเทศ (Big Data) ร่วมกันและนำไปใช้ร่วมกันเป็นข้อมูลสารสนเทศกลาง เชื่อมโยงกันทั้งมิติด้าน เศรษฐกิจ มิติด้านสังคม และมิติทางการศึกษา

๕. จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านการถ่ายโอนสถานศึกษาในแต่ละจังหวัด เพราะการขาด หน่วยงาน และบุคลากรผู้รับผิดชอบนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาอย่างชัดเจนทำให้ขาดความชัดเจน ความล่าช้าใน การดำเนินการ ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ความล่าช้าในการโอนย้ายสังกัด ของบุคลากร ความล่าช้าในเรื่องงบประมาณ และผลประโยชน์ตอบแทน

๑๐. ข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของ กระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ในการกำหนดนโยบายและ แนวทางที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

๒. กระทรวงศึกษาธิการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้รับผิดชอบในระดับจังหวัด

๓. จัดทำหลักเกณฑ์เตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการบริหาร ภารกิจด้านการรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

๔. ปรับวิธีการ และรูปแบบการลงคะแนนเสียงแสดงความสมัครใจให้ถ่ายโอนของสถานศึกษา ซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมือง และผู้บริหารสถานศึกษาใช้อำนาจอิทธิพลต่อบุคลากรในสถานศึกษาให้ยอมรับการถ่าย โอนมากขึ้นไป โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็ก และขนาดกลาง

๕. แก้ไขหลักเกณฑ์ และวิธีการแสดงความสมัครใจของสถานศึกษา ควรกำหนดให้มีขั้นตอนก่อนที่ จะมีการลงคะแนนเสียง โดยกำหนดเกณฑ์เงื่อนไข และคุณสมบัติของโรงเรียนที่สามารถจะถ่ายโอนได้

๑๑. ความต้องการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

(/) ต้องการ เหตุผล

๑. ผู้นำในท้องถิ่นมีความรู้และเห็นความสำคัญของการจัดการการศึกษาให้การสนับสนุนในทุกด้าน ประกอบกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโรงเรียนในกำกับน้อย จึงสามารถดูแลสถานศึกษาได้อย่างทั่วถึง

๒. เชื่อมั่นในศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร อาคารสถานที่ อุปกรณ์ต่าง ๆ

(/) ไม่ต้องการ เหตุผล

ไม่มั่นใจในตัวผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคลากรท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังไม่เห็นความสำคัญของ การศึกษาและไม่เข้าไปในบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษา และมักจะขาดความต่อเนื่องของนโยบายการศึกษา เมื่อมีการ เปลี่ยนผู้บริหาร ส่วนหนึ่งที่ได้รับถ่ายโอนสถานศึกษายังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ และประสบการณ์ด้าน การศึกษา

การศึกษาวิเคราะห์กฎหมายในเรื่องการกระจายอำนาจ

ในการศึกษาพบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำคัญคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญประกอบด้วย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“จังหวัด” หมายความว่า จังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า กิจกรรม แผนงาน โครงการที่เป็นสาธารณะ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะร่วมกัน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการ

มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมควรที่จะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งมีการวางระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการคณะหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบได้แก่ “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เรียกโดยย่อว่า ก.ก.ถ. ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

(๒) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสิบคน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๓) กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน นายกเทศมนตรีสามคน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครหนึ่งคน โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเอง

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยสามคนต้องทำงานเต็มเวลา

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (๓) และการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำงานเต็มเวลาตาม (๔) ให้เป็นไปตามระเบียบที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ให้เลขาธิการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

(๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๖) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่า กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๗) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(๘) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

มาตรา ๘ กรรมการตามมาตรา ๖ (๓) พ้นจากตำแหน่งเมื่อพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการหรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๙ กรรมการตามมาตรา ๖ (๔) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งเป็น กรรมการอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ถ้ากรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลง ให้สรรหากรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหาอยู่ในตำแหน่ง เท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๐ ถ้ากรรมการตามมาตรา ๖ (๓) หรือ (๔) ว่างลง ให้ดำเนินการเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการแทน ภายในสามสิบวัน เว้นแต่กรรมการตามมาตรา ๖ (๔) เหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จะไม่แต่งตั้งก็ได้ โดยให้ กรรมการตามมาตรา ๖ (๔) ซึ่งได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการที่เหลืออยู่ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา ๑๑ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการตามมาตรา ๖ (๔) พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออกเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการ

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

(๔) คณะรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อน ความสามารถ

มาตรา ๑๒ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุม เลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความสามารถในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) กำหนดแนวทางในการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจและเจ้าหน้าที่ของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมติคณะกรรมการ

(๕) เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

(๗) จัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) จัดให้มีระบบการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนา สมรรถนะความสามารถในการบริหารจัดการงานบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีมาตรฐาน สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ตรงต่อความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถจัดบริการได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่และตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๙) จัดให้มีระบบการตรวจสอบและประเมินผลเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีสมรรถนะในการจัดบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างทั่วถึงและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการอยู่ก่อน

(๑๐) จัดให้มีระบบกำกับดูแล เพื่อให้ภารกิจที่ถ่ายโอนและรายได้ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์

(๑๑) เสนอแนะแก่หน่วยงานกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อวางมาตรการด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การภาษีอากร และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๒) เสนอแนะและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นแก่คณะรัฐมนตรี

(๑๓) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๔) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ในการตรากฎหมาย ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๕) ดำเนินการกำหนดขอบเขต ขนาด ของการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

(๑๖) ติดตามประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากนโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๗) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๘) ตรีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้พระราชบัญญัตินี้และมติของคณะกรรมการเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้

(๑๙) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

(๒๐) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ประกาศของคณะกรรมการตาม (๑๙) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๔ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานโดยอนุโลม

มาตรา ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

มาตรา ๑๖ ค่าตอบแทนของคณะกรรมการ อนุกรรมการ และคณะทำงานที่คณะกรรมการแต่งตั้งให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

หมวด ๒

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๑๗ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ก.ก.ถ.” มีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการ พิจารณากลับกรองเรื่องที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ

(๒) ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

(๓) เตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐ

(๔) ประสานการปฏิบัติและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ

(๕) ตรวจสอบ ทบทวนและติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) ดำเนินการติดตามและประเมินเป้าหมายมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๗) จัดให้มีระบบข้อมูล เพื่อการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ และเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ ในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงาน ก.ก.ถ. หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ให้มีเลขาธิการ ก.ก.ถ. คนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ก.ก.ถ. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างสำนักงาน โดยมีรองเลขาธิการไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

หมวด ๓

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๑๘ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน จะต้องคำนึงถึง

(๑) วัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะที่มุ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่หรือประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป

(๒) ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะตอบสนองและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชน

(๓) หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดเป็นการเพิ่มจาก (๑) และ (๒)

มาตรา ๑๙ บริการสาธารณะประเภทใดเมื่อคณะกรรมการกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบบริการสาธารณะนั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๒๐ หน่วยงานของรัฐที่ภารกิจถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจ โดยการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจ ให้การสนับสนุนทางด้านเทคนิควิชาการ พัฒนามาตรฐานงานและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพัฒนาแนวทางการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีมาตรฐาน

มาตรา ๒๑ เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวมที่จะได้รับการบริหารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเสมอภาคและมีมาตรฐานเดียวกัน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ยังไม่สามารถดำเนินการภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีคุณภาพและไม่มียุติการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีศักยภาพสูงกว่าเข้าไปดำเนินการแทน เมื่อเห็นเป็นการสมควร คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดให้หน่วยงานรัฐเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะที่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนเป็นการชั่วคราว จนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อม

มาตรา ๒๒ การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการสาธารณะภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เว้นแต่เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

(๒) การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต้องเหมาะสมกับสมรรถนะความสามารถในการบริหารจัดการ และสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

มาตรา ๒๓ คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดขอบเขตและขนาดของบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ให้มีความแตกต่างกันได้ตามประเภท สถานะทางการเงินการคลัง สภาพทางสังคม เศรษฐกิจ ก็ได้

มาตรา ๒๔ ในระหว่างที่การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สมบูรณ์ เพื่อให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายแทนที่หน่วยงานของรัฐให้อำนาจในการสั่ง การอนุญาต
การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดในหน่วยงานของรัฐจะพึงปฏิบัติหรือ
ดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ
ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบเอาไว้ เมื่อคณะกรรมการ
เห็นชอบแล้ว ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบอำนาจให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนโดยทำเป็นหนังสือ

มาตรา ๒๕ เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คณะกรรมการ
พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ที่ได้ดำเนินการไปแล้วทุกห้าปี

การดำเนินการข้างต้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๒๖ ให้จังหวัดมีหน้าที่ในการส่งเสริม อุดหนุน สนับสนุน ช่วยเหลือให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นมีความสามารถที่จะดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานจากรัฐได้อย่างมีคุณภาพ

หมวด ๔

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๗ บริการสาธารณะใดที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการและจัดทำอยู่ และกฎหมายหรือ
คณะกรรมการเห็นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ให้คณะกรรมการดำเนินการกำหนด
ให้บริการสาธารณะนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขั้นตอนกระบวนการในการ ถ่าย
โอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำเป็นแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดใน
สาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดทิศทางการกระจายอำนาจ ภารกิจและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้มีถ่ายโอนภารกิจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน

(๒) กำหนดแนวทางการถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร และทรัพย์สินในภารกิจที่มีการถ่ายโอน

(๓) กำหนดภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไป
อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งก่อนการถ่ายโอนและหลังการถ่ายโอน และแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการ
ถ่ายโอนภารกิจ

(๔) กำหนดแนวทางการติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจ

(๕) กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) กำหนดแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม

(๗) กำหนดแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) กำหนดแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้และมีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติตาม

ให้คณะกรรมการทบทวนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกห้าปี โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่ย้ายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่เพียงพอกับภารกิจหรือไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด ในมาตรา ๒๗ (๒) คณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการและกระทรวงการคลังจะกำหนดให้จัดสรรภาษีของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

มาตรา ๒๙ เมื่อมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ เพื่อให้การถ่ายโอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติในแต่ละด้านให้ชัดเจน ดังนี้

(๑) ด้านการถ่ายโอนภารกิจ โดยกำหนดรายละเอียดงาน โครงการ กิจกรรม วิธีปฏิบัติ ขอบเขต และระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๗ (๑)

(๒) ด้านการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งก่อนและหลังการถ่ายโอน

(๓) ด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการเงิน การคลัง

(๔) ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ

(๕) ด้านการถ่ายโอนบุคลากร และพัฒนาการบริหารจัดการของบุคลากรส่วนท้องถิ่น

(๖) ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาชนสังคม

(๗) ด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) ด้านการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๙) ด้านการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ

(๑๐) ด้านการเตรียมความพร้อมในการรับโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๑) ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๒) ด้านการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและการให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๓) ด้านการติดตามและประเมินผล

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ

แผนปฏิบัติการให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมทุกสองปี

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหา อุปสรรค และเสนอแนวทางแก้ไขด้วย

มาตรา ๓๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๙ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการในภารกิจได้ตามแผนปฏิบัติการ คณะกรรมการอาจสอบถามความพร้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการ

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบรับความพร้อมการถ่ายโอนตามวรรคหนึ่งแล้วให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ดังนี้

(๑) กำหนดรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจและกำหนดเวลาการถ่ายโอน

(๒) พิจารณางบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องจัดให้มีเพื่อปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

(๓) กำหนดขั้นตอนและวิธีการโอนทรัพย์สิน

(๔) กำหนดการเตรียมความพร้อมและการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) ต้องระบุระยะเวลาที่จะดำเนินการในแต่ละเรื่องให้แล้วเสร็จ ซึ่งต้องไม่ล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ และต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบรับตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๓๑ เพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจมีความสอดคล้องกัน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจและตอบรับความพร้อมตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจดำเนินการ ดังนี้

(๑) จัดเตรียมข้อมูลพื้นฐานของการให้บริการในภารกิจที่จะได้รับการถ่ายโอน

(๒) ตรวจสอบสภาพของวัสดุ ครุภัณฑ์ และทรัพย์สินที่จะได้รับการถ่ายโอน

(๓) ปรับแผนพัฒนาท้องถิ่นและการจัดงบประมาณ

(๔) เตรียมการการพัฒนาบุคลากร

การดำเนินการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) ต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบรับ ในการนี้ให้สำนักงาน ก.ก.ถ. วางหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วให้ดำเนินการได้

มาตรา ๓๒ นอกจากการดำเนินการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

(๑) ประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่แผนปฏิบัติการมีผลใช้บังคับ

(๒) ในกรณีที่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แผนปฏิบัติการมีผลใช้บังคับ

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตาม (๒) ในระหว่างที่ยังแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไม่แล้วเสร็จ ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจหรือแต่งตั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ ได้เป็นกรณีพิเศษ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยก็ได้

ให้บรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับหรือรายได้อื่นใดอันเกิดจากการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นการกระทำแทนหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจหรือแต่งตั้งตามวรรคสอง ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๓๓ เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องรับการถ่ายโอน และจะโอนภารกิจนั้นคืนไปยังหน่วยงานของรัฐไม่ได้ เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

หมวด ๕**การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ**

มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่ในการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

เมื่อคณะอนุกรรมการแบ่งอำนาจหน้าที่แล้วให้นำเสนอคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักส่นการ
จัดบริการสาธารณะ

มาตรา ๓๗ บริการสาธารณะบางประเภทหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการจะเป็น
ประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม คณะกรรมการอาจกำหนดมาตรฐานการจูงใจอื่น ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นดำเนินการร่วมกันก็ได้

หมวด ๖

อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ

มาตรา ๓๘ นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้
การจัดบริการสาธารณะดังต่อไปนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

- (๑) การจัดทำผังเมืองเพื่อจัดระบบการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของท้องถิ่น
- (๒) การส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรซึ่งประกอบด้วย การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรส่งเสริมและ
พัฒนาการผลิตทางการเกษตร การแปรรูปสินค้าเกษตรและดำเนินการอื่นใดเพื่อสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนใน
ท้องถิ่น
- (๓) การจัดการศึกษา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดจะจัดการศึกษาระดับใดให้เป็นไป
ตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (๔) การส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการเล่นกีฬาเพื่อสุขภาพ นันทนาการและการแข่งขัน
ซึ่งได้แก่ การส่งเสริมและพัฒนานันทนาการ การส่งเสริมการกีฬาพื้นฐานและกีฬาเพื่อมวลชน การส่งเสริมและ
สนับสนุนการเล่นกีฬาและนันทนาการแก่บุคคลที่มีความสามารถพิเศษและบกพร่องทางร่างกาย
- (๕) การดูแล ส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัยสภาพแวดล้อมในสถานประกอบการของท้องถิ่น
ซึ่งได้แก่ ดูแล ส่งเสริมความปลอดภัยของแรงงานในสถานประกอบการ การส่งเสริมให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการใน
การจัดอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมภายในสถานประกอบการ
- (๖) การส่งเสริมระบบสุขภาพและการรักษาพยาบาลในท้องถิ่น
- (๗) การเฝ้าระวัง ป้องกันและควบคุมโรคและภัยสุขภาพในท้องถิ่น
- (๘) การอนุรักษ์คุ้มครองการแพทย์แผนไทย การแพทย์ทางเลือกและการแพทย์พื้นบ้าน
- (๙) การเฝ้าระวังความเสี่ยงและเตือนภัยสุขภาพ
- (๑๐) การจัดให้มีตลาดและดำเนินการด้านการตลาดเพื่อส่งเสริมรายได้ในท้องถิ่น
- (๑๑) การส่งเสริมและสนับสนุนการคุ้มครองผู้บริโภค

(๑๒) การส่งเสริม สนับสนุน จัดหาและจัดให้มีพลังงานทดแทนในท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่น รวมถึงผู้ประกอบการ ผู้บริโภคและผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่

(๑๓) การจัดทำทะเบียนราษฎร์ บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนสัตว์พาหนะ การจัดทำข้อมูลสถิติภายในท้องถิ่น

(๑๔) การอนุญาตหรืออนุมัติใบอนุญาตประกอบสถานบริการ และการค้าของเก่า

(๑๕) การป้องกันและบำบัดผู้ติดยาเสพติด การดำเนินการคุมประพฤติและฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน

(๑๖) การจดทะเบียนพาณิชย์

(๑๗) การส่งเสริม อนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว สนับสนุนการท่องเที่ยวให้เป็นเครื่องมือในการหารายได้แก่ประชาชนในพื้นที่

(๑๘) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมและจัดให้มีการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าชายทะเล ลำน้ำ หนอง คลอง บึง และการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

(๑๙) การดูแล สอดส่องและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น

(๒๐) การอนุมัติอนุญาตและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำบาดาล

(๒๑) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน การทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือสหการ

(๒๒) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(๒๓) กิจการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๙ อำนาจในการจัดบริการสาธารณะประเภทใด หรือลักษณะใดที่สมควรให้หน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยดำเนินการ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ ให้พิจารณาดังนี้

(๑) ขนาดของกิจกรรม หรือ

(๒) ให้รับผิดชอบเฉพาะในบางขั้นตอนของกระบวนการของการดำเนินงานหรือกิจกรรม หรือ

(๓) เป็นบริการที่ต้องดำเนินการร่วมกัน หรือ

(๔) ให้หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของภารกิจ แต่กำหนดให้มีการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนการดำเนินการแก่หน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๔๐ บริการสาธารณะตามมาตรา ๓๘ หากเป็นบริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการอยู่ก่อน และประสงค์จะดำเนินการต่อไปทั้งหมดหรือบางส่วน หรือประสงค์ที่จะเข้าร่วมกับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขยายบริการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ให้แจ้งต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายนี้บังคับใช้ ในการนี้ให้คณะกรรมการพิจารณาตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๔๑ ในการดำเนินการตามมาตรา ๔๐ หน่วยงานของรัฐสามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนามาตรฐานงาน การสร้างนวัตกรรม และชักชวนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ โดยการสมทบกับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงาน

หมวด ๗

มาตรฐานการบริการสาธารณะ

มาตรา ๔๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น และวัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามในท้องถิ่น โดยบริการสาธารณะที่ให้บริการแก่ประชาชนจะต้องเป็นไปตามหลักการทางเทคนิควิชาการที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานการปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐเคยดำเนินการอยู่ หรือสูงกว่า และมีขนาดของการให้บริการอยู่ในเกณฑ์ตามเป้าหมายขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรฐานทางเทคนิค วิชาการที่ใช้ อาจเป็นของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของมาตรฐานหรือมาตรฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นเอง ทั้งนี้มาตรฐานที่กำหนดขึ้นเองจะต้องไม่ต่ำกว่าที่หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่

มาตรา ๔๓ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะอย่างมีมาตรฐานตามมาตรา ๔๒ ให้คณะกรรมการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอแก่การดำเนินการโดยคำนึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๔๔ ให้คณะกรรมการทำการกำหนดค่าเป้าหมายมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะโดยทำการการตรวจวัดมาตรฐานการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกสามปี และให้รายงานผลการประเมินต่อคณะรัฐมนตรี และต่อสาธารณะชน

มาตรา ๔๕ การกำหนดค่าเป้าหมายในการประเมินตามมาตรา ๔๔ คณะกรรมการอาจยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนามาตรฐานการให้บริการแก่ประชาชน ในการนี้ ให้ประกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นการล่วงหน้า

หมวด ๘

การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๔๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ที่สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยมีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลใน อัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ เพิ่มขึ้น โดยมีกรอบเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับ การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและเป็นไปตามภารกิจ ที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น

มาตรา ๔๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๖ ให้คณะกรรมการจัดสรรรายได้จากภาษีและอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยพิจารณาจากความสามารถขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะตามที่กำหนดนี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยพิจารณาจากความเท่าเทียมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียวกัน ภาระหน้าที่ ระดับชั้น การพัฒนาของท้องถิ่นตลอดจนนโยบายของรัฐบาล

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าสมควรที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน ดำเนินงาน หรือจัดบริการสาธารณะร่วมกัน หรือเป็นภารกิจขนาดใหญ่สมควรที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ร่วมกันจัดทำ ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว

มาตรา ๔๘ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามมาตรา ๔๗ ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งรายได้และการรับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๙

การส่งเสริมและกำกับดูแลการจัดบริการสาธารณะ

มาตรา ๔๙ ให้คณะกรรมการกำหนดกรอบนโยบายในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี สมรรถนะในการจัดบริการสาธารณะที่ดีมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการอยู่ ก่อนที่จะมีการถ่ายโอน ภารกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถที่จะให้บริการแก่ประชาชน ได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง

มาตรา ๕๐ การกำกับดูแลเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๙ จะต้องให้หน่วยงานของรัฐที่ถ่ายโอนภารกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

มาตรา ๕๑ ในการดำเนินการตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประเมินผลการจัดบริการสาธารณะและความพึงพอใจของประชาชนที่รับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

มาตรา ๕๒ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕๐ เพื่อให้เกิดการประสานงานร่วมกัน

มาตรา ๕๓ ให้ดำเนินการให้มีคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ นี้ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจตามวรรคหนึ่งจะเข้ารับหน้าที่

เพื่อประโยชน์ในการนับวาระตามมาตรา ๙ มิให้ถือว่าการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๔ แผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการที่ยังใช้อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ยังใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ แต่ให้ดำเนินการปรับปรุงให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๕๕ พระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบต่อบรรดาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แม้ต่อมาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะมีให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม และให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถอำนวยความสะดวกหรือให้บริการแก่ประชาชนได้ หรือก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อประชาชนในท้องถิ่นคณะกรรมการจะปรับปรุงการกระจายอำนาจนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแทนก็ได้

มาตรา ๕๖ ให้ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๓ (๔) มาตรา ๒๔ (๔) และมาตรา ๒๕ (๕) ยังใช้ได้ต่อไปจนกว่ากฎหมายว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับ

มาตรา ๕๗ ให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในหมวด ๓ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรยังคงใช้บังคับต่อไปโดยอนุโลมจนกว่าจะมีการออกกฎหมายว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับแทน

ในวาระเริ่มแรก การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ให้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยจะต้องไม่ต่ำกว่าวันก่อนวันที่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับและจะต้องเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่ต่ำกว่าร้อยละยี่สิบห้า

มาตรา ๕๘ ให้ประกาศของคณะกรรมการที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ มีผลใช้บังคับใช้ได้ อยู่ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข

มาตรา ๕๙ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี

จากสาระดังกล่าว ผลการศึกษาวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๓ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศส่วนรวม จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่ากันเป็นผู้พิจารณา โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ตลอดจนกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลการทำงานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

๒.๑ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ (คำปรารภและร่างมาตรา ๓)

๒.๒ กำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มาตรา ๒)

๒.๓ กำหนดบทนิยามคำว่า “จังหวัด” “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” “ผู้บริหารท้องถิ่น” “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” “หน่วยงานของรัฐ” “บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” “คณะกรรมการ” “กรรมการ” และ “รัฐมนตรี” โดยให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔ - ๕)

๒.๔ หมวด ๑ คณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๖ - ๑๖)

- กำหนดให้มี “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เรียกโดยย่อว่า ก.ก.ถ. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสิบคนประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองจำนวนสิบสองคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ (ร่างมาตรา ๖)

- กำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (ร่างมาตรา ๗)

- กำหนดให้กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออกจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการหรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๘)

- กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน (ร่างมาตรา ๙)

- กำหนดกรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลงให้ดำเนินการเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการแทนภายในสามสิบ (ร่างมาตรา ๑๐)

- การพ้นจากตำแหน่งนอกจากตามวาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (ร่างมาตรา ๑๑)

- กำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของคณะกรรมการ โดยให้คณะกรรมการต้องมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม และการวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก (ร่างมาตรา ๑๒)

- กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดแนวทางในการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ฯลฯ ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีระบบการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีระบบการตรวจสอบและประเมินผลเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ และมีอำนาจหน้าที่ออกประกาศและปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ด้วย (ร่างมาตรา ๑๓)

- กำหนดให้คณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการใด ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ (ร่างมาตรา ๑๔)

- กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใด ๆ ส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ (ร่างมาตรา ๑๕)

- กำหนดให้คำตอบแทนแก่คณะกรรมการ อนุกรรมการ และคณะทำงานที่คณะกรรมการแต่งตั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา (ร่างมาตรา ๑๖)

๒.๕ หมวด ๒ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๑๗)

- กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า ก.ก.ถ. มีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้เป็นสำนักงานเลขานุการ พิจารณากลับกรองเรื่องที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ โดยให้มีเลขาธิการ ก.ก.ถ. เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ (ร่างมาตรา ๑๗)

๒.๖ หมวด ๓ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๑๘ - ๒๖)

- กำหนดให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะที่มุ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่หรือประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป คำนึงถึงความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๑๘)

- กำหนดให้บริการสาธารณสุขประเภทใดที่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการจะกำหนดแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบบริการสาธารณสุขนั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ (ร่างมาตรา ๑๙)

- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐยังคงต้องให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจ โดยการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจ ให้การสนับสนุนทางด้านเทคนิค วิชาการ พัฒนามาตรฐานงานและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพัฒนาแนวทางการจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๒๐)

- กำหนดให้คณะกรรมการประกาศกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปจัดทำบริการสาธารณสุขที่ได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนเป็นการชั่วคราวจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อม (ร่างมาตรา ๒๑)

- กำหนดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เว้นแต่เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต้องเหมาะสมกับสมรรถนะความสามารถในการบริหารจัดการ และสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย (ร่างมาตรา ๒๒)

- กำหนดให้คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดขอบเขตและขนาดของบริการสาธารณสุข (ร่างมาตรา ๒๓)

- กำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดหรือมติคณะรัฐมนตรีในระหว่างที่ถ่ายโอนภารกิจยังไม่เสร็จสมบูรณ์ (ร่างมาตรา ๒๔)

- กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้ดำเนินการไปแล้วทุกห้าปี และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจึงจะมีผลใช้บังคับได้ (ร่างมาตรา ๒๕)

- กำหนดให้จังหวัดส่งเสริม อุดหนุน สนับสนุน ช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากหน่วยงานจากรัฐได้อย่างมีคุณภาพ (ร่างมาตรา ๒๖)

๒.๗ หมวด ๔ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๒๗ - ๓๓)

- กำหนดเกี่ยวกับบริการสาธารณสุขใดที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการและกำลังจัดทำแล้ว กฎหมายหรือคณะกรรมการเห็นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ให้คณะกรรมการดำเนินการกำหนดให้บริการสาธารณสุขนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขั้นตอน

กระบวนการในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำเป็นแผนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น (ร่างมาตรา ๒๗)

- กำหนดเกี่ยวกับกรณีที่ย้ายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่เพียงพอกับการกิจ
หรือไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้จัดสรรภาษีของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้
(ร่างมาตรา ๒๘)

- กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ เพื่อให้การถ่ายโอน
ภารกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติในแต่ละด้านให้ชัดเจน (ร่างมาตรา ๒๙)

- กำหนดให้คณะกรรมการสามารถสอบถามความพร้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการ
ถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการ และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบรับความพร้อมการถ่ายโอนแล้ว ให้
หน่วยงานของรัฐกำหนดรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจและกำหนดเวลาการ
ถ่ายโอน พิจารณางบประมาณ กำหนดขั้นตอนและวิธีการโอนทรัพย์สิน กำหนดการเตรียมความพร้อมและการ
เสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๓๐)

- กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจดำเนินการจัดเตรียม
ข้อมูลพื้นฐานของการให้บริการในภารกิจที่จะได้รับการถ่ายโอน ตรวจสอบสภาพของวัสดุ ครุภัณฑ์ และ
ทรัพย์สินที่จะได้รับการถ่ายโอน ปรับแผนพัฒนาท้องถิ่นและการจัดงบประมาณ เตรียมการพัฒนาบุคลากร
(ร่างมาตรา ๓๑ - ๓๒)

- กำหนดห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐไป
แล้วคืนภารกิจนั้นไปยังหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (ร่างมาตรา ๓๓)

๒.๘ หมวด ๕ การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ (ร่างมาตรา ๓๔ - ๓๗)

- กำหนดให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ในการแบ่งอำนาจ
หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน (ร่างมาตรา ๓๔)

- กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ
(ร่างมาตรา ๓๕)

- กำหนดเกี่ยวกับระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน (ให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน และมีความสามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างรวดเร็วให้เป็นผู้รับผิดชอบก่อน
(ร่างมาตรา ๓๖)

- กำหนดให้คณะกรรมการอาจกำหนดมาตรฐานการจูงใจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นดำเนินการร่วมกันเกี่ยวกับบริการสาธารณะบางประเภท (ร่างมาตรา ๓๗)

๒.๙ หมวด ๖ อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ (ร่างมาตรา ๓๘-๔๑)

- กำหนดบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น การจัดทำผังเมืองเพื่อจัดระบบการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของท้องถิ่น การส่งเสริมการพัฒนา การเกษตร การจัดการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการเล่นกีฬาเพื่อสุขภาพ การดูแลส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัยสภาพแวดล้อมในสถานประกอบการของท้องถิ่น ฯลฯ (ร่างมาตรา ๓๘)

- กำหนดเกี่ยวกับหลักในการพิจารณาว่าอำนาจในการจัดบริการสาธารณะประเภทใดหรือลักษณะใดที่สมควรให้หน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยดำเนินการ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ (ร่างมาตรา ๓๙)

- กำหนดให้บริการสาธารณะใดที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการอยู่ก่อน และประสงค์จะดำเนินการต่อไปทั้งหมดหรือบางส่วน หรือประสงค์ที่จะเข้ามาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แจ้งต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายนี้บังคับใช้ ในการนี้ให้คณะกรรมการพิจารณาตามที่จะเห็นสมควร (ร่างมาตรา ๔๐-๔๑)

๒.๑๐ หมวด ๗ มาตรฐานการบริการสาธารณะ (ร่างมาตรา ๔๒-๔๕)

- กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น และวัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามในท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๔๒)

- กำหนดให้คณะกรรมการ ทำการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอแก่การดำเนินการ โดยคำนึงถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๔๓)

- กำหนดให้คณะกรรมการทำการตรวจวัดมาตรฐานการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกสามปี และให้รายงานผลการประเมินต่อคณะรัฐมนตรี และต่อสาธารณะชน (ร่างมาตรา ๔๔ - ๔๕)

๒.๑๑ หมวด ๘ การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๔๖ - ๔๘)

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ที่สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยมีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้น โดยมีการบวกลบตามที่กำหนด (ร่างมาตรา ๔๖)

- กำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรรายได้จากภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง (ร่างมาตรา ๔๗)

- กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งรายได้และการรับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนด และประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา ๔๘)

๒.๑๒ หมวด ๙ การส่งเสริมและกำกับดูแลการจัดบริการสาธารณะ (ร่างมาตรา ๔๙ - ๕๒)

- ให้คณะกรรมการกรอนโยบายในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสมรรถนะในการจัดบริการสาธารณะที่ดีมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการอยู่ ก่อนที่จะมีการถ่ายโอนภารกิจ (ร่างมาตรา ๔๙)

- กำหนดให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานของรัฐที่ถ่ายโอนภารกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโดยภาคประชาชน (ร่างมาตรา ๕๐)

- กำหนดให้คณะกรรมการจัดให้มีการประเมินผลการจัดบริการสาธารณะและความพึงพอใจของประชาชนที่รับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (ร่างมาตรา ๕๑)

- กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๕๒)

๒.๑๓ หมวด ๑๐ บทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา ๕๓ - ๕๙)

- กำหนดให้มีคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะเข้ารับหน้าที่ (ร่างมาตรา ๕๓)

- แผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการที่ยังใช้อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ยังใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ แต่ให้ดำเนินการปรับปรุงให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๕๔)

- พระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบต่อบรรดาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๕๕)

- ให้ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๒๓ (๔) มาตรา ๒๔ (๔) และมาตรา ๒๕ (๕) ยังใช้ได้ต่อไปจนกว่ากฎหมายว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๕๖)

- ให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในหมวด ๓ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรยังคงใช้บังคับต่อไปโดยอนุโลมจนกว่าจะมีการออกกฎหมายว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ

ที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับแทน (ร่างมาตรา ๕๗)

- ให้ประกาศของคณะกรรมการที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติ มีผลใช้บังคับใช้ได้ อยู่ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง แก้ไข (ร่างมาตรา ๕๘)

- ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาเป็นของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๕๙)

สรุปแผนกำหนดกรอบแนวคิดและแนวทางการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบรางวัล เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยยึดหลัก การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วง ๔ ปีแรก (พ.ศ.๒๕๔๔-๒๕๔๗) ในช่วง ๔ ปีแรก (พ.ศ.๒๕๔๔-๒๕๔๗) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุง ระบบการบริหารงานภายใน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริการ ส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรับรอง การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๔๘-๒๕๕๓) หลังจากการถ่ายโอนในช่วง ๔ ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่เหลือ (พ.ศ.๒๕๔๘-๒๕๕๓) ตามกรอบของกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม (ภาคประชาชน) ที่จะเรียนรู้ร่วมกัน ในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับราชการบริหารส่วน ภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๔ เป็นต้นไป) ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๔ เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม ประชาชน จะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุน การดำเนินกิจกรรมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้าน การบริหารจัดการ และการคลังท้องถิ่น ที่พึ่งตนเอง และเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่น จะเป็นผู้มี ความรู้ความสามารถ และมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการ ส่วนภูมิภาค จะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำ บริการสาธารณะ มาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เท่าที่จำเป็น ภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการปกครองตนเองของ ประชาชน ในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการ และสาระสำคัญ ๓ ด้าน คือ ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงาน บุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาท และภารกิจของ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่น เข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รับผิดชอบในภาคกิจมหภาค และภารกิจที่เกิน กว่าขีดความสามารถ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตาม ประเมินผล

ด้านประสิทธิภาพการบริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหาร จัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และติดตาม ตรวจสอบ

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอน การกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ โดยกำหนดกรอบทิศทาง และแนวทางการ กระจายอำนาจที่ชัดเจน มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น ตลอดจนกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ตามแผนปฏิบัติการ

เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการถ่ายโอนภารกิจ ในการ จัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใน ๔ ปี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ที่ไม่ สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจภายใน ๔ ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน ๑๐ ปี กำหนดการ

จัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปี ๒๕๔๔ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของรายได้รัฐบาล และในปี ๒๕๔๙ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของรายได้รัฐบาล การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความต้องการ และความจำเป็น จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากร จากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจ และหน้าที่แนวทางการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเสนอแนวทางแก้ไขการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลัง ของประเทศโดยรวม ภารกิจให้บริการสาธารณะ ที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ สามารถถ่ายโอนภายในสี่ปี อย่างไรก็ตาม ถ้าแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อม ได้ภายในสิบปี โดยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการ และเทคนิควิชาการ รูปแบบการถ่ายโอน ได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ ๓ ลักษณะ คือ ภารกิจที่ใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยแต่ละแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ หรือบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เอง หรือร่วมกับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ หรืออาจซื้อบริการ

การถ่ายโอนสถานศึกษาไปใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแนวความคิดในการถ่ายโอนสถานศึกษาไปใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเปลี่ยนสถานะข้าราชการครูเป็นพนักงานของรัฐ ยังคงถูกพูดถึงอย่างต่อเนื่อง ในทุกยุคทุกสมัยของการปฏิรูปการศึกษา และได้รับการต่อต้านจากข้าราชการครูทั่วประเทศ ทำให้ไม่ถึงเป็นเช่นนั้น จากรายงานการศึกษาวิจัยในหลายเรื่อง พบว่าแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีศักยภาพ ความพร้อม และความเชี่ยวชาญในการจัดการศึกษาทั้งในด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ และด้านการบริหารงานบุคคล ในขณะที่ครูและประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นว่าจะจัดการศึกษาให้ได้ดีและมีมาตรฐานเท่ากับกระทรวงศึกษาธิการ เพราะไม่มีประสบการณ์และไม่เป็นมืออาชีพ โดยเฉพาะในเรื่องความรู้ความสามารถหรือวิสัยทัศน์ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลต่อความรู้สึกของครูทั้งในเรื่องขวัญกำลังใจ เงินเดือน สวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูลต่างๆ ตลอดจนความมั่นคงและความก้าวหน้าในชีวิตราชการ สุดท้ายการศึกษาอาจจะกลายเป็นเรื่องการเมืองหรือฐานเสียง มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์และการ ทูจริตคอร์รัปชั่น และที่สำคัญจะทำให้การจัดการศึกษา "ขาดความเป็นเอกภาพ" และถอยหลังไป ๕๐ ปีที่แล้วที่ข้าราชการครูระดับประถมศึกษาเคยสังกัดกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีความพร้อมหรือความถนัดในเรื่องการพัฒนาทางด้านกายภาพมากกว่า เช่น การสร้างถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ รวมถึงเรื่องการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ การฝึกอาชีพ การดูแลรักษาความสงบปลอดภัยในหมู่บ้าน เป็นต้น ดังนั้น หากจะกล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจ จึงควรเน้นการกระจายอำนาจในเรื่องต่างๆ ที่กล่าวมาไปใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการมากกว่าการจัดการศึกษา แต่ไม่ขัดข้องที่จะใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ โดยการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนในชุมชนเพิ่มเติมจากกระทรวงศึกษาธิการได้ และไม่ถือว่าผิดระเบียบหรือซ้ำซ้อนกับที่กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการ ซึ่งจะทำให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะ

โรงเรียนขนาดเล็กในชุมชนที่มีความขาดแคลนในทุกเรื่อง ทั้งอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษา งบประมาณ รวมทั้งสื่ออุปกรณ์การเรียนการสอนต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดจากอีกหลายฝ่ายที่ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนสถานะของข้าราชการครูเป็นพนักงานของรัฐ โดยใช้ระบบสัญญาจ้างและให้ค่าตอบแทนที่สูงขึ้น โดยมีหลักการเพื่อจูงใจให้ได้คนดีและคนเก่งเข้ามาเป็นครู และมีเป้าหมายในการลดจำนวนข้าราชการและรายจ่ายภาครัฐในระยะยาว โดยเฉพาะเงินค่ารักษาพยาบาลและเงินบำนาญ ดังปรากฏในร่างกรอบทิศทางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๗๔ ของสภาการศึกษาแห่งชาติ การเปลี่ยนสถานภาพดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัย ซึ่งมีหลักการในทำนองเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงได้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่นในกรณีการเปลี่ยนสถานภาพข้าราชการเป็น "พนักงานมหาวิทยาลัย" สรุปปัญหาได้ดังนี้ ๑.รัฐจะต้องใช้งบประมาณมหาศาลในระยะต้นสำหรับการเพิ่มเงินเดือนให้กับพนักงาน ซึ่งถ้าเพิ่มให้ ๑.๗ เท่าของอัตราเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุ นั้นหมายความว่าพนักงานวุฒิปริญญาตรีจะได้รับเงินเดือนเริ่มต้นที่ประมาณ ๒๕,๕๐๐ บาท ซึ่งขัดแย้งกับความคิดที่ว่าจลลดรายจ่ายภาครัฐอย่างสิ้นเชิง สุดท้ายก็จะได้ไม่ได้รับเงินเดือนตามที่เคยบอกกล่าวจริง เพราะรัฐบาลไม่มีงบประมาณมากนักในแต่ละปี ๒.พนักงานจะไม่มีสวัสดิการในการรักษาพยาบาลทั้งครอบครัวและตนเองอีกต่อไป เพราะได้รับเงินเดือนที่สูงกว่าข้าราชการและมีสัญญาจ้าง จึงต้องไปใช้สิทธิประกันสังคม ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งเรื่องคุณภาพยาและการให้บริการที่ต้องเลือกใช้บริการได้เพียงโรงพยาบาลเดียว ยกเว้นกรณีฉุกเฉิน ๓.พนักงานจะไม่มีเงินบำเหน็จบำนาญ แต่มีเงินสะสมจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและเงินบำนาญชราภาพจากประกันสังคม ซึ่งได้รับประมาณเดือนละไม่กี่พันบาท ในขณะที่เงินเดือนที่ได้รับเพิ่มขึ้นในสถานภาพพนักงานจะได้น้อยกว่าข้าราชการ เมื่อเปรียบเทียบกับค่ารักษาพยาบาลและเงินบำนาญ หากมีอายุที่ยืนยาว ๔.การใช้สัญญาจ้างทำให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตการทำงาน เพราะอาจถูกยกเลิกสัญญาจ้างได้ง่าย โดยเฉพาะกรณีมีปัญหาขัดใจกับผู้บริหารที่ไม่มีคุณธรรมจริยธรรม หรือหลักธรรมาภิบาลในการทำงาน อีกทั้งยังไม่สามารถกู้เงินจากธนาคาร การค้าประกันในการเข้าทำงาน หรือการประกันตนเองในกรณีตกเป็นผู้ต้องหาได้ ๕.สถานภาพทางสังคมจะแย่ลง โดยสถานะของอาชีพจะเปลี่ยนจาก "ข้าราชการ" เป็น "ลูกจ้าง/รับจ้าง" เท่านั้น ซึ่งจะต้องระบุดำเนินการหรือการรอกเอกสารต่างๆ เช่น การทำบัตรประจำตัวประชาชน การทำแบบสอบถาม เป็นต้น ดังนั้น หากมีการเปลี่ยนสถานะข้าราชการครูเป็นพนักงานในลักษณะเช่นนี้จริง คงยากที่จะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นครู โดยเฉพาะคนเก่งๆ ที่มีสติปัญญาชั้นเลิศทั้งหลาย ซึ่งในอดีตเคยปรากฏมาแล้ว คนที่เลือกคณะใดไม่ได้จำนวนหนึ่งมาเลือกเรียนคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ นั้นหมายความว่า ถ้าครูไม่เก่งคงยากที่จะไปสอนให้ลูกศิษย์เก่งได้ และอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อคุณภาพการศึกษาอย่างใหญ่หลวง หากจะปรารถนาดีต่อเด็กเยาวชนและประเทศชาติ เราหันกลับมาแก้ไขปัญหาการศึกษาให้ตรงจุดดีกว่า นั่นคือ สร้างแรงจูงใจให้คนเก่งและคนดีที่มีจิตวิญญาณความเป็นครูมาสอนหนังสือ ทั้งในเรื่องของเงินเดือน สวัสดิการ ความก้าวหน้า และความมั่นคงในการทำงานมากกว่าการคิดเปลี่ยนระบบใหม่ โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการ การสรรหาและคัดเลือกอย่างเข้มข้นในการสอบเข้ามหาวิทยาลัย การให้เงินเดือนเพิ่มขึ้น เดือนละ ๓,๕๐๐ บาท ในกรณีที่มีใบประกอบวิชาชีพครู แต่ห้ามสอนพิเศษหรือสอนในโรงเรียนกวดวิชา การมีเส้นทางความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน โดยไม่ต้องดำรงตำแหน่งบริหาร ซึ่งในปัจจุบันน่าจะเป็นเรื่องเดียวที่ประสบความสำเร็จจากการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ.๒๕๔๒ ที่ครูมีเส้นทางความก้าวหน้าดีขึ้นกว่าในอดีตเยอะมากโดยการทำให้วิทยฐานะ ชำนาญการ ชำนาญการพิเศษและเชี่ยวชาญ เพียงแต่มีปัญหาในเรื่องวิธีการที่เน้นการทำเอกสารหรือการจ้างทำผลงาน ถือว่าเป็นการกระทำผิดที่ทั้งวินัยและจรรยาบรรณในวิชาชีพ ซึ่งในเรื่องนี้อาจต้องปรับวิธีการที่ให้สะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของ

นักเรียนมากกว่า อย่างไรก็ตาม ระบบราชการไทยควรจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สามารถดำเนินการกับข้าราชการที่ย่อย่อนประสิทธิภาพให้ออกจากราชการได้หากไปพัฒนาตนเองแล้วยังไม่ทำงานให้ดีขึ้น รวมทั้งควรเข้มงวดในเรื่องของจรรยาบรรณวิชาชีพครู กรณีที่เห็นแก่อามิสสินจ้างโดยการสอนพิเศษและนำข้อสอบไปบอกลูกศิษย์ของตนเองที่เรียนพิเศษด้วย ทั้งนี้ หากจะลดรายจ่ายภาครัฐโดยการลดจำนวนข้าราชการลง ควรดำเนินการในทุกกระทรวง โดยเฉพาะข้าราชการและพนักงานของรัฐในส่วนกลางที่มีจำนวนมากเกินไป ในส่วนของข้าราชการครู พบว่าในภาพรวมมีจำนวนครูเมื่อเทียบกับจำนวนเด็กนักเรียนเกินอยู่ประมาณ ๙๐,๐๐๐ คน โดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ในเมือง แต่โรงเรียนในท้องถิ่นทุรกันดารหรือโรงเรียนขนาดเล็กในชนบทที่มีนักเรียนน้อยกว่า ๑๒๐ คน ยังมีห้องเรียนที่ขาดครูมากกว่า ๓๕,๐๐๐ ห้องเรียน กระทรวงศึกษาธิการอาจต้องมีการเกลี้ยอัตรากำลังครูใหม่ โดยการให้โยกย้ายกลับภูมิลำเนาตามความสมัครใจและควรทบทวนจำนวนโรงเรียนทั้งหมดที่มีอยู่ เนื่องจากมีจำนวนโรงเรียนมากเกินไปในขณะที่จำนวนเด็กเกิดน้อยลง แต่ต้องไม่ทำให้เด็กและผู้ปกครองที่อยู่ในชนบทห่างไกลเดือดร้อนในการเดินทาง โดยยึดหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันทางการศึกษา หลังจากนั้นจึงบรรจุอัตรากำลังครูใหม่ให้กับโรงเรียนที่ขาดแคลนครูตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้ "โครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น" ซึ่งควรบรรจุครูให้ครบทุกชั้นปีและตรงวิชาเอก ในเบื้องต้นแต่ละโรงเรียนต้องมีครูประจำการให้ครบทุกชั้นปี คือ ๖ คน โดยไม่ต้องพิจารณาจำนวนเด็กนักเรียน และต้องมีผู้อำนวยการโรงเรียนบุคลากรทางการศึกษา และนักการภารโรง เพื่อให้ครูจัดการเรียนการสอนอย่างเต็มที่ ในขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่ในเมืองควรจำกัดจำนวนเด็กนักเรียนต่อห้องไม่เกิน ๓๐ คน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการเรียนการสอนให้ดีขึ้น ซึ่งการศึกษาไม่ควรคิดเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายมากนัก เพราะการที่เด็กเยาวชนมีความรู้ คือ กำไรของประเทศชาติ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการควรเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณใหม่ โดยไม่ใช้วิธีการจัดสรรตามจำนวนนักเรียนเป็นหลักวิธีเดียว ในเบื้องต้นต้องจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนอย่างเพียงพอและมีความอยู่รอดสำหรับค่าดำเนินการต่างๆ เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน เป็นต้น หลังจากนั้นจึงจัดสรรให้ตามจำนวนเด็กนักเรียน ประการสุดท้าย การศึกษาเปรียบเสมือนการปลูกต้นไม้ ต้องมีความอดทน ใจเย็น และควรพรวนดิน รดน้ำ ใส่ปุ๋ย เพื่อรอการเจริญเติบโต ซึ่งผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารไม่ควรเปลี่ยนนโยบายบ่อยในลักษณะรายวัน/รายเดือน เพราะจะทำให้ขาดความต่อเนื่องและสร้างความสับสนให้กับผู้ปฏิบัติ ในขณะที่พ่อแม่และครอบครัวต้องให้ความสนใจดูแลลูกหรือบุตรหลานของตนเอง โดยการสอนให้ทำการบ้านหรือสอนให้รู้จักระเบียบวินัยเบื้องต้น เช่น ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ความซื่อสัตย์สุจริต การตรงต่อเวลา เป็นต้น ในส่วนของสื่อต่างๆ ก็ควรผลิตรายการที่ให้ข้อคิดหรือสติปัญญากับคนไทยมากกว่าการขายข่าวหรือละครน้ำเน่าที่มีแต่เพียงความบันเทิงเท่านั้น และไม่ควรรออากาศรายการพวกนี้ในช่วงเวลาค่าๆ ซึ่งเป็นเวลาที่เด็กควรจะทำบ้าน หรืออ่านหนังสือมากกว่าการดูโทรทัศน์ ดังนั้น หากจะปฏิรูปการศึกษาต้องเอา ให้ถูกที่คั้น ควรหยุดความคิดและเลิกพูดเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาและเปลี่ยนสถานะของครูเป็นพนักงานของรัฐได้แล้ว แต่หันกลับมาพัฒนาระบบและกลไก เริ่มตั้งแต่การผลิต การบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน จนถึงการให้ออกจากงาน เพื่อให้ได้บุคคลที่มีจิตวิญญาณความเป็นครูและมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง มาเป็นครูอาจารย์ตามร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๙

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ในฐานะประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ ซึ่งเป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ ๙/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ทั้งนี้ การดำเนินการถ่ายโอนจริงให้เป็นไปตามหลักความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งคำนึงถึงความพร้อมในการจัดการเรียนการสอน คุณภาพการศึกษา และประโยชน์ของนักเรียนเป็นสำคัญซึ่งมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ ๙/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ที่ได้พิจารณาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา (เฉพาะสถานศึกษาที่ถ่ายโอน) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นดังนี้

๑. ให้มีองค์กรกำหนดนโยบาย แผน มาตรฐาน และสนับสนุนงบประมาณในที่เดียวกัน และโดยที่เรื่องนี้เป็นบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ จึงให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการจัดสรรให้แก่ อปท. และให้คำนวณค่าใช้จ่ายในส่วนของงบประมาณ ร้อยละ ๓๕ ตามกฎหมาย

๒. ให้มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยพิจารณารูปแบบองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อไปอีกครั้งหนึ่ง

๓. โรงเรียนใดที่มีความสามารถและมีศักยภาพ ควรให้อำนาจและอิสระในการบริหารโดยเฉพาะทางวิชาการ และควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งอาจต้องแก้ไขกฎหมายในอนาคต

๔. ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน ให้งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าใช้จ่ายด้านวิชาการอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โดยผ่านระบบ GFMS ส่วนงบประมาณอื่น ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท.

๕. การจัดการศึกษาของ อปท. ควรรับผิดชอบทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาตลอดชีวิต (น่าจะมีความพร้อมตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป)

๖. การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของบุคลากร ดังนี้

(๑) กรณีบุคลากรสมัครใจ ให้ตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคลไปสังกัด อปท.

(๒) กรณีบุคลากรไม่ประสงค์โอนไป อปท. ให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกิน ๒ ปีการศึกษา เมื่อไม่ประสงค์จะโอนไปก็ให้กลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้ ในกรณีมีอัตราที่ขาดอันเนื่องมาจากการถ่ายโอน รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณหรืออัตราเพื่อบรรจุทดแทนให้แก่ อปท. หรือกระทรวงศึกษาธิการแล้วแต่กรณี

๗. ปีการศึกษา ๒๕๔๙ ให้แบ่งระดับสถานศึกษาที่จะถ่ายโอน ดังนี้

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด รับโอนได้ไม่เกิน ๓ โรง โดยแบ่งออกเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ไม่เกิน ๑ โรง และอีก ๒ โรง อาจเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

(๒) เมืองพัทยา และเทศบาลที่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน ๒ โรง ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

(๓) เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน ๑ โรง ในระดับประถมศึกษา

(๔) กรุงเทพมหานคร ให้กระทรวงศึกษาธิการ และ กกถ. ร่วมกันพิจารณาจำนวนสถานศึกษาที่จะรับถ่ายโอน โดยให้คำนึงถึงค่านิยมสถานศึกษาพิเศษที่ได้กำหนดไว้แล้วด้วย กรณีที่สถานศึกษาใดมีความพร้อม

และสมัครใจโอนไปอยู่ อปท. และ อปท. ยินดีรับโอนสถานศึกษาดังกล่าว นอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวข้างต้น ให้สถานศึกษา และ อปท. ทำความตกลงเพื่อเป็นหลักฐานยืนยัน และเสนอให้ กกถ. พิจารณาเป็นราย ๆ ไป

๘. สถานศึกษาลักษณะพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบ ที่จัดการศึกษาระดับภาค ระดับจังหวัด หรือระดับเขตพื้นที่การศึกษา เช่น โรงเรียนในฝัน ซึ่งเป็นนโยบายเฉพาะของรัฐบาล ให้เป็นไปตามคำนิยามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยทั้งนี้ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป สำหรับสถานศึกษาที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ (สมศ.) ที่ยังขาดความพร้อมด้านบุคลากร หรือขาดระบบบริหารซึ่งต้องพัฒนามาตรฐานและความพร้อม เห็นสมควรถ่ายโอนให้ อปท. รับไปดำเนินการ โดยกำหนดเงื่อนไขว่า อปท. ที่รับโอนต้องมีแผนการพัฒนาสถานศึกษาที่ชัดเจน และมีการติดตามประเมินผลเพื่อให้อยู่ในเกณฑ์ มาตรฐานของ สมศ.ต่อไป

๙. ให้มีคณะกรรมการและระบบติดตามและประเมินผลการโอนสถานศึกษาตามแนวทางนี้ และเสนอ กกถ. ต่อไป หากปรากฏว่า การจัดการศึกษามีปัญหาหรือด้อยคุณภาพลง อาจมีการทบทวนการโอนได้เป็นราย ๆ ไป

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์และระดมความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ

พบว่ามีความเคลื่อนไหวและการเรียกร้องของผู้นำองค์กรครูในระดับต่างๆที่ต้องการให้ยุติการดำเนินการ "โอนโรงเรียนประถมให้ อบต." ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาสามสี่เดือนที่ผ่านมา นี้ จะจะเป็นปัญหาใหญ่ของการบริหารจัดการเกี่ยวกับการศึกษาในรูปแบบใหม่อีกเรื่องหนึ่งที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ นอกเหนือไปจากแนวทางการดำเนินการเพื่อ "ปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ" ซึ่งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ กำลังเร่งดำเนินการอยู่ ความเคลื่อนไหวคัดค้านการโอนโรงเรียนไปให้ อบต.ตามทีปรากฏเป็นข่าวอยู่ในสื่อต่างๆเหล่านี้ก็ดูจะมีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆจนอาจจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ทางการศึกษาเรื่องหนึ่งที่รัฐบาลชุดใหม่และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาคนใหม่จะต้องเข้ามารับผิดชอบต่อจัดการแก้ไขต่อไปได้ ประมวลข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการโอนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจะได้วิเคราะห์และนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นจากเรื่องดังกล่าวเพื่อสรุปเป็นข้อมูลและข้อเท็จจริงที่อยู่บนพื้นฐานของเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าแท้ที่จริงแล้วการดำเนินการในเรื่องนี้มีความเป็นมาวัตถุประสงค์ และแนวทางการปฏิบัติอย่างไร และจะสร้างปัญหาอย่างไรให้แก่ระบบการศึกษาของประเทศดังที่มีการให้ข้อมูล (ที่อาจไม่ค่อยตรงตามความเป็นจริงนัก) ต่อสาธารณะและต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างๆอยู่ในขณะนี้จริงหรือไม่ และในกรณีดังกล่าว การกำหนดนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหามาของรัฐบาลชุดใหม่ควรจะเป็นไปในทิศทางใด ประเด็นหลักมีดังต่อไปนี้

๑. สภาพความเป็นมาและประเด็นคัดค้านโต้แย้งการโอนการศึกษาให้ท้องถิ่น

เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา สาระหลักประการหนึ่งในกฎหมายดังกล่าวซึ่งกำหนดให้ต้องปฏิรูปการศึกษาของประเทศทั้งระบบ หากกล่าวโดยเฉพาะสำหรับในประเด็นนี้ ก็คือ "การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา บนพื้นฐานของความร่วมมือและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน" และเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาซึ่งมีหน้าที่นำสาระหลักของกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติก็ได้ยกร่างกฎหมายและเสนอแนวทางการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานแก่หน่วยปฏิบัติเหล่านี้ภายใต้ระบบ

บริหารงานในรูปของคณะกรรมการ โดยจะมีคณะกรรมการการบริหารขึ้นทั้งในระบบเขตพื้นที่การศึกษาและในระดับสถานศึกษาโดยมีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมอยู่ในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษาทุกระดับเหล่านี้ด้วย ทั้งนี้ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับได้ตามความพร้อม ตามความเหมาะสม และความต้องการในท้องถิ่นโดยให้กระทรวงเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ขึ้นใช้บังคับ เพื่อวางหลักเกณฑ์และกำหนดแนวทางตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติในการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจในการจัดการบริหารสาธารณสุขทุกด้านที่รัฐดำเนินการอยู่ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อสอดคล้องกับการที่กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติบังคับให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มเติมจากที่เคยได้รับ คิดเป็นสัดส่วนประมาณ ๙-๑๐% ของรายได้ของรัฐในปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ ให้เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่า ๒๐ % ในปีงบประมาณปัจจุบัน (๒๕๔๔) และจะเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่า ๓๕ % ของรายได้ของรัฐในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ทั้งนี้ โดยกำหนดหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นให้ครอบคลุมภารกิจเกือบทุกด้านที่รัฐกำลังดำเนินการอยู่ และได้ระบุให้มีการถ่ายโอนภารกิจไปยังท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจอันเป็นองค์กรไตรภาคี (รัฐ : ท้องถิ่น : ผู้ทรงคุณวุฒิ) ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการและได้มีการแยกจัดทำ "แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ" ตามสภาพของภารกิจของบริการสาธารณสุขด้านต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติเฉพาะเรื่อง เช่น ในด้านการสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการศึกษา ฯลฯ ขึ้นในช่วงกลางปี ๒๕๔๓ เพื่อเตรียมการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวเฉพาะงานการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษานั้น คณะกรรมการได้ยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจขึ้นเพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นสำหรับการเตรียมดำเนินการหารือกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา โดยในร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จัดทำขึ้นนี้ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาในระดับประถมศึกษาไปให้สังกัดยัง อบต. เทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ และกำหนดให้ถ่ายโอนสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ โดยไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดหรือข้อยกเว้นใดๆ ในการถ่ายโอนสถานศึกษาไว้ในร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวเลย ร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการศึกษา อาทิ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ และต่อมาเมื่อข้อเท็จจริงในสาระของร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้เผยแพร่ไปยังกลุ่มองค์กรครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างๆ ก็ได้มีความเคลื่อนไหวคัดค้านในเรื่องดังกล่าวอย่างรุนแรงในลักษณะที่ปฏิเสธทั้งการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จตามถ้อยคำของร่างแผนปฏิบัติการที่สร้างขึ้น และทั้งปฏิเสธที่จะถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังท้องถิ่นระดับที่เล็กที่สุดที่อยู่ในรูปของ อบต. รวมตลอดไปถึงการปฏิเสธหลักการในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิงอีกด้วย สาระหลักของการคัดค้านแนวทางดังกล่าวของกลุ่มองค์กรครูต่างๆ มีประเด็นสำคัญ คือเรื่องความไม่พร้อมและไม่สามารถบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

๒. เรื่องที่การถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้เอกภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษา

พบว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับผลกระทบในเรื่องความก้าวหน้า มั่นคงในการทำงาน ตลอดทั้งในเรื่องเกี่ยวกับเกียรติและศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคลที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป และในเวลาต่อมาข้อคัดค้านในเรื่องดังกล่าวก็ค่อยๆ พัฒนาไปอย่างเป็นระบบมากขึ้นจนกลายเป็นการเรียกร้องให้มีการ

กระจายอำนาจการศึกษาเฉพาะที่เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจริเริ่มจัดการศึกษาของตนเองได้ (โดยไม่มีถ่ายโอนมาจากสถานศึกษาของรัฐ) และให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะตามแนวทางกระจายอำนาจที่เป็นสาระหลักของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติโดยการเข้าเป็นกรรมการบริหารจัดการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาหรือเป็นกรรมการสถานศึกษาเท่านั้น แล้วในเวลาต่อมาข้อเรียกร้องและการโต้แย้งคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจในเรื่องการศึกษาดังกล่าวก็ได้พัฒนาไปเป็นการเรียกร้องให้แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ตัดบทบัญญัติเรื่องการให้มีอำนาจจัดการศึกษาโดยตรงออกไปจากอำนาจในการดำเนินการสาธารณะของท้องถิ่นในที่สุด

๒. ความพยายามแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้เชิญกรม การผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกระจายอำนาจมาร่วมหารือในเรื่องการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษาและได้ขอยุติร่วมกันว่าร่างแผนปฏิบัติการที่นำเสนอเป็นเพียงการยกย่องและได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการซึ่งจะต้องดำเนินการโดยหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน และได้มีการยกย่องแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาโดยละเอียดที่สอดคล้องกับหลักการและแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยจะต้องมีการหารือแนวทางในการดำเนินการเรื่องนี้กับกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาต่อไป และในเดือนกันยายน ๒๕๔๓ นั้นเองที่กลุ่มองค์กรครูในสังกัดต่างๆ เริ่มแสดงความคิดเห็นและคัดค้านการกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาให้แก่ อบต. ทั้งในแง่ความพร้อม ทรัพยากร และความรู้ความสามารถของผู้บริหารใน อบต. ด้วย โดยได้ยกเอาสถานการณ์ทำนองเดียวกันกับที่เคยเกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๙-๒๕๒๓ ซึ่งการศึกษาระดับประถมศึกษาตกอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นประสบการณ์ที่เลวร้ายของข้าราชการครูขึ้นเป็นตัวอย่างเพื่อคัดค้านการโอนสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น และในระยะ ๒-๓ เดือนต่อมา ข้อคัดค้านตลอดทั้งเหตุผลที่ได้นำเสนอก็ได้รับการขานรับในระดับประเทศจากองค์กรครูเกือบทั้งหมด และต่อมาข้อคัดค้านดังกล่าวก็ได้พัฒนาจากการไม่เห็นด้วยในการที่จะให้สถานศึกษาและบุคลากรไปสังกัด อบต. ซึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีความพร้อมน้อยที่สุด กลายเป็นการคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาทุกรูปแบบและนำไปสู่ข้อเสนอให้ตัดทอนอำนาจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด ในเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจได้จัดการประชุม ๔ ฝ่ายระหว่างคณะกรรมการกระจายอำนาจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานปฏิรูปการศึกษาขึ้น ณ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อหาแนวทางและข้อยุติในการยกย่องแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในที่ประชุมดังกล่าวได้มีแนวทางหลักในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาหลายประการ ที่เป็นความเห็นชอบร่วมกันของที่ประชุม และที่ประชุมได้มีมติให้สำนักงานปฏิรูปการศึกษา และการศึกษาไปยกย่องแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาตามแนวทางที่เป็นมติของที่ประชุมมาเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจเพื่อดำเนินการให้มีแผนปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าวให้เสร็จทันเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ตามที่ กฎหมายกำหนดต่อไป ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๓ สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการยกย่องแผนปฏิบัติ การกระจายอำนาจทางการศึกษาตลอดทั้งหลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาโดยทำเป็นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เสร็จสิ้นตามแนวทางที่ที่ประชุมร่วมในเดือนตุลาคมได้กำหนดหลักการไว้และนำเสนอให้กระทรวงศึกษาธิการ

พิจารณาปรับปรุงในฐานะที่ได้รับมอบหมายร่วมกัน ในการยกร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยความมุ่งหมายที่จะให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพหรือการจัดระบบบริหารการศึกษาของชาติโดยส่วนรวมให้น้อยที่สุด ในเดือนธันวาคม ๒๕๔๓ กระทรวงศึกษาธิการได้ปรับแก้รายละเอียดบางประการในแผนปฏิบัติการที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษาเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่องสถานศึกษาที่จะมีการโอนและในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนการศึกษา และเมื่อได้หารือกันแล้ว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาไม่ขัดข้องในการปรับแก้รายละเอียดดังกล่าว ดังนั้น เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ จึงได้เปิดแถลงถึงสาระสำคัญของแผนปฏิบัติ การกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ได้จัดทำขึ้นใหม่โดยความเห็นชอบร่วมกันของกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญและแนวทางการดำเนินการ ตลอดจนการกำหนดสถานการณ์ที่จะให้มีการถ่ายโอน ตลอดจนทั้งการกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พร้อมถ่ายโอนแตกต่างไปจากสาระที่ได้กำหนดไว้ในร่างแผนปฏิบัติการเดิมของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจอย่างสิ้นเชิง และต่อมาเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๔ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้ทำหนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ ศธ. ๐๒๐๒/๒๖ ส่งแผนปฏิบัติการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่างขึ้นตามแนวทางข้างต้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจให้พิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาประกาศใช้เป็นแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นไป

๓. สาระหลักของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการนำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจมีสาระสำคัญที่เป็นหลักรวมทั้งสิ้น ๔ ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง กำหนดลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่ต้องมีการถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น นอกจากนี้กำหนดให้ไม่ต้องมีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษานี้ ได้กำหนดลักษณะของสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องดำเนินการเองโดยจะไม่มีถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น ๔ ประเภท คือ

๑. สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านที่มุ่งให้บริการในเขตที่กว้างกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๒. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัย และพัฒนา
๓. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส
๔. สถานศึกษาที่จัดตั้งเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัด หรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา
๕. สถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีภาระงานมากและมีความซับซ้อนในการบริหารงาน ได้แก่ สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนขึ้นไป และสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๓๐๐ คนขึ้นไป
๖. สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือที่ขาดความพร้อมในเชิงบุคลากรและระบบบริหารซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความ

พร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารห่างไกลหรืออยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

๗. สถานศึกษาที่จัดตั้งในลักษณะที่เป็นองค์กรกระจายอำนาจในรูปองค์กรมหาชนอยู่แล้ว

๘. สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริที่อยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่างๆ และ

๙. สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาเอง

ประการที่สอง กำหนดลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษา แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษานี้ มีได้กำหนดอนุญาตให้ท้องถิ่นทุกประเภทสามารถรับโอนสถานศึกษาระดับชั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ หากแต่กำหนดให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งมานานพอสมควรแล้วเท่านั้นที่จะรับโอนสถานศึกษาของรัฐได้ โดยได้กำหนดให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ(กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) เท่านั้น ที่จะสามารถรับโอนสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆได้

๔. ข้อยุติเบื้องต้นสำหรับปัญหาที่มีการยกขึ้นเพื่อคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาเมื่อพิจารณาจากกรอบสาระหลักของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาเห็นชอบร่วมกันในการนำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าได้มีการกำหนดแนวทางเพื่อป้องกันหรือแก้ไข้ปัญหาที่ได้มีการนำเสนอในระหว่างการคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกข้อทุกประเด็นโดยครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ โดยอาจแยกพิจารณาโดยคำชี้แจงรายละเอียดของปัญหาหรือข้อห่วงใยที่มีการยกขึ้นเป็นประเด็นคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นๆทั้งสิ้น ๕ ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ การจำกัดขอบเขตของสถานศึกษาที่จะต้องมีการถ่ายโอน ไม่เฉพาะเพียงการกำหนดลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม ๙ ประเภทที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการดังกล่าวเท่านั้น แต่การกำหนดให้ เฉพาะแต่เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และกรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยาเท่านั้นจะรับโอนสถานศึกษาชั้นพื้นฐานที่อยู่ในเขตท้องถิ่นนั้นๆย่อมมีผลที่ขยายลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่มีการถ่ายโอนไปโดยปริยายว่า สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขต อบต.อยู่ในเขตเทศบาลตำบล และที่ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ที่อยู่นอกเขตเทศบาลเมือง และที่ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ที่อยู่นอกเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนครย่อมไม่อยู่ในกลุ่มสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอนไปด้วย สภาพเช่นนี้ย่อมทำให้ขอบเขตของสถานศึกษาที่อยู่ในข่ายที่อาจจะต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จำกัดตัวลงอย่างมีนัยสำคัญยิ่ง

ประเด็นที่ ๒ การจำกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จัดทำขึ้นใหม่นี้ ได้จำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาไว้เฉพาะแต่ท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความเจริญและมี ความพร้อมสูงเท่านั้น โดยระบุว่า นอกจากจะถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว จะถ่ายโอนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับพื้นฐานให้เฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งในขณะนี้มียู่เพียง ๒๐ แห่งทั่วประเทศ และเทศบาลเมือง ซึ่งมีอยู่ เพียง ๗๖ แห่ง และมีให้มีการโอนถ่ายสถานศึกษาที่จัดการศึกษาชั้นพื้นฐานให้แก่เทศบาลตำบล ซึ่งมีอยู่

๑,๐๓๑ แห่ง และไม่ให้มีการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีจำนวนถึง ๖,๗๔๖ แห่งและไม่ให้ถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีจำนวน ๗๕ แห่ง แต่อย่างไร และหมายความด้วยว่า ในบรรดาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ถึง ๗,๙๕๒ แห่งทั่วประเทศนั้น มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง ๑๐๐ แห่งเท่านั้นที่มีสิทธิรับโอนสถานศึกษาของรัฐ

ประเด็นที่ ๓ การยืนยันหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ การจำกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ที่หนึ่งร้อยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญและความพร้อมสูงสุด และจำกัดประเภทสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะโอน ไว้ว่าจะต้องไม่เข้าข่ายที่เป็นสถานศึกษาเก่าประเภทที่กล่าวมาแล้ว เช่น การเป็นสถานศึกษาที่มีวัตถุประสงค์พิเศษ สถานศึกษาตัวอย่าง ประจำจังหวัดหรือประจำภาค หรือสถานศึกษาขนาดใหญ่ดังกล่าว นั้น ก็ได้หมายความว่าสถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นตามเกณฑ์ทั้งเก่าประเภทและตั้งอยู่ เขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเขตกรุงเทพมหานครและเขตเมืองพัทยาทั้งหมด (ซึ่งส่วนใหญ่ ก็มักจะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ หรือมีลักษณะเป็นสถานศึกษาประจำจังหวัด ซึ่งเป็นข้อยกเว้นอยู่แล้ว) จะต้องโอนไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการถ่ายโอนนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่มีรายละเอียดหลายประการ และจะต้องเป็นไปตามแนวทางการตรวจสอบประเมินความพร้อมโดยคณะกรรมการที่กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้กำหนดขึ้นตามนัยมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินและได้รับการประกาศให้อำนาจรับโอนสถานศึกษาเท่านั้นจึงจะสามารถรับโอนสถานศึกษาตามที่กำหนดไปบริหารจัดการได้ เมื่อพิจารณาแนวทางในการร่างกฎกระทรวงซึ่งกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนการศึกษาจะต้องมีความพร้อมทั้งในด้านแผนงานการจัดการศึกษา ทรัพยากรและงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งการมีคณะกรรมการเฉพาะด้านเพื่อบริหารจัดการศึกษา ประกอบกับการที่ต้องมีความต้องการของคนในท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนในการรับโอนสถานศึกษาแล้ว จะเห็นได้ว่าการโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีทั้งขั้นตอนและเงื่อนไขมากมาย จนอาจกล่าวได้ด้วยซ้ำว่าหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาในระดับพื้นฐานของตนเองขึ้น ก็น่าจะเป็นแนวทางที่จะเป็นไปได้โดยสะดวกรวดเร็ว และไม่มีอุปสรรคใดๆมากกว่าการขอรับโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ประเด็นที่ ๔ การจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้าราชการครู เงื่อนไขสำคัญที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาฉบับนี้ ก็คือ แม้เมื่อผ่านหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโรงเรียนที่จะถ่ายโอน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน และผ่านขั้นตอนการประเมินความพร้อมตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเรียบร้อยแล้ว และมีการประกาศให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ซึ่งจะต้องมีการเตรียมตัวล่วงหน้า ๒ ปีก่อนการถ่ายโอนจริง) แล้วก็ตาม แต่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหลายที่มีอยู่เดิมในสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอน ต่างก็ยังคงสถานะเป็นข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการ (หรือกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แล้วแต่กรณี) ต่อไปจนกว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกำหนดระบบบริหารงานบุคคลที่จะเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิรูปการศึกษา ทั้งในด้านค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และความก้าวหน้าในวิชาชีพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวง ซึ่งเห็นได้อยู่ในตัวว่าย่อมไม่สามารถสร้างขึ้นภายในระบบบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันได้ภายในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น แม้หากท้ายที่สุดยังมีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานบางแห่งไปให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๙ - ๒๕๕๔ แต่ทว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาที่มีการถ่ายโอนไปเหล่านี้ ก็จะมี

ยังคงไม่ได้รับความกระทบกระเทือนใด ๆ และยังคงมีสถานะเป็นข้าราชการของกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ต่อไปเช่นเดิมทุกประการนั่นเอง

ประเด็นที่ ๕ การกำหนดกรอบระยะเวลาที่ยืดหยุ่นสำหรับการถ่ายโอน นอกจากแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษาดังกล่าวจะได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนที่ยาวนาน สอดคล้องกับกำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว การกำหนดกรอบระยะเวลาของการถ่ายโอนเฉพาะการศึกษาปฐมวัยหรือในระบบอนุบาลซึ่งมีการดำเนินการในระดับดังกล่าวอยู่ไม่มากนักในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๕-๒๕๔๘ อันเป็นระยะเวลาสำหรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๔๙-๒๕๕๔ นั้น กรอบระยะเวลาดังกล่าว นอกจากจะยาวนานเพียงพอสำหรับการเตรียมการในเรื่องการพัฒนาระดับคุณภาพและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คลอดทั้งพัฒนาวิธีการบริหารการศึกษาในระบบใหม่ที่เน้นความเป็นอิสระของหน่วยปฏิบัติในเขตพื้นที่ และการมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆในสังคมแล้ว กรอบระยะเวลาดังกล่าวก็สอดคล้องและอยู่ภายใต้แนวคิดเรื่องการปรับปรุงสาระสำคัญของแผนได้ตามที่บัญญัติตามมาตรา ๓๔ ของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจจะต้องทบทวนแผนกระจายอำนาจใหม่ทุกๆ ระยะเวลา ๕ ปี เพื่อให้สอดคล้องสัมพันธ์กับความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆโดยเฉพาะในเรื่องการศึกษาที่ กำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่หลวงในระยะเวลาดังกล่าวต่อไปด้วย การทบทวนแผนกระจายอำนาจใหม่เมื่อครบ ๕ ปี ในต้นปี ๒๕๔๙ จึงจะเป็นโอกาสให้มีการทบทวนความเป็นไปได้ ความจำเป็นและความเหมาะสมของการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่งภายใต้เงื่อนไขและภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายอนุญาตไว้ให้กระทำได้อีกด้วย

๕. ปัญหาที่แท้จริงของการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพิจารณาแนวทางการดำเนินการขององค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องที่จะต้องรับผิดชอบในด้านการศึกษาและการกระจายอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษานำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจ ประกอบกับข้อวิเคราะห์ที่ได้นำเสนอไปโดยลำดับแล้ว

ผลการวิเคราะห์พบว่าข้อคัดค้านหรือความวิตกกังวลขององค์กรครูต่างๆต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความพร้อมของท้องถิ่น ประสิทธิภาพหรือคุณภาพการศึกษา สถานะหรือความมั่นคงในทางวิชาชีพของครู หรือแม้แต่ข้อขัดแย้งในเรื่องความไม่พร้อมของ อบต.ในการจัดการศึกษา ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ได้มีการพิจารณาและดำเนินการแก้ไขไปแล้วทุกข้อทุกประเด็น ภายในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ปัญหาที่แท้จริงที่ยังดำรงอยู่ในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและถ่ายโอนสถานศึกษา ซึ่งหากจะยังมีอยู่ในส่วนของบุคลากรที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการก็น่าจะยังมี เพียงว่าจะทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเหล่านี้ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นข้อยุติที่ไปจากกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษายังไง เพื่อให้เกิดความเข้าใจและตระหนักว่าการถ่ายโอนการศึกษาตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้เป็นไปโดยสอดคล้อง ไม่ขัดแย้งและจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และโดยจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของชาติหรือต่อสถานภาพหรือสถานะความเป็นข้าราชการครูตลอดจนหลักประกันสิทธิ

และสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการครูจะได้รับโดยผลของการปฏิรูปการศึกษาของชาติแต่อย่างใดเลยเท่านั้น แม้การทำความเข้าใจและชี้แจงในเรื่องนี้ในปลายปี ๒๕๔๓ จะไม่ได้รับการรับฟังและมีการโต้แย้งคัดค้านอย่างต่อเนื่องรุนแรงจากบางฝ่ายก็ตาม แต่เมื่อการเลือกตั้งได้เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว และกระแสการทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นเรื่องการเมืองที่เคยเป็นมาในระยะก่อนหน้านี้ได้ลดลงแล้ว ก็เชื่อได้ว่าความพยายามในการทำความเข้าใจและชี้แจงเรื่องนี้ในเดือนมกราคม ๒๕๔๔ ดังที่ได้ดำเนินการอยู่นี้ น่าจะได้มีการรับฟัง ใครครวญและได้รับความเข้าใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตามสมควร ปัญหาประการเดียวที่ดูเหมือนว่ายากจะหาคำอธิบายก็คือ ในท่ามกลางกระแสโลกและกรอบความคิดใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ กำหนดรับรองหลักการสำคัญในเรื่องการบริหารงานรัฐในรูปแบบใหม่โดยการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจฯ บัญญัติรับรองและได้กำหนดหลักการใหญ่ที่จะให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงโดยบัญญัติบังคับให้ถ่ายโอนทรัพยากรในรูปรายได้ของรัฐไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วถึงร้อยละ ๒๐ ในปีงบประมาณนี้ และจะเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ เพื่อรองรับการบังคับให้รัฐในส่วนกลางต้องลดบทบาทภารกิจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะลงนั้น หากในที่สุดรัฐยังคงยืนยันที่จะดำเนินการบริการสาธารณะในเรื่องต่างๆรวมทั้งในด้านการศึกษาไว้ในขอบเขตและปริมาณที่เป็นอยู่เดิมแล้ว รายได้ของรัฐที่เหลืออยู่หลังจากที่ได้แบ่งเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปโดยผลของกฎหมายแล้วจะยังคงมีเพียงพอเพียงสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่ยังคงสงวนกันไว้สำหรับจัดทำโดยรัฐในส่วนกลางโดยเฉพาะ และมีเหลือเพียงพอสำหรับการบริหารบุคลากรที่จะต้องรับผิดชอบในภารกิจด้านต่างๆเหล่านี้อีกต่อไปหรือไม่ และจะเพียงพอไปอีกนานเท่าใด

ปัญหาในการบริหารจัดการศึกษาจากการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าภายหลังจากมีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ จัดการศึกษา พบว่า มีปัญหาในการบริหารจัดการศึกษาหลายประการดังนี้

สภาพปัญหาด้านการบริหารจัดการ ได้แก่

๑. การขาดแคลนหลักสูตร เอกสาร ประกอบหลักสูตรเอกสารทางวิชาการคู่มือการจัดทำหลักสูตร การผลิตสื่อการจัดการเรียน การสอน ขาดแคลนหนังสือสื่ออุปกรณ์การเรียนการสอน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจ ด้านวิชาการ แหล่งการเรียนรู้มีไม่เพียงพอและอยู่ห่างไกล ขาดแผนพัฒนาครูและบุคลากรที่ชัดเจน การจัดโครงการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้นและกลุ่มสนใจ การส่งเสริมพัฒนาคุณภาพ ชีวิตด้านต่างๆ มีน้อยเกินไป ขาดการแนะนำ นิเทศช่วยเหลือและติดตามผลการดำเนินงาน ด้านวิชาการ

๒. สภาพปัญหาด้านงบประมาณ ได้แก่ การขาดแคลนงบประมาณและการจัดสรร งบประมาณยังไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษาการจัดสรรงบประมาณมีความล่าช้าไม่เป็นธรรม และไม่ตรงกับความต้องการระเบียบ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้งบประมาณบางเรื่องมีขั้นตอน และรายละเอียดมากเกินไป ขาดการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา สภาพปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากรขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การขาดบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาโดยตรง การขาดบุคลากรมีอาชีพที่จะดำเนินการด้านการศึกษา บุคลากรทางการศึกษา มีคุณสมบัติ ไม่ตรงตามข้อกำหนดและไม่ได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถขาด เอกภาพและ ความต่อเนื่องในการบริหารงานและการขาดที่ปรึกษาในการจัดการศึกษา

๓. สภาพปัญหาด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ระบบและโครงสร้างการบริหารองค์กร ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การศึกษายังขาด นโยบายและแนวการดำเนินงานที่ชัดเจน บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การศึกษารับผิดชอบบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

ยังดำเนินการได้ไม่ครอบคลุม และครบถ้วน เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและจัด บริการสาธารณะด้านการศึกษได้ตรงตามกรอบเวลาที่กำหนดอีกทั้งยังมีปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมีทั้งปัญหาด้านบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป รวมทั้งปัญหาที่เกิด จากเจตคติของทั้งฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายสถานศึกษา ซึ่งถ้าไม่หาแนวทาง ปรับปรุง เร่งรัดการแก้ปัญหาดังกล่าว อาจจะส่งผลกระทบต่อ การถ่ายโอนภารกิจการจัดการ ศึกษาจากกระทรวงศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญจะส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับคุณภาพการศึกษาของนักเรียน อันเป็นผลกระทบอย่างแท้จริง ที่ผ่านมามีการส่งเสริม และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ ด้านการศึกษา จึงแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการบริหาร และการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ครอบคลุมทั่วประเทศที่จะต้องมีการเตรียมรับ การถ่ายโอน การจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ และจากแผนปฏิบัติ การกระจายอำนาจทางการศึกษาในการดำเนินการให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาระดับ ขึ้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้กระทำภายในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๙-๒๕๕๔ ตามความ พร้อมองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีจำนวน ๔๔ แห่งแต่มีการ จัดการศึกษาก่อนปฐมวัย และการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพียงไม่กี่แห่งที่จัดบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาได้ตามแผนที่กำหนด ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาว่าการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ มีความพร้อม มากน้อยเพียงใด และจะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้มาเป็นแนวทางในการ วางแผน พัฒนาและเตรียมการจัดการด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพต่อไป

กรณีศึกษาสภาพทั่วไปการจัดการศึกษาของท้องถิ่น (จังหวัดประจวบคีรีขันธ์)

๑. จากการศึกษาการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ งานด้านการศึกษาใน องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

๑.๑ ปัจจัยการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีการปฏิบัติมากที่สุด คือ ด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม รองลงมาคือ ด้านความ ชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์และด้านสมรรถนะของหน่วยงาน มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากส่วนด้านที่มีการปฏิบัติน้อยที่สุดคือด้านความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงาน ภายนอก มีการปฏิบัติ อยู่ในระดับปานกลางและเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านได้ผลการวิจัย ดังนี้

๑.๑.๑ ด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ โดยรวมมีการปฏิบัติ อยู่ในระดับมากเมื่อ พิจารณาเป็นรายข้อพบว่าข้อที่มีการปฏิบัติมากที่สุดคือ หน่วยงานมีการกำหนด เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของ นโยบายด้านการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกัน ส่วนข้อที่มีการปฏิบัติน้อยที่สุดคือ ผู้นำนโยบายไป ปฏิบัติมีความเข้าใจในเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ของนโยบายด้านการศึกษา

๑.๑.๒ ด้านสมรรถนะของหน่วยงาน โดยรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากเมื่อ พิจารณาเป็นราย ข้อพบว่าข้อที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุดคือผู้บริหารมีทักษะภาวะผู้นำใช้ ความสามารถและประสบการณ์ สร้างทีมงานและสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ส่วนข้อ ที่มีการปฏิบัติน้อยที่สุดคือ หน่วยงานมีการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบของบุคลากร ตามความชำนาญอย่างเหมาะสม

๑.๑.๓ ด้านความพร้อมด้านทรัพยากร โดยรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นราย

ข้อพบว่า ข้อที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุดคือ หน่วยงานได้รับ การสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาอย่างเพียงพอ ส่วนข้อที่มีการปฏิบัติน้อยที่สุดคือ หน่วยงานมีความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และเทคโนโลยีที่เพียงพอ ในการสนับสนุนการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติ

๑.๑.๔ ด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม โดยรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากเมื่อ พิจารณาเป็นรายข้อพบว่าข้อที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุดคือ สภาพเศรษฐกิจภายใน หน่วยงานมีผลต่อการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติส่วนข้อที่มีการปฏิบัติน้อยที่สุดคือ ค่านิยมของหน่วยงานมีผลต่อการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

๑.๑.๕ ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าข้อที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุดคือผู้บริหารและผูปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องกับด้านภารกิจการศึกษา มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนข้อที่มี การปฏิบัติน้อยที่สุดคือผู้บริหารและผูปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับด้านภารกิจการศึกษา มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๔๖

๑.๑.๖ ด้านความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกโดยรวมมีการปฏิบัติ อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับ มากที่สุดคือ หน่วยงานได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกในการให้การสนับสนุน การจัดการศึกษาส่วนข้อที่มีการปฏิบัติน้อยที่สุดคือ หน่วยงานได้รับความร่วมมือจากสื่อมวลชน ในการประชาสัมพันธ์นโยบายด้านการศึกษา การนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์โดยรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีการปฏิบัติมากที่สุดคือ ด้านอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ รองลงมาคือ ด้านบุคลากรทางการศึกษา มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางส่วนด้านที่มีการปฏิบัติน้อยที่สุดคือ ด้านการบริหารจัดการ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางและเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านได้ดังนี้

๑.๒.๑ ด้านอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์โดยรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าข้อที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุดคือ มีการจัดหาครุภัณฑ์ สำนักงานเพื่อใช้ในสถานศึกษาได้ตามความต้องการ ส่วนข้อที่มีการปฏิบัติน้อยที่สุดคือ มีห้องปฏิบัติการเครื่องมือและอุปกรณ์ที่มีความพร้อม/สมบูรณ์ต่อการฝึกปฏิบัติของนักเรียน

๑.๒.๒ ด้านบุคลากรทางการศึกษา โดยรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุดคือ มีการจัดตั้ง คณะกรรมการรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ส่วนข้อที่มีการปฏิบัติน้อยที่สุดคือ มีการเชิญ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาให้ความรู้ทางวิชาการแก่บุคลากร

๑.๒.๓ ด้านการบริหารจัดการ โดยรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าข้อที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุดคือ หน่วยงานมีการจัดสรร งบประมาณด้านทรัพยากรการศึกษาและเทคโนโลยีการศึกษาส่วนข้อที่มีการปฏิบัติน้อยที่สุดคือ หน่วยงานมีการจัดการด้านเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและแหล่งการเรียนรู้

๒. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วน ตำบลในจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ โดยรวมพบว่า ค่าน้ำหนักความสำคัญของปัจจัยการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติคือด้านความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ด้านสมรรถนะของหน่วยงาน ด้านกฎหมายและระเบียบที่

เกี่ยวข้อง และด้านความพร้อม ด้านทรัพยากร มีผลต่อการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่

๓. แนวทางที่เหมาะสมในการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีดังนี้

๓.๑ การนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้หากได้รับ การสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ มีการยืดหยุ่นในเรื่องระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้องค์กร มีความคล่องตัวในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัด ด้านงบประมาณสนับสนุน และมีระเบียบข้อบังคับในการใช้งบประมาณมากก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติและอาจมีผลมาถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนรวมด้วย

๓.๒ การนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัติต้องอาศัยทั้งองค์กรหลักและ องค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งนั้นองค์กรหลักจะต้อง มีการประสานงานที่ดีมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เพื่อลดความซ้ำซ้อนต่อภารกิจ การจัดการศึกษาขององค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓.๓ ควรมีการกำหนดกฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เพราะหลักเกณฑ์บางอย่างยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะการกระจายอำนาจด้านงบประมาณ ยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๔ สร้างความมั่นใจแก่ครูว่าเมื่อถ่ายโอนไปแล้วจะมีความมั่นคงในอาชีพ เช่น มีความเสมอภาคเท่าเทียมทั่วถึงและเป็นธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ การขึ้นเงินเดือน การจัดสวัสดิการต่างๆ ไม่ด้อยไปกว่าข้าราชการครูที่สังกัดกระทรวง ศึกษาธิการ การเลื่อนขั้นตำแหน่งให้พิจารณาที่ผลงานการปฏิบัติงานมากกว่าความเป็น พวกพ้อง ควรจัดให้มีเงินประจำตำแหน่ง ค่าผลงานทางวิชาการ

๓.๕ ควรมีการพัฒนาองค์กร พัฒนาด้านวิชาการ อบรมครูและพัฒนาแหล่ง ค้นคว้า จัดหาสื่อวัสดุอุปกรณ์ให้พอเพียงและทันสมัย โดยการสนับสนุนส่งเสริมการจัดการ ศึกษาแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เปิดโอกาสให้สถานศึกษาบริหารจัดการศึกษาทุกด้าน ด้วยตนเอง

๓.๖ ควรมีการสรรหาคณากรที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณวุฒิที่เหมาะสม มาปฏิบัติงานด้านภารกิจการศึกษา เนื่องจากบุคลากรที่มีอยู่นั้นเป็นบุคคลในพื้นที่เดิม โดยไม่มีคุณวุฒิโดยตรงทำให้ขาดคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น และเกิดปัญหาในการปกครอง ที่ยากส่งผลต่อการพัฒนาและการปฏิบัติตามแผนงานที่วางไว้

สรุปผลความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ

๑. แนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ศึกษากฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

๒. สสำรวจความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมตามหลักเกณฑ์การรับโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. นำร่องสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานที่มีความสมัครใจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม ตำบลละ ๑ สถานศึกษาเพื่อใช้เป็นสถานศึกษาที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาแนวทางต่อไป

๔. ศึกษาคุณภาพและประสิทธิภาพประสิทธิผลในด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านบริหารทั่วไป สำหรับสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนนาร่องในการถ่ายโอน

๕. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับผลการศึกษา และสภาพเศรษฐกิจ สังคมในปัจจุบัน

๒. สภาพปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ขาดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการไม่มั่นใจในเรื่องความมั่นคง ความก้าวหน้าในวิชาชีพ และระบบบริหารจัดการซึ่งเป็นผู้บริหารที่มาจากนักการเมือง

๒. ขั้นตอนการประเมินความพร้อมถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขั้นตอนการสอบถามความคิดเห็นและความพร้อมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายทำให้ความคิดเห็นมีความแตกต่างกันหลายฝ่าย การถ่ายโอนจึงไม่สามารถหาข้อยุติได้ยาก

๓. เงื่อนไขการรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการรับโอน

๓. ข้อเสนอในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายและระเบียบขั้นตอนการการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ทบทวนการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการสถานศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากมีการรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดความมั่นใจและแนวทางการทำงานที่ชัดเจนหลังจากการถ่ายโอน

๒. จัดทำวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อศึกษาสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมาสู่การพัฒนา ปรับปรุง และสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานหลังจากถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ ๕

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติครั้งนี้ จากผลการดำเนินการตามกรอบแนวคิดและวิธีการดำเนินการ การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล และการระดมความเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้ผลการศึกษาวิเคราะห์สามารถสรุปได้ดังนี้

สรุปผลการวิเคราะห์สภาพการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

สาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๘ กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น นอกจากนี้ในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังได้ระบุไว้ในหมวด ๙ รวมทั้งหมด ๙ มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ ๒๘๒ ถึงมาตรา ๒๙๐ ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๔ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of Power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการ

และการอำนวยความสะดวกได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนาจการดำเนินงานต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทัวถึง และรวดเร็ว และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยการแบ่งภารกิจจากประสบการณ์ต่างประเทศ

ถ้าพิจารณาถึงการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีการปกครองในรูป “รัฐเดี่ยว” เช่น ประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สวีเดน และอิตาลี โดยประเทศต่าง ๆ เหล่านี้แม้ว่าจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศญี่ปุ่นแบ่งระดับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง (Central Government) จังหวัด (Prefecture) และ เทศบาล (Local Government) ประเทศสวีเดน มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง (Central level) การบริหารเขต (Counties) และ เทศบาล (Municipalities) ประเทศอิตาลี มีการบริหารราชการของประเทศ นอกเขตเมืองหลวงจะมีการจัดการบริหารราชการออกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ภาค (Region) จังหวัด (Province) และเทศบาล (Commune) และประเทศฝรั่งเศสก็เช่นกันที่มีการแบ่งระดับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็น ๓ ระดับ อันประกอบด้วย ภาค (Region) เทศบาล (Commune) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Departement) เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่บริหารราชการส่วนต่าง ๆ แล้วจะพบว่าการแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะและอำนาจการของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น ประเทศสวีเดน และประเทศฝรั่งเศสนั้นมีความชัดเจน โดยระบุว่าการบริหารราชการแต่ละระดับมีบทบาทอำนาจในการดำเนินการประเภทใด และอย่างไร เช่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในเชิงของอำนาจหน้าที่ มีภารกิจและอำนาจในการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวาง โดยรวมไปถึงการดำเนินการ รับผิดชอบ ด้านโรงพยาบาล การประกันสังคม การศึกษา และการสาธารณสุขขนาดใหญ่ เช่น การประปา การไฟฟ้า และนอกจากนี้ภายใต้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ระดับ อันได้แก่ จังหวัด (โครงสร้างชั้นบน) และเทศบาล (โครงสร้างชั้นล่าง) โดยที่โครงสร้างชั้นบน อันได้แก่จังหวัดจะรับผิดชอบงานและภารกิจที่มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ ต้องการความเป็นแบบแผนเดียวกัน และจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ยุ่ยาก ซับซ้อน ในขณะที่โครงสร้างชั้นล่าง อันได้แก่ เทศบาล จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการโดยตรงในบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น โรงเรียนประถมศึกษา และมีมัธยมศึกษาตอนต้น การจัดทำทะเบียนราษฎร การดับเพลิง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และระบบการประปา เป็นต้น ขณะเดียวกันถ้าพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของของราชการระดับต่างๆ ของประเทศสวีเดนแล้วพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีความเป็นอิสระ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ในขณะที่เดียวกันราชการส่วนกลางต่าง ๆ ก็เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก เพราะหลักการปกครองของประเทศได้กำหนดเอาไว้ให้การบริหารราชการส่วนกลางมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงการกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรเท่านั้น อย่างไรก็ตามหากพยายามที่จะศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการระดับต่าง ๆ โดยแยกเป็นรายกิจกรรมแล้ว จะเห็นว่าในหลายกิจกรรมมีหน่วยงานราชการในหลายระดับเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้อง และโดยหลักแล้วราชการในส่วนกลางจะต้องรับผิดชอบในงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ การป้องกันประเทศ ตำรวจ การบริหารงานยุติธรรม การศึกษาวิจัยขั้นสูง ถนนหลัก การรถไฟ เป็นต้น ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นก็จะรับผิดชอบในงานที่สำคัญในระดับรอง ๆ ลงมา โดยที่ภารกิจต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นดำเนินการนั้น สามารถ

แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ ๑) การกิจที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่ปกติของราชการท้องถิ่นตามที่บัญญัติในกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ๒) การกิจพิเศษที่ท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายพิเศษ

ส่วนประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล จังหวัด ภาค และรัฐบาลกลาง ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางไว้อย่างชัดเจน อาทิ การฝึกอบรมวิชาชีพ ได้มีการแบ่งภารกิจระหว่างภาคกับรัฐบาลกลาง โดยภาคเป็นผู้มีอำนาจทั่วไป ภาคสามารถจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ หรือจัดโปรแกรมการฝึกอบรมของภาคประจำปี และจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกอบรมวิชาชีพได้โดยมติของสภาภาค ส่วนรัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการเงิน การศึกษา และการฝึกอบรมทักษะ กิจการการฝึกอบรมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่ ๒ ภาคขึ้นไป หรือการฝึกอบรมบุคคลพิเศษ เช่น คนพิการ คนไม่มีสัญชาติ คนอพยพเข้าเมือง รวมถึงการเป็นผู้ประสานงานในภาพรวม และภารกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เป็นอำนาจหน้าที่ที่ซับซ้อนมากที่สุด เพราะทั้งเทศบาล จังหวัด ภาค และรัฐบาลกลาง ต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องนี้ คือ รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการให้เงินอุดหนุนการก่อสร้างซึ่งมีจำนวนเงินในแต่ละปีสูงมาก ส่วนนโยบายการก่อสร้างที่อยู่อาศัย มักจะเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นเทศบาล จังหวัด หรือภาคก็ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น อาจจะสมทบเงินเพิ่มเติมเข้าป็นนอกเหนือจากที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองระดับต่าง ๆ ในประเทศอิตาลี มีความยุ่งยากและสับสน เนื่องจาก “การหน้าที่ต่าง ๆ ล้วนดำเนินการโดยองค์กรต่างระดับกันในห้วงเวลาเดียวกัน และพื้นที่เดียวกัน โดยมีการแข่งขันกัน ทำงานซ้ำซ้อนกัน และมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันผ่านเครือข่ายของโครงสร้างทางนโยบาย และการปฏิบัติงานที่แบ่งออกเป็นหลายชั้น และหลายประเภท อาทิ ภารกิจด้านการวางผังเมือง การพัฒนา และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะแบ่งกันให้บริการทั้งในระดับเทศบาล จังหวัด และภาค กล่าวคือ เทศบาลจะรับผิดชอบ ดูแลการวางผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษต่าง ๆ ดูแลบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมือง การก่อสร้างชุมชน และการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดินทั้งในส่วนของพื้นที่สาธารณะและพื้นที่เอกชน จังหวัดเป็นผู้ดำเนินและการประสานแผนต่าง ๆ โดยจะเป็นผู้ให้ความชำนาญ และปรับใช้กฎหมายในการกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ดิน การพัฒนาเมือง การพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ หน้าที่เฉพาะซึ่งเป็นของจังหวัด ได้แก่ การดูแล และการบำรุงรักษาดิน ทรัพยากรน้ำ การควบคุมมลพิษทางเสียง การดูแลสัตว์และพืชจำเพาะที่หาได้ยาก และภาค จะเป็นผู้กำกับการวางผังเมืองเป็นการทั่วไป ทำหน้าที่ควบคุมและกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามแผนงานต่าง ๆ ที่ได้วางไว้ และ ภารกิจด้านการเคหะ หรือที่อยู่อาศัย เป็นหน้าที่ของเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ หมายรวมถึงระดับตั้งแต่การควบคุมดูแลการก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อการสาธารณะประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารแผ่นดินแต่ละระดับไม่ชัดเจน และมีความซ้ำซ้อนกัน แต่ในการดำเนินภารกิจบางประการก็ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนถึงขอบเขตและอำนาจหน้าที่ เช่น ภารกิจด้านการสร้างทางและ ถนนในเขตเทศบาล จะรับผิดชอบโดยเทศบาล ส่วนจังหวัดจะดูแลและรับผิดชอบ ถนนที่เชื่อมต่อระหว่างเทศบาล ทั้งนี้ภาคจะดูแลเครือข่ายและโครงสร้างถนน และนอกจากนี้ภารกิจด้านการขนส่ง มีการแบ่งภารกิจหน้าที่กันใน ๓ ระดับ กล่าวคือ การขนส่งในเขตเมือง รถโรงเรียน การจัดการจราจร การดูแลกิจการรถแท็กซี่ จะเป็นหน้าที่ของเทศบาล จังหวัดจะดูแลการขนส่งมวลชนที่มีขนาดใหญ่ ในขณะที่ภาคจะทำหน้าที่ดูแลสถานที่ การกำหนดทิศทาง และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง เป็นต้น

หลักสากลในการจัดบริการสาธารณะ

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ทั้ง ๔ ประเทศ ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว และการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของราชการบริหารแต่ละระดับแล้ว และการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การแบ่งบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่าแนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่

๑. หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

(๑) *ประโยชน์มหาชนของรัฐ* ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือน ๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็ต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธกับต่างประเทศ เป็นต้น

(๒) *ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น* ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

๒. ประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมักันก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

๓. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจการที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สอดคล้องความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

๔. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

๕. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

๑. เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด
ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

๒. เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy operation units) เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบล หรือหลาย ๆ อำเภอ ประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้ง ๒ อาจเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรือคนละหน่วยงานก็ได้

หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะสามารถ แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิง และทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

๒. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลบซับซ้อนเป็นกิจกรรมที่ไม่สลบซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสานและฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคม่ไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ ๒ ประการ ได้แก่ เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าตั้งได้กล่าวไปแล้วจึงพอที่จะสรุปภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐได้เป็น ๔ ประเภท คือ หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นตั้งได้กล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถติดต่อทอนภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับขั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษา ซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะ และฝึกฝนฝีมือเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาชนท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นในการดูแลร่วมกัน หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการสากลดังกล่าวข้างต้น พบว่าภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสำคัญซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ประกอบด้วย ๔ หลักการสำคัญ ได้แก่

๑.) หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public Interest)

โดยหลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามีภารกิจบางประเภท หรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ อาทิ (๑) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร (๒) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ (๓) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ (๔) ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต ภารกิจดังกล่าวข้างต้นถือเป็นภารกิจรวมของชาติ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการจัดการศึกษาขั้นต่ำ เป็นต้น

๒) หลักความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability)

หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในสังคม จะมีความรับผิดชอบต่อแตกต่างกันอย่างไร หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญ ซึ่งได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลกระทบต่อคนในเขตพื้นที่ที่ท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ ก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง เช่น โอนไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่น ก็ควรส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น

๓) ความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)

หลักความสามารถของท้องถิ่น เป็นหลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการจัดสรรกิจกรรม หรือภารกิจใดก็ตามไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภานั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้น ๆ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น ถ้าบอกว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ ก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการสาธารณะ เพื่อให้สามารถจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ ฉะนั้น ความพร้อมจะไม่ใช่มูลเหตุของการที่บอกว่าภารกิจนั้น ๆ จะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพในอนาคตขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางในอนาคต โครงสร้างต่าง ๆ หรือการจัดองค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะภารกิจจำนวนหนึ่งได้ส่งมอบ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และภารกิจใหม่ไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างที่จะรองรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจอันใหม่นั้น จะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไปที่จะไปทำให้การทำงานเกิดความทับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้นโครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะเป็นโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ที่ถือว่าเป็นงานหลัก หรือเป็นงานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่องนี้อาจเป็นงานเฉพาะ เช่น งานท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้เอง ซึ่งอาจไม่อยู่ในโครงสร้างหลักที่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศ ขึ้นอยู่กับความต้องการ หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ฉะนั้นในเรื่องหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จึงเป็นเรื่องการสร้างความพร้อม การเตรียมความพร้อม และการจัดโครงสร้างเพื่อการรองรับ

๔) หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency)

หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency) เป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับการประหยัด ขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดการบริการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการแล้วนั้น ต้องคำนึงและพิจารณาด้วยกว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากเป็นต้นทุนที่แพงขึ้นมาก ๆ แนวทางก็คือ จำเป็นต้องมีการร่วมกันมากขึ้นระหว่างท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็ท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่น ๆ กิจกรรมบางอย่าง หรืองานบางอย่างที่มีการถ่ายโอน หรือจะมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดการบริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อราชการส่วนกลาง หรือบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะบางอย่างลง และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการสิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดการบริการสาธารณะนั้นให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้น หลักประกันด้านคุณภาพการจัดการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนของราชการ หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังคงมีความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้นอย่างไร

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ในฐานะประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ ซึ่งเป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ ๘/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ทั้งนี้ การดำเนินการถ่ายโอนจริงให้ เป็นไปตามหลักความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งคำนึงถึงความพร้อมในการจัดการเรียนการสอน คุณภาพ การศึกษา และประโยชน์ของนักเรียนเป็นสำคัญ ซึ่งมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ ๘/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ที่ได้พิจารณาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา (เฉพาะสถานศึกษาที่ถ่ายโอน) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นดังนี้

๑. ให้มีองค์กรกำหนดนโยบาย แผน มาตรฐาน และสนับสนุนงบประมาณในทีเดียวกัน และโดยที่เรื่องนี้ เป็นบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ จึงให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการจัดสรรให้แก่ อปท. และให้ คำนวณเข้าไว้ในส่วนของงบประมาณ ร้อยละ ๓๕ ตามกฎหมาย

๒. ให้มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยพิจารณารูปแบบองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ที่เหมาะสมต่อไปอีกครั้งหนึ่ง

๓. โรงเรียนใดที่มีความสามารถและมีศักยภาพ ควรให้อำนาจและอิสระในการบริหารโดยเฉพาะทาง วิชาการ และควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งอาจต้องแก้ไขกฎหมายในอนาคต

๔. ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน ให้งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าใช้จ่ายด้านวิชาการอยู่ในความรับผิดชอบ ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยผ่านระบบ GFMS ส่วนงบประมาณอื่น ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท.

๕. การจัดการศึกษาของ อปท. ควรรับผิดชอบทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาตลอดชีวิต (น่าจะมี ความพร้อมตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป)

๖. การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของบุคลากร ดังนี้

(๑) กรณีบุคลากรสมัครใจ ให้ตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคลไปสังกัด อปท.

(๒) กรณีบุคลากรไม่ประสงค์โอนไป อปท. ให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกิน ๒ ปีการศึกษา เมื่อไม่ประสงค์จะโอนไปก็ให้กลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้ ในกรณีมีอัตราที่ขาด อันเนื่องมาจากการถ่ายโอน รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณหรืออัตราเพื่อบรรจุทดแทนให้แก่ อปท. หรือ กระทรวงศึกษาธิการแล้วแต่กรณี

๗. ปีการศึกษา ๒๕๔๙ ให้แบ่งระดับสถานศึกษาที่จะถ่ายโอน ดังนี้

(๑) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด รับโอนได้ไม่เกิน ๓ โรง โดยแบ่งออกเป็นระดับมัธยมศึกษาตอน ปลาย ไม่เกิน ๑ โรง และอีก ๒ โรง อาจเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

(๒) เมืองพัทยา และเทศบาลที่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน ๒ โรง ในระดับมัธยมศึกษา ตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

(๓) เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน ๑ โรงใน ระดับประถมศึกษา

(๔) กรุงเทพมหานคร ให้กระทรวงศึกษาธิการ และ กกถ. ร่วมกันพิจารณาจำนวนสถานศึกษาที่ จะรับถ่ายโอน โดยให้คำนึงถึงค่านิยมสถานศึกษาพิเศษที่ได้กำหนดไว้แล้วด้วย กรณีที่สถานศึกษาใดมีความพร้อม และสมัครใจโอนไปอยู่ อปท. และ อปท. ยินดีรับโอนสถานศึกษาดังกล่าว นอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวข้างต้น ให้ สถานศึกษา และ อปท. ทำความตกลงเพื่อเป็นหลักฐานยืนยัน และเสนอให้ กกถ. พิจารณาเป็นราย ๆ ไป

๘. สถานศึกษาลักษณะพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบ ที่จัดการศึกษาระดับ ภาค ระดับจังหวัด หรือระดับเขตพื้นที่การศึกษา เช่น โรงเรียนในฝัน ซึ่งเป็นนโยบายเฉพาะของรัฐบาล ให้เป็นไป ตามค่านิยมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยทั้งนี้ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป สำหรับสถานศึกษาที่ ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ (สมศ.) ที่ยังขาดความพร้อมด้าน บุคลากร หรือขาดระบบบริหารซึ่งต้องพัฒนามาตรฐานและความพร้อม เห็นสมควรถ่ายโอนให้ อปท. รับไป

ดำเนินการ โดยกำหนดเงื่อนไขว่า อปท. ที่รับโอนต้องมีแผนการพัฒนาสถานศึกษาที่ชัดเจน และมีการติดตามประเมินผลเพื่อให้อยู่ในเกณฑ์ มาตรฐานของ สมศ.ต่อไป

๙. ให้มีคณะกรรมการและระบบติดตามและประเมินผลการโอนสถานศึกษาตามแนวทางนี้ และเสนอ กกค.ต่อไป หากปรากฏว่า การจัดการศึกษามีปัญหาหรือด้อยคุณภาพลง อาจมีการทบทวนการโอนได้เป็นรายไป

สภาพการดำเนินงานและปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษา

จากการศึกษาพบว่ามีความเคลื่อนไหวและการเรียกร้องของผู้นำองค์กรครูในระดับต่างๆที่ต้องการให้ยุติการดำเนินการ "โอนโรงเรียนประถมให้ อบต." ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาสามสี่เดือนที่ผ่านมา นี้จะเป็นปัญหาใหญ่ของการบริหารจัดการเกี่ยวกับการศึกษาในรูปแบบใหม่อีกเรื่องหนึ่งที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน นอกเหนือไปจากแนวทางการดำเนินการเพื่อ "ปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ" ซึ่งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ความเคลื่อนไหวคัดค้านการโอนโรงเรียนไปให้ อบต. ตามที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่ในสื่อต่างๆ จะมีความรุนแรงขึ้นจนอาจจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ทางการศึกษาเรื่องหนึ่งที่รัฐบาลชุดใหม่และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาคนใหม่จะต้องเข้ามารับมือขอจัดการแก้ไขต่อไปได้

ในฐานะที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความพยายามแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้เขียนจึงใคร่ขอประมวลข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการโอนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจะได้วิเคราะห์และนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นจากเรื่องดังกล่าวเพื่อสรุปเป็นข้อมูลและข้อเท็จจริงที่อยู่บนพื้นฐานของเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าแท้ที่จริงแล้วการดำเนินการในเรื่องนี้มีความเป็นมา วัตถุประสงค์ และแนวทางการปฏิบัติอย่างไร และจะสร้างปัญหาอย่างไรให้แก่ระบบการศึกษาของประเทศดังที่มีการให้ข้อมูล (ที่อาจไม่ค่อยตรงตามความเป็นจริงนัก) ต่อสาธารณชนและต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างๆ อยู่ในขณะนี้จริงหรือไม่ และในกรณีดังกล่าว การกำหนดนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาของรัฐบาลชุดใหม่ควรจะเป็นไปในทิศทางใด

สรุปประเด็นสำคัญในการดำเนินการและการแก้ไขปัญหาการโอนการศึกษาให้ท้องถิ่น

๑. สภาพความเป็นมาและประเด็นคัดค้านโต้แย้งการโอนการศึกษาให้ท้องถิ่น

เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา สาระหลักประการหนึ่งในกฎหมายดังกล่าวซึ่งกำหนดให้ต้องปฏิรูปการศึกษาของประเทศทั้งระบบ หากกล่าวโดยเฉพาะสำหรับในประเด็นนี้ ก็คือ

"การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา บนพื้นฐานของความร่วมมือและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน"

และเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาซึ่งมีหน้าที่นำสาระหลักของกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติก็ได้ยกร่างกฎหมายและเสนอแนวทางการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานที่ศึกษา โดยให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานแก่หน่วยปฏิบัติเหล่านี้ ภายใต้ระบบบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ โดยจะมีคณะกรรมการการบริหารขึ้นทั้งในระบบเขตพื้นที่การศึกษาและในระดับสถานศึกษาโดยมีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมอยู่ในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษาทุกระดับเหล่านี้ด้วย

ทั้งนี้ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับได้ตามความพร้อม ตามความเหมาะสม และความต้องการในท้องถิ่นโดยให้กระทรวงเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ขึ้นใช้บังคับ เพื่อวางหลักเกณฑ์และกำหนดแนวทาง ตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติในการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจในการจัดการบริหารสาธารณสุขทุกด้านที่รัฐดำเนินการอยู่ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสอดคล้องกับการที่กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติบังคับให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มเติมจากที่เคยได้รับ คิดเป็นสัดส่วนประมาณ ๙-๑๐% ของรายได้ของรัฐในปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ ให้เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่า ๒๐ % ในปีงบประมาณปัจจุบัน (๒๕๔๔) และจะเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่า ๓๕ % ของรายได้ของรัฐในปีงบประมาณ ๒๕๔๔

โดยกำหนดหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นให้ครอบคลุมภารกิจเกือบทุกด้านที่รัฐกำลังดำเนินการอยู่ และได้รับบุให้มีการถ่ายโอนภารกิจไปยังท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจอันเป็นองค์กรไตรภาคี (รัฐ : ท้องถิ่น : ผู้ทรงคุณวุฒิ) ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และได้มีการแยกจัดทำ "แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ" ตามสภาพของภารกิจของบริการสาธารณสุขด้านต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติเฉพาะเรื่อง เช่น ในด้านการสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการศึกษา ฯลฯ ขึ้นในช่วงกลางปี ๒๕๔๓ เพื่อเตรียมการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว เฉพาะงานการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษานั้น คณะกรรมการได้ยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจขึ้นเพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นสำหรับการเตรียมดำเนินการหารือกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา โดยในร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จัดทำขึ้นนี้ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาในระดับประถมศึกษาไปให้สังกัดยัง อบต. เทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่และกำหนดให้ถ่ายโอนสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ โดยไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดหรือข้อยกเว้นใดๆในการถ่ายโอนสถานศึกษาไว้ในร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าว แผนปฏิบัติการดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการศึกษา อาทิ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ และต่อมาเมื่อข้อเท็จจริงในสาระของร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้เผยแพร่ไปยังกลุ่มองค์กรครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างๆก็ได้มีความเคลื่อนไหวคัดค้านในเรื่องดังกล่าวอย่างรุนแรงในลักษณะที่ปฏิเสธทั้งการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จตามถ้อยคำของร่างแผนปฏิบัติการที่สร้างขึ้นและทั้งปฏิเสธที่จะถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังท้องถิ่นระดับที่เล็กที่สุดที่อยู่ในรูปของ อบต. รวมตลอดไปถึงการปฏิเสธหลักการในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิง

สาระหลักของการคัดค้านแนวทางดังกล่าวของกลุ่มองค์กรครูต่างๆ มีประเด็นสำคัญอยู่สามประการ คือ

๑. เรื่องความพร้อมและไม่สามารถบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
๒. เรื่องที่การถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้เอกภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษาได้รับความกระทบกระเทือน
๓. เรื่องที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับผลกระทบในเรื่องความก้าวหน้า มั่นคงในการทำงาน ตลอดทั้งในเรื่องเกี่ยวกับเกียรติและศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคลที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป

และในเวลาต่อมาข้อคัดค้านในเรื่องดังกล่าวก็ค่อยๆพัฒนาไปอย่างเป็นระบบมากขึ้นจนกลายเป็นการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการศึกษาเฉพาะที่เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจริเริ่มจัดการศึกษาของตนเองได้ (โดยไม่มีการถ่ายโอนมาจากสถานศึกษาของรัฐ) และให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะตามแนวทางกระจายอำนาจที่เป็นสาระหลักของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติโดยการเข้าเป็นกรรมการบริหารจัดการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาหรือเป็นกรรมการสถานศึกษาเท่านั้น แล้วในเวลาต่อมาข้อเรียกร้องและการโต้แย้งคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจในเรื่องการศึกษาดังกล่าวก็ได้พัฒนาไปเป็นการเรียกร้องให้แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ตัดบทบัญญัติเรื่องการให้มีอำนาจจัดการศึกษาโดยตรงออกไปจากอำนาจในการดำเนินการสาธารณะของท้องถิ่นในที่สุด

๒. ความพยายามแก้ไขปัญหของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้เชิญกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกระจายอำนาจมาร่วมหารือในเรื่องการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษาและได้ข้อยุติร่วมกันว่าร่างแผนปฏิบัติการที่น่าเสนอเป็นเพียงการยกยกร่างและได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการซึ่งจะต้องดำเนินการโดยหรือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน และจะได้มีการยกยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาโดยละเอียดที่สอดคล้องกับหลักการและแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยจะต้องมีการหารือแนวทางในการดำเนินการเรื่องนี้กับกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาต่อไป

และในเดือนกันยายน ๒๕๔๓ นั้นเองที่กลุ่มองค์กรครูในสังกัดต่างๆเริ่มแสดงความคิดเห็นและคัดค้านการกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาให้แก่ อบต. ทั้งในแง่ความพร้อม ทรัพยากร และความรู้ความสามารถของผู้บริหารใน อบต. ด้วย โดยได้ยกเอาสถานการณ์ทำนองเดียวกันกับที่เคยเกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๙ - ๒๕๒๓ ซึ่งการศึกษาระดับประถมศึกษาตกอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นประสบการณ์ที่เลวร้ายของข้าราชการครูขึ้นเป็นตัวอย่างเพื่อคัดค้านการโอนสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น และในระยะ ๒ - ๓ เดือนต่อมา ข้อคัดค้านตลอดทั้งเหตุผลที่ได้นำเสนออีกได้รับการขานรับในระดับประเทศจากองค์กรครูเกือบทั้งหมด

และต่อมาข้อคัดค้านดังกล่าวก็ได้พัฒนาจากการไม่เห็นด้วยในการที่จะให้สถานศึกษาและบุคลากรไปสังกัด อบต. ซึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีความพร้อมน้อยที่สุดกลายเป็นการคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาทุกรูปแบบและนำไปสู่ข้อเสนอให้ตัดทอนอำนาจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด

ในเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจได้จัดการประชุม ๔ ฝ่ายระหว่างคณะกรรมการกระจายอำนาจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานปฏิรูปการศึกษาขึ้น ณ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อหาแนวทางและข้อยุติในการยกยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในที่ประชุมดังกล่าวได้มีแนวทางหลักในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาหลายประการ ที่เป็นความเห็นชอบร่วมกันของที่ประชุม และที่ประชุมได้มีมติให้สำนักงานปฏิรูปการศึกษา และการศึกษาไปยกยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาตามแนวทางที่เป็นมติของที่ประชุมมาเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจเพื่อดำเนินการให้มีแผนปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าวให้เสร็จทันเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ตามที่ กฎหมายกำหนดต่อไป

ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๓ สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการยกร่างแผนปฏิบัติ การกระจายอำนาจทางการศึกษาตลอดทั้งหลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาโดยทำเป็นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ เสร็จสิ้นตามแนวทางที่ที่ประชุมร่วมในเดือนตุลาคมได้กำหนดหลักการไว้และนำเสนอให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาปรับปรุงในฐานะที่ได้รับมอบหมายร่วมกันในการยกร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยความมุ่งหมายที่จะให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพหรือการจัดระบบบริหารการศึกษาของชาติโดยส่วนรวมให้น้อยที่สุด

ในเดือนธันวาคม ๒๕๔๓ กระทรวงศึกษาธิการได้ปรับแก้รายละเอียดบางประการในแผนปฏิบัติการที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษาเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่องสถานศึกษาที่จะมีการโอนและในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนการศึกษา และเมื่อได้หารือกันแล้ว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาไม่ขัดข้องในการปรับแก้รายละเอียดดังกล่าว ดังนั้น เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์) และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) จึงได้เปิดแถลงถึงสาระสำคัญของแผนปฏิบัติ การกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ได้จัดทำขึ้นใหม่โดยความเห็นชอบร่วมกันของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญและแนวทางการดำเนินการ ตลอดจนการกำหนดสถานการณ์ที่จะให้มีการถ่ายโอน ตลอดจนการกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พร้อมถ่ายโอนแตกต่างไปจากสาระที่ได้กำหนดไว้ในร่างแผนปฏิบัติการเดิมของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจอย่างสิ้นเชิง

และต่อมาเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๔ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (นายพนม พงษ์ไพบูลย์) ได้ทำหนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ ศธ. ๐๒๐๒/๒๖ ส่งแผนปฏิบัติการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่างขึ้นตามแนวทางข้างต้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจเพื่อนำเสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจให้พิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาประกาศใช้เป็นแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นต้นไป

๓. สาระหลักของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

ในส่วนที่เกี่ยวกับถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการนำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจมีสาระสำคัญที่เป็นหลักรวมทั้งสิ้น ๔ ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง กำหนดลักษณะของสถานศึกษาที่ไม่ต้องมีการถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น

นอกจากจะกำหนดให้ไม่ต้องมีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษานี้ ได้กำหนดลักษณะของสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องดำเนินการเองโดยจะไม่มีถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น ๙ ประเภท คือ

๑. สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านที่มุ่งให้บริการในเขตที่กว้างกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัย และพัฒนา

๓. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

๔. สถานศึกษาที่จัดตั้งเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัด หรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

๕. สถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีภาระงานมากและมีความซับซ้อนในการบริหารงาน ได้แก่ สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนขึ้นไป และสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๓๐๐ คนขึ้นไป

๖. สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือที่ขาดความพร้อมในเชิงบุคลากรและระบบบริหารซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารห่างไกลหรืออยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

๗. สถานศึกษาที่จัดตั้งในลักษณะที่เป็นองค์กรกระจายอำนาจในรูปองค์กรมหาชนอยู่แล้ว

๘. สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริที่อยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่างๆ และ

๙. สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาเอง

ประการที่สอง กำหนดลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษา

แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษานี้ มีได้กำหนดอนุญาตให้ท้องถิ่นทุกประเภทสามารถรับโอนสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ หากแต่กำหนดให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งมานานพอสมควรแล้วเท่านั้นที่จะรับโอนสถานศึกษาของรัฐได้ โดยได้กำหนดให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ(กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) เท่านั้น ที่จะสามารถรับโอนสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆได้

๔. บทวิเคราะห์สำหรับปัญหาการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา

จากกรอบสาระหลักของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาเห็นชอบร่วมกันในการนำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าได้มีการกำหนดแนวทางเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่ได้มีการนำเสนอในระหว่างการคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกข้อทุกประเด็นโดยครบถ้วนแล้ว สามารถพิจารณาโดยคำชี้แจงรายละเอียดของปัญหาหรือข้อห่วงใยที่มีการยกขึ้นเป็นประเด็นคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นทั้งสิ้น ๕ ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ การจำกัดขอบเขตของสถานศึกษาที่จะต้องมีการถ่ายโอน

ไม่เฉพาะเพียงการกำหนดลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม ๙ ประเภทที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการดังกล่าวเท่านั้น แต่การกำหนดให้ เฉพาะแต่เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และกรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยาเท่านั้นจะรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในเขตท้องถิ่นนั้นๆย่อมมีผลที่ขยายลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่มีการถ่ายโอนไปโดยปริยายว่า

สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขต อบต.อยู่ในเขตเทศบาลตำบล และที่ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ที่อยู่นอกเขตเทศบาลเมือง และที่ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ที่อยู่นอกเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนครย่อมไม่อยู่ในกลุ่มสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอนไปด้วย

สภาพเช่นนี้ย่อมทำให้ขอบเขตของสถานศึกษาที่อยู่ในข่ายที่อาจจะต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จำกัดตัวลงอย่างมีนัยสำคัญยิ่ง

ประเด็นที่ ๒ การจำกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน

แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จัดทำขึ้นใหม่นี้ ได้จำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาไว้เฉพาะแต่ท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความเจริญและมี ความพร้อมสูงเท่านั้น

โดยระบุว่า นอกจากจะถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว จะถ่ายโอนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับพื้นฐานให้เฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งในขณะนี้มียู่เพียง ๒๐ แห่งทั่วประเทศ และเทศบาลเมือง ซึ่งมีอยู่ เพียง ๗๖ แห่ง

และมีให้มีการโอนถ่ายสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่เทศบาลตำบล ซึ่งมีอยู่ ๑,๐๓๑ แห่ง และไม่ให้มีการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีจำนวนถึง ๖,๗๔๖ แห่งและไม่ให้ถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีจำนวน ๗๕ แห่ง แต่อย่างใด

และหมายความด้วยว่า ในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ถึง ๗,๙๕๒ แห่งทั่วประเทศนั้นมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง ๑๐๐ แห่งเท่านั้นที่มีสิทธิรับโอนสถานศึกษาของรัฐ

ประเด็นที่ ๓ การยืนยันหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ

การจำกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ที่หนึ่งร้อยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญและความพร้อมสูงสุด และจำกัดประเภทสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะโอน ไว้ว่าจะต้องไม่เข้าข่ายที่เป็นสถานศึกษาเก่าประเภทที่กล่าวมาแล้ว เช่น การเป็นสถานศึกษาที่มีวัตถุประสงค์พิเศษ สถานศึกษาตัวอย่างประจำจังหวัดหรือประจำภาค หรือสถานศึกษาขนาดใหญ่ดังกล่าวนั้น

ก็ได้หมายความว่าสถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นตามเกณฑ์ทั้งเก่าประเภทและตั้งอยู่ เขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเขตกรุงเทพมหานครและเขตเมืองพัทยาทั้งหมด (ซึ่งส่วนใหญ่ ก็มักจะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ หรือมีลักษณะเป็นสถานศึกษาประจำจังหวัดซึ่งเป็นข้อยกเว้นอยู่แล้ว) จะต้องโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการถ่ายโอนนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่มีรายละเอียดหลายประการ และจะต้องเป็นไปตามแนวทางการตรวจสอบประเมินความพร้อมโดยคณะกรรมการที่กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้กำหนดขึ้นตามนัยมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินและได้รับการประกาศให้มีความพร้อมรับโอนสถานศึกษาเท่านั้นจึงจะสามารถรับโอนสถานศึกษาตามที่กำหนดไปบริหารจัดการได้ เมื่อพิจารณาแนวทางในการยกร่างกฎกระทรวงซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนการศึกษาจะต้องมีความพร้อมทั้งในด้านแผนงานการจัดการศึกษา ทรัพยากรและงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งการมีคณะกรรมการเฉพาะด้านเพื่อบริหารจัดการศึกษา ประกอบกับการที่ต้องมีความต้องการของคนในท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนในการรับโอนสถานศึกษาแล้ว

จะเห็นได้ว่าการโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีทั้งขั้นตอนและเงื่อนไขมากมาย จนอาจกล่าวได้ด้วยซ้ำว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาในระดับพื้นฐานของตนเองขึ้น ก็น่าจะเป็นแนวทางที่จะเป็นไปได้โดยสะดวกรวดเร็ว และไม่มียุอุปสรรคใดๆ มากยิ่งกว่าการขอรับโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ประเด็นที่ ๔ การจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้าราชการครู

เงื่อนไขสำคัญที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาฉบับนี้ ก็คือ แม้เมื่อผ่านหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโรงเรียนที่จะถ่ายโอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน และผ่านขั้นตอนการประเมินความพร้อม ตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเรียบร้อยแล้ว และมีการประกาศให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ซึ่งจะต้องมีการเตรียมตัวล่วงหน้า ๒ ปี ก่อนการถ่ายโอนจริง) แล้วก็ตาม แต่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหลายที่มีอยู่เดิมในสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอน ต่างก็ยังคงสถานะเป็นข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการ (หรือกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แล้วแต่กรณี) ต่อไปจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถ กำหนดระบบบริหารงานบุคคลที่จะเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิรูปการศึกษา ทั้งในด้านค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และความก้าวหน้าในวิชาชีพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวง

ซึ่งเห็นได้อยู่ในตัวว่าย่อมไม่สามารถสร้างขึ้นภายในระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันได้ภายในระยะเวลาอันสั้น แม้หากท้ายที่สุดยังมีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานบางแห่งไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๙-๒๕๕๔ แต่ทว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาที่มีการถ่ายโอนไปเหล่านี้ ก็ยังคงไม่ได้รับความกระทบกระเทือนใดๆ และยังคงมีสถานะเป็นข้าราชการของกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ต่อไปเช่นเดิมทุกประการนั่นเอง

ประเด็นที่ ๕ การกำหนดกรอบระยะเวลาที่ยืดหยุ่นสำหรับการถ่ายโอน

นอกจากแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษาดังกล่าวจะได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ ตามแผนที่ยาวนาน สอดคล้องกับกำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว การกำหนดกรอบระยะเวลาของการถ่ายโอน เฉพาะการศึกษาปฐมวัยหรือในระบอบอนุบาลซึ่งมีการดำเนินการในระดับดังกล่าวอยู่ไม่มากนักในระหว่าง ปีงบประมาณ ๒๕๔๕-๒๕๔๘ อันเป็นระยะเวลาสำหรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในระหว่าง ปีงบประมาณ ๒๕๔๙-๒๕๕๔ นั้น กรอบระยะเวลาดังกล่าวนอกจากจะยาวนานเพียงพอสำหรับการเตรียมการในเรื่องการพัฒนาคุณภาพและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนทั้งพัฒนาวิธีการบริหาร การศึกษาในระบบใหม่ที่เน้นความเป็นอิสระของหน่วยปฏิบัติในเขตพื้นที่ และการมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆใน สังคมแล้ว

กรอบระยะเวลาดังกล่าวก็สอดคล้องและอยู่ภายใต้แนวคิดเรื่องการปรับปรุงสาระสำคัญของแผนได้ตามที่ บัญญัติตามมาตรา ๓๔ ของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้คณะกรรมการ กระจายอำนาจจะต้องทบทวนแผนกระจายอำนาจใหม่ทุกๆระยะเวลา ๕ ปี เพื่อให้สอดคล้องสัมพันธ์กับความ เหมาะไของข้อกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงใน ด้านต่างๆโดยเฉพาะในเรื่องการศึกษาที่ กำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่หลวงในระยะเวลาดังกล่าวต่อไป ด้วย การทบทวนแผนกระจายอำนาจใหม่เมื่อครบ ๕ ปี ในต้นปี ๒๕๔๙ จึงจะเป็นโอกาสให้มีการทบทวนความ เป็นไปได้ ความจำเป็นและความเหมาะสมของการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกครั้งหนึ่งภายใต้เงื่อนไขและภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายอนุญาตไว้ให้กระทำได้อีกด้วย

๕. ปัญหาที่แท้จริงของการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากพิจารณาแนวทางการดำเนินการขององค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องที่จะต้องรับผิดชอบในด้านการศึกษาและการกระจายอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษานำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจ ประกอบกับข้อวิเคราะห์ ความวิตกกังวลขององค์กรครูต่างๆต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความพร้อมของท้องถิ่น ประสิทธิภาพหรือคุณภาพการศึกษา สถานะหรือความมั่นคงในทางวิชาชีพของครู หรือแม้แต่ข้อขัดแย้งในเรื่องความไม่พร้อมของ อบต.ในการจัดการศึกษา ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ได้มีการพิจารณาและดำเนินการแก้ไขไปแล้วทุกข้อทุกประเด็น ภายในอำนาจหน้าที่และควมรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

ปัญหาที่แท้จริงที่ยังดำรงอยู่ในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและถ่ายโอนสถานศึกษา ซึ่งหากจะยังมีอยู่ในส่วนของบุคลากรที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการก็ว่าจะยังมี เพียงว่าจะทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเหล่านี้ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นข้อยุติที่ไปจากกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาร้อย่างไร เพื่อให้เกิดความเข้าใจและตระหนักว่าการถ่ายโอนการศึกษาตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯได้เป็นไปโดยสอดคล้อง ไม่ขัดแย้งและจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และโดยจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของชาติหรือต่อสถานภาพหรือสถานะความเป็นข้าราชการครูตลอดจนหลักประกันสิทธิและสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการครูจะได้รับโดยผลของการปฏิรูปการศึกษาของชาติแต่อย่างใดเลยเท่านั้น

การทำความเข้าใจและชี้แจงในเรื่องนี้ในปลายปี ๒๕๔๓ จะไม่ได้รับการรับฟังและมีการโต้แย้งคัดค้านอย่างต่อเนื่องรุนแรงจากบางฝ่ายก็ตาม แต่เมื่อการเลือกตั้งได้เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว และกระแสการทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นเรื่องการเมืองที่เคยเป็นมาในระยะก่อนหน้านี้อาจได้ลดลงแล้ว ก็เชื่อได้ว่าความพยายามในการทำความเข้าใจและชี้แจงเรื่องนี้ในเดือนมกราคม ๒๕๔๔ ดังที่ได้ดำเนินการอยู่นี้น่าจะได้มีการรับฟัง ใคร่ครวญและได้รับความเข้าใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตามสมควร

ปัญหาประการเดียวที่ดูเหมือนว่ายากจะหาคำอธิบายก็คือ ในท่ามกลางกระแสโลกและกรอบความคิดใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดรับรองหลักการสำคัญในเรื่องการบริหารงานรัฐในรูปแบบใหม่โดยการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจฯ บัญญัติรับรองและได้กำหนดหลักการใหญ่ที่จะให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงโดยบัญญัติบังคับให้ถ่ายโอนทรัพยากรในรูปรายได้ของรัฐไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วถึงร้อยละ ๒๐ ในปีงบประมาณนี้ และจะเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ เพื่อรองรับการบังคับให้รัฐในส่วนกลางต้องลดบทบาทภารกิจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะลงนั้น

หากในที่สุดรัฐยังคงยืนยันที่จะดำเนินการบริการสาธารณะในเรื่องต่างๆรวมทั้งในด้านการศึกษาไว้ในขอบเขตและปริมาณที่เป็นอยู่เดิมแล้ว รายได้ของรัฐที่เหลืออยู่หลังจากที่ได้แบ่งเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปโดยผลของกฎหมายแล้วจะยังคงมีอยู่พอเพียงสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่ยังคงสงวนกันไว้สำหรับจัดทำโดยรัฐในส่วนกลางโดยเฉพาะ

ผลการศึกษาวิเคราะห์หลักการ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๔ ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

๒. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

๓. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ข้างต้น โดยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการ ดังนี้

๑. ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด ๔ ปี ได้แก่ ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

๒. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจนโดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

๓. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

๔. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๔ และ พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบและร้อยละสามสิบห้าตามลำดับ

๕. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

อำนาจและหน้าที่

๑. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา
 - กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
 - ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
 - กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (๒) (๓) และ (๔)
 - เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจ การอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ เป็นสำคัญ
 - เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี
 - เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง
 - พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น
 - เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
 - เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าสงสัยว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
 - ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

- ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น ประกาศของคณะกรรมการตาม (๑๕) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๒. คณะอนุกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ

- จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ
- กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- พิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ประสานงานกับคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกัน
- แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะอนุกรรมการฯ

มอบหมาย

๓. คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และบุคลากร

- พิจารณาจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- ปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อการถ่ายโอนงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น
- พิจารณาการถ่ายโอนบุคลากรและอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- พิจารณาการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะอนุกรรมการมอบหมาย

๔. คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

- ปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น
- พิจารณาปรับปรุงกฎหมายอื่นที่ไม่สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะอนุกรรมการฯ

มอบหมาย

๕. คณะอนุกรรมการด้านการติดตามและประเมินผล

- ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผน ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มอบหมาย
- แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะอนุกรรมการฯ

มอบหมาย

ผลการวิเคราะห์แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา และบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ หรือภายในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การกระจายบรรลุเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วง ๔ ปีแรก (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๗) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากการถ่ายโอนในช่วง ๔ ปี แรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๓) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านมีการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการบริ

หารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

๑. ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน

๒. กำหนดการจัดสรรภาษี และอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

๓. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

๔. จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

๕. ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

ผลการศึกษาวิเคราะห์ขอบเขตของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่าได้กำหนดให้มีการดำเนินการ ดังนี้

๑. รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากร การเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบการติดตามตรวจสอบ กำกับดูแล และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

๓. การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

สรุปผลการวิเคราะห์ลักษณะภารกิจการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนภายใน ๔ ปี ได้แก่

๑. ภารกิจที่ซ้ำซ้อน เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้ว

๒. ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการหรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น

๓. ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งและมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

๔. การกิจตามนโยบายรัฐบาล ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน ๑๐ ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนการ และราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ

ภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนกำหนดไว้ ๖ ด้าน ดังนี้

๑. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

๑.๑ การคมนาคมและขนส่ง

- ทางบก
- ทางน้ำ

๑.๒ สาธารณูปโภค

- แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท

๑.๓ สาธารณูปการ

- การจัดให้มีตลาด
- การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

๑.๔ การผังเมือง

๑.๕ การควบคุมอากาศ

๒. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

๒.๑ การส่งเสริมอาชีพ

๒.๒ งานสวัสดิการสังคม

- การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส

๒.๓ นันทนาการ

- การส่งเสริมการกีฬา
- การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

๒.๔ การศึกษา

- การจัดการศึกษาในระบบ
- การจัดการศึกษานอกระบบ

๒.๕ การสาธารณสุข

- การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล
- การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

๒.๖ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

๓. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

๓.๑ การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน

๓.๒ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

๓.๓ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๓.๔ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๔. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

- ๔.๑ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
- ๔.๒ การพัฒนาเทคโนโลยี
- ๔.๓ การส่งเสริมการลงทุน
- ๔.๔ การพาณิชยกรรม
- ๔.๕ การพัฒนาอุตสาหกรรม
- ๔.๖ การท่องเที่ยว

๕. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

- ๕.๑ การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- ๕.๒ การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- ๕.๓ การดูแลรักษาที่สาธารณะ

๖. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

- ๖.๑ การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ
- ๖.๒ การจัดการดูแลพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ

๑. ระยะที่ ๑ ระยะเวลา ๑-๔ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๗ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม สามารถดำเนินการได้และแล้วเสร็จภายใน ๔ ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ระยะที่ ๒ ระยะเวลา ๑-๑๐ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๕๓ เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ ๑๐ ปีแรก ตามมาตรา ๓๐ (๒) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

หลักการแห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเอง ที่ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนฝ่ายละเท่ากัน ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลสำหรับท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ขึ้น เพื่อให้การกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม และให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ เรียกว่า คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือเรียกโดยย่อว่า "ก.ถ." ตลอดจนให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย เพื่อรับผิดชอบงานในราชการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการถ่ายโอนสถานศึกษา

ปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับนโยบายการ ถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ พบว่ามีปัจจัยสำคัญ มี ๖ ด้าน ดังนี้

๑. ด้านความรู้ความเข้าใจของบุคลากร เกี่ยวกับนโยบาย
๒. ด้านทัศนคติของบุคลากรที่มีต่อนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๓. ด้านบทบาทการสนับสนุน ของผู้บริหารสถานศึกษา
๔. ด้านอำนาจและบทบาทของนักการเมือง ท้องถิ่นที่มีต่อนโยบาย
๕. ด้านศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษา โดยพิจารณาจากขนาดของสถานศึกษาโดย แบ่งออกเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก
๖. ด้านสถานภาพและตำแหน่งของบุคลากร โดยพิจารณาสถานะความเป็นข้าราชการครูจากวิทยฐานะของครูเป็นหลัก

สภาพปัญหาสำคัญของการถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบาย การถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเลย จากการศึกษาคำเนินงานตามนโยบายการ ถ่ายโอนสถานศึกษาพบปัญหาดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังท้องถิ่น ที่ไม่มีความชัดเจน ทำให้ยากต่อการปฏิบัติ
๒. ปัญหาความไม่เหมาะสมของเกณฑ์มาตรฐานในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา จากการศึกษาพบว่า เกณฑ์มาตรฐานและ ตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นส่วนใหญ่เอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินได้ง่ายเกินไป ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบ เช่น องค์กร บริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาลตำบลที่ยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อนสามารถรับโอนสถานศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายได้โดยง่าย
๓. ปัญหาความไม่เหมาะสมของวิธีการ และรูปแบบการลงคะแนนเสียงแสดงความสมัครใจให้ถ่ายโอนของสถานศึกษา ซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมือง และผู้บริหาร สถานศึกษาใช้อำนาจอิทธิพลต่อบุคลากรในสถานศึกษา ให้อยอมรับการถ่ายโอนมากเกินไป โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็ก และขนาดกลาง
๔. ปัญหาด้านทัศนคติของบุคลากรที่มีต่อองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และนักการเมืองท้องถิ่นจากการสัมภาษณ์ และการตอบแบบสอบถามปลายเปิดพบว่า บุคลากรส่วนใหญ่ (เกือบทั้งหมด) มีทัศนคติเชิงลบต่อนักการเมืองท้องถิ่น
๕. ปัญหาการขาดหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านการ ถ่ายโอนสถานศึกษาในแต่ละจังหวัด

เหตุผลของการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

- ๑) การถูกโน้มน้าว และชักจูงจาก ผู้บริหาร สถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา
- ๒) สถานะของโรงเรียนอยู่ในเกณฑ์ถูกยุบ อาจมีผลทำให้ตัวเองต้องย้ายโรงเรียน
- ๓) ต้องการผลประโยชน์ตอบแทนจูงใจในรูป ปเงิน รางวัลประจำปี (โบนัส) ที่มากกว่า
- ๔) ผู้บริหารสถานศึกษาต้องการงบประมาณใน การพัฒนาโรงเรียนให้เติบโตและทันสมัย

๕) ครูอาจารย์ต้องการมีคุณภาพชีวิตการทำงาน ที่ดีขึ้น เช่น ห้องพักอาจารย์ ห้องประชุมติดเครื่องปรับอากาศและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ จากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

๑. ข้อเสนอแนะในการบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาพบว่าเมืองครุฑทั่วประเทศชุมนุมคัดค้านการถ่ายโอนโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ก็ยังคงยืนยันว่า การถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเดินหน้าต่อไป เพราะได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ระบุว่า กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะชะลอการถ่ายโอนได้ และอาจสั่งให้ตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ครูที่ชุมนุมคัดค้านและหยุดสอน โดยให้เหตุผลว่า การหยุดสอนทำให้เด็กได้รับผลกระทบ พบว่ามีการแสดงท่าทีอันแข็งกร้าว และมั่นใจในการตีความกฎหมายของฝ่ายรัฐบาลเช่นนี้ ดูแล้วน่าจะนำไปสู่ความยุ่งยากและขัดแย้งหนักข้อขึ้นไปอีก เพราะเรื่องนี้ไม่เกี่ยวกับเรื่องของ "ผลประโยชน์" เท่าใดนัก หากแต่เป็นเรื่องของ "ศักดิ์ศรี" และ "ความมั่นคงในวิชาชีพ" มากกว่า ยิ่งถ้าหากรู้ว่า การที่ฝ่ายการเมืองพยายามผลักดันการถ่ายโอนอย่างเร่งรัด เนื่องจากมีวาระซ่อนเร้นในเรื่องอำนาจการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมหาศาล

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศใช้เป็นต้นมา เป็นเวลากว่า ๖ ปีแล้วนั้น ยังไม่เคยปรากฏว่าได้มีการตรวจสอบและทบทวนดูเลยสักครั้งว่า พระราชบัญญัติสองฉบับนี้ขัดแย้งกันหรือไม่ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผมเองค่อนข้างแน่ใจว่า ผู้หลักผู้ใหญ่ในกระทรวงศึกษาธิการก็รู้ความจริงว่า กฎหมายสองฉบับนี้ขัดแย้งกัน และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ขัดรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่มีใครกล้าออกมาโต้แย้ง หรือปกป้ององค์กรครุฑที่ชุมนุมคัดค้าน หลายครั้งหลายหนที่ผ่านมา พบว่ามีนักการศึกษาระดับผู้นำของประเทศไทยในปัจจุบัน เกรงใจฝ่ายการเมืองมากกว่าที่จะยืนหยัดในอุดมการณ์และปกป้อง "ศักดิ์ศรี" รวมทั้ง "ความมั่นคงในวิชาชีพครู"

สาระของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ นั้น บัญญัติขึ้นมารองรับ มาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในหมวด "การปกครองส่วนท้องถิ่น" โดยเฉพาะแม้แต่ในเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติ ก็ระบุไว้เช่นนั้น แต่เป็นเรื่องแปลกที่ได้มีการบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจก้าวล่วงไปถึงการจัดการศึกษาของ "รัฐ" ซึ่งอยู่ในหมวด "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" และไม่เกี่ยวกับ มาตรา ๒๘๔ เลยแม้แต่น้อย ดังนั้น การบังคับผลักดันการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นมาตลอด จึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องมาตั้งแต่ต้น ถ้าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตรวจสอบและอ่านพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างพินิจพิเคราะห์สักนิด ก็จะแลเห็นได้โดยไม่ยากว่า มาตรา ๑๖ (๙) และมาตรา ๑๗ (๖) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติว่าเทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ใน "การจัดการศึกษา" นั้น ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ซึ่งอยู่ในหมวด "สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย" และ มาตรา ๘๑ ซึ่งอยู่ในหมวด "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" อย่างชัดเจน มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง คือ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนเป็นหน้าที่ของ "รัฐ" เพราะเป็นการจัดการศึกษาระดับชาติ ซึ่งมีความจำเป็นต้อง

ดำเนินการให้เป็นเอกภาพและมาตรฐานเดียวกัน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ "รัฐ" ในความหมายของ มาตรา ๖๖ นอกจากนั้น ศักยภาพและความพร้อม รวมทั้งบุคลากรครูและความมั่นคงในวิชาชีพครู และความต้องการของเฉพาะท้องถิ่น ก็ไม่เหมือนกัน ดังนั้น จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เองโดยลำพัง ที่ว่าขัดต่อ มาตรา ๔๓ วรรคสอง คือ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอบรม คือ "การมีส่วนร่วมกับรัฐ" เท่านั้น ไม่ใช่เป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาของชาติและที่ว่าขัดต่อ มาตรา ๘๑ ก็เช่นเดียวกับ มาตรา ๔๓ กล่าวคือ การจัดการศึกษาอบรมถือเป็นหน้าที่ของ "รัฐ" ซึ่งต้องดำเนินการโดยจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติเป็นเครื่องมือ ทั้งต้องพัฒนาวิชาชีพครู ให้มีความมั่นคงเป็นปึกแผ่น และมีมาตรฐานสูงทั่วทั้งประเทศด้วย ทั้งสองประการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้อย่างแน่นอน ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ หรือการพัฒนาวิชาชีพครู หรือแม้แต่หน้าที่อื่นๆ ของ "รัฐ" เกี่ยวกับการศึกษาของชาติ เช่น ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ

การที่มีกฎหมายกำหนดบังคับให้ถ่ายโอนสถานศึกษา รวมทั้งบุคลากรครู และอำนาจหน้าที่ในการบริหารโรงเรียนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้จะเป็นไปด้วยความสมัครใจหรือความพร้อมของทั้งสองฝ่าย ก็ไม่สามารถทำได้ และกฎหมายดังกล่าว ถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ สมควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยเร็ว มิฉะนั้น จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง แยกความสามัคคีและวุ่นวาย อันจะกระทบกระเทือนและก่อให้เกิดความเสียหายแก่การศึกษาของชาติอย่างรุนแรง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ามีการฟ้องร้องเกิดขึ้น และพิสูจน์โดยศาลว่า กฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญก็จะเป็นโมฆะกันไปหมดนับเป็นเรื่องน่าแปลก ที่ในขณะที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อ้างอิง มาตรา ๒๘๔ ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบัญญัติกฎหมาย แต่กลับละเลยอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาและการฝึกอบรมตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นตาม มาตรา ๒๘๕ ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และอันที่จริงใน มาตรา ๒๘๕ ก็ได้ระบุอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้วอย่างชัดเจน ทั้งในเรื่องการจัดการศึกษาอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และเรื่องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ครั้นพอออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับไม่ได้แต่ต้องสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๘๕ เลยแม้แต่ชนิดเดียว ความขัดแย้งอาจจะลุกลามบานปลายไปจนกลายเป็น "น้ำผึ้งหยดเดียว" โดยใช้เหตุ สิ่งที่รัฐบาลควรทำเป็นการเร่งด่วนคือ รับข้อคัดค้านขององค์กรครูไว้พิจารณาก่อน เพื่อสยบความเคลือบไหว อันจะกระทบต่อการเรียนการสอนของครูและนักเรียนทั่วประเทศ แล้วตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำการสำรวจตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนว่า กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของชาติขัดรัฐธรรมนูญจริง อย่างที่ผมได้วิเคราะห์ตีความข้างต้นหรือไม่ ถ้าจำเป็น ก็ควรจะส่งศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดเสียให้เป็นที่ยุติและสิ้นสุดเด็ดขาดลงไป การยุติความขัดแย้งและความสับสนเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ดีที่สุด คือ รัฐบาลต้องเป็นเจ้าภาพในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เสียใหม่ โดยเปลี่ยนแปลงถ้อยคำใน มาตรา ๑๖ (๙) และมาตรา ๑๗ (๖) จากคำว่า "การจัดการศึกษา" เป็น "การจัดการศึกษาอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการจัด

การศึกษาอบรมของรัฐ" ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๙ วรรคสอง ทุกสิ่งทุกอย่าง ก็จะดำเนินไปโดยเรียบร้อย สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทุกประการ

๒. ข้อเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่าจะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการ จัดบริการ สาธารณะจำนวน ๒๔๕ ภารกิจ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๖ ภารกิจ ได้แก่

- (๑) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- (๒) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- (๓) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบ เรียบร้อย
- (๔) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
- (๕) ด้านการบริหาร จัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และ
- (๖) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งนี้ในพระราชบัญญัติกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ ถึง ๑๘ กำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วน ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดการศึกษา เพื่อให้เกิด ประโยชน์สุขแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานที่สองด้านการ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตซึ่งถูกกำหนดให้มีการถ่าย โอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไป ด้วยภารกิจในหลายลักษณะซึ่งหนึ่งในนั้นได้แก่การจัดการศึกษาทั้งที่ การศึกษาในระบบและการศึกษา นอกระบบ โดยการศึกษาในระบบได้มีการกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ , มาตรา ๑๖ - ๑๘ ๓ การศึกษาขั้นพื้นฐานถ่ายโอนการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือ ปฐมวัย (อนุบาล อายุ ๔ - ๖ ปี) การศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา โดยกำหนดว่าหากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ไตประสงค์ที่จะจัดการศึกษาในระดับเหล่านี้ จะต้องผ่านหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ในการจัด การศึกษาที่ได้ตราเป็นกฎกระทรวงไว้ และเมื่อผ่านเกณฑ์การประเมินแล้วก็สามารถจัดการศึกษา ได้ตามความ เหมาะสม ส่วนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ถูกก าหนดให้ถ่ายโอนศูนย์บริการ การศึกษานอกโรงเรียน ระดับอำเภอ หรือ ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ตามกรอบแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๑ และ มาตรา ๔๒ ซึ่งมาตรา ๔๑ กำหนดว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัด การศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร ้อม และ ความต้องการภายในท้องถิ่น” และในมาตรา ๔๒ กำหนดว่า “ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและ ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐาน การศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน การจัดการ การศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น” ความเหมาะสมและความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ จัดการศึกษา ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนา ประชาธิปไตยท้องถิ่น

และเป็นกลไกในการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น และนอกเหนือจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการเพื่อการจัดบริการสาธารณะโดยให้ความสำคัญกับการบูรณา การงานเข้าด้วยกันแล้ว เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและการพัฒนาอย่างแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องให้ความสำคัญกับ “การจัดศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น” ซึ่งการจัดการศึกษาสามารถมองได้ทั้งสองนัยยะ คือ การให้การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบ และการ ให้การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ ซึ่งการศึกษานอกระบบนี้เองจะเป็นการเติมในส่วนที่ขาด ให้แก่กลุ่มบุคคลต่าง ๆ และเป็นการเติมข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อาทิ การ ๕ แผนปฏิบัติการก าหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๑ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๒ จัดให้มีพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น ซึ่งเป็นสถานที่บอกเล่าเรื่องราว ประวัติศาสตร์ ความเป็นมา และการดำรงอยู่ของ ชุมชน ในอดีต การจัดให้มีห้องสมุดเคลื่อนที่ หรือการจัดรายการวิทยุชุมชนของท้องถิ่น เป็นต้น การให้ การศึกษาซึ่งมีความเชื่อมโยงกับวิถีวัฒนธรรม จารีตประเพณี และ ภูมิปัญญาท้องถิ่นเหล่านี้ จะมีส่วนสำคัญในการสร้างความภาคภูมิใจให้ประชาชนในท้องถิ่นและก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของ และสร้างให้ ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมือง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหรือกิจกรรม ต่างๆ ในลักษณะเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษา เนื่องจากได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดการศึกษาต้องผ่านเกณฑ์ประเมินความ พร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด นอกจากเหตุผลซึ่งเป็นความรับผิดชอบตามกฎหมายแล้ว เหตุผลประการที่สอง ได้แก่ “ความรับผิดชอบทางสังคม” ซึ่งเป็นความรับผิดชอบทางสังคม

ภาวะกดดันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา คือว่าเนื่องจาก สภาพของการไม่มีสิทธิเลือกเด็กนักเรียนแล้วจึงมีโอกาสดังต้องรับเด็กนักเรียนที่มีโอกาสเสี่ยงสูง ซึ่งเป็นเด็กนักเรียนที่เสี่ยงต่อปัญหา ยาเสพติด เด็กที่เรียนได้ไม่ทันนัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยอมรับ และจะต้องรองรับในสิ่งเหล่านี้ให้ได้ เพราะเป็นการสร้างโลกของความจริงของเด็กนักเรียน และสิ่งที่ท้าทายสำหรับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น คือจะมีวิธีการ เครื่องมืออย่างไรในการป้องกัน และแก้ไขสภาพการณ์จะสร้างวิกฤติเหล่านี้ให้เป็นโอกาสได้อย่างไร ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการสำคัญในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ระบุถึงหลักการในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

๑. การจัดการศึกษาต้องยึดหลักเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นอย่างต่อเนื่อง

๒. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องเป็นการศึกษาที่ทั่วถึงประชาชน มีคุณภาพ และไม่เก็บ ค่าใช้จ่าย โดยจะต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม หรือความบกพร่องทางการสื่อสารและการเรียนรู้

๓. การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณภาพ มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการด ารงชีวิต สามารถอยู่ ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

๔. ในกระบวนการเรียนรู้ ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้ จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพ

กฎหมาย ความเสมอภาค และความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจ ในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และของประเทศชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ ใฝ่ รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง ดังกล่าวถึงหลักการและวิธีการในการจัดการศึกษาดังกล่าว ข้างต้นแล้ว โดยเชื่อมโยงกับวิธีการใน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถที่จะแบ่งได้ ออกเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ ๆ ได้แก่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง หรือ ขยาย หรือ เปลี่ยนแปลงระดับและ ประเภทการศึกษา และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับถ่ายโอนสถานศึกษา จาก กระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องผ่านการประเมินความพร้อม ซึ่งสามารถระบุได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

๑. หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน หรือ ยังไม่เคยมีสถานศึกษาใน สังกัดมา ก่อน จะต้องมีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการ เปลี่ยนแปลงจากการจัดการศึกษาที่เคยจัดแล้วแต่เดิมเป็น การจัดการศึกษาประเภทอื่น ๆ เช่น เดิมเคยจัด การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ประเภทสามัญ) แต่ประสงค์จะจัด การศึกษาประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องผ่านการ ประเมินความพร้อม

๓. การรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ จะต้องรับโอนสถานศึกษาซึ่งเป็น สถานศึกษา ทั่วไปจากส านักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำหรับสถานศึกษาพิเศษ ทั้ง ๙ ประเภท จะต้องใช้ เกณฑ์ ประเมินความพร อมที่มีระดับความเข้มข้นมากกว่า , และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอรับการโอน การจัดการศึกษาสงเคราะห์จะต้องถูกประเมินความพร้อม หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๙ , พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๑ จึงทำให้กระทรวงศึกษาธิการต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัด การศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธี ประเมินความพร้อม ต่อมาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อบริหารการถ่ายโอน และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ได้ร่างกฎกระทรวงหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมเข้าพิจารณาใน คณะอนุกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ และนำร่างหลักเกณฑ์ ไปปรับปรุงความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

๓. ข้อเสนอการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนสถานศึกษา

แนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “โอกาส” ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหัวใจสำคัญมากและเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จใน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความเป็นอิสระ (Autonomy) ฉะนั้นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงต้องใช้ความเป็นอิสระ ในเรื่องของการจัดการศึกษา อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจะจ้างพระมาสอนศีลธรรมได้ก่อนมติ คณะรัฐมนตรี เป็นต้น สำหรับการใช้ความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็สามารถดำเนินการได้

ในหลายเรื่อง อาทิ ในส่วนของการสร้างหลักสูตรที่ ผสมผสานหรือมีดุลยภาพระหว่างการศึกษาระบบที่เป็นเรื่องของการต้องการด้านวิชาการ (Core competent) กับสิ่งที่ เป็นความจริงกับสิ่งที่ เป็นโลกของความจริงในแต่ละท้องถิ่น / พื้นที่ ซึ่งก็คือการสร้าง นวัตกรรมผ่านหลักสูตรที่มีความสอดคล้องกับชีวิต ประการที่สอง เป็นความมีอิสระทางความคิดและวิธีการสอน ซึ่งสามารถสอนและถ่ายทอดให้แก่ นักเรียนโดยวิธีการที่หลากหลาย และน่าสนใจ โดยเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะ บริหารทั้งบุคลากรในท้องถิ่น ทรัพยากร และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประการที่สาม ในส่วนของการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้ปกครอง ของโรงเรียน ซึ่งในการมีส่วนร่วมนี้เป็นทั้งการมีส่วนร่วม ร่วมในการตัดสินใจ วางทิศทาง และดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และนักเรียน ดังกล่าวแล้วข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างซึ่งเป็นความได้เปรียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ เข้ามาดูแล บริหารจัดการ และส่งเสริมการศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ จะต้องแสดงถึงความพร้อมในฐานะผู้ที่ จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และจะต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในท้องถิ่น ผู้ปกครอง และนักเรียน เพื่อเป็นการสร้างเสริมการมีส่วนร่วม และเพื่อสร้างเจตนาารมณ์ในการพัฒนาการศึกษาและพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเร่งดำเนินการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการจัดการศึกษา โดยมองว่าการศึกษาดูเหมือนเป็นการเรียนรู้ และการเรียนรู้ก็คือการเชื่อมโยงทุกสรรพสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน อย่างสอดคล้องและสมดุล เพื่อให้ผู้เรียนเกิดทั้งความรู้ในเรื่องวิชาการ และความรู้เท่าทัน ต่อโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

๒. การเร่งพัฒนาและส่งเสริมบุคลากรด้านการศึกษา เพราะโรงเรียนควรมีครูที่ชำนาญด้านการศึกษาเพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดจ้างครูที่มีความชำนาญเฉพาะทาง เฉพาะสาขาได้ โดยอิสระ และสามารถให้ครูคนดังกล่าวสอนในหลายๆ โรงเรียนที่สังกัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนของการส่งเสริมความรู้และพัฒนาทักษะในการสอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญกับการศึกษา การอบรม การประชุมสัมมนา อันจะเป็นการ เพิ่มทักษะในการสอน นอกจากนี้แล้วยังจะต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาดูงานทั้งใน ต่างประเทศและในประเทศเพื่อเปิดโลกทัศน์และมุมมองของครูผู้สอนให้กว้างขึ้น

๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และพัฒนารูปแบบการบริหารงาน ภายในให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับภาระงานด้านการศึกษาที่เพิ่มขึ้น อาทิ การปรับ โครงสร้างองค์กร การปรับและมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงาน บุคคล ด้านการศึกษาให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา การยกเลิกละเลินลาญระเบียบต่างๆ ที่เป็นปัญหา อุปสรรคในการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร การบริหารจัดการ

๔. การจัดตั้งชมรมผู้บริหารและครูในสถานศึกษาอันเป็นความร่วมมือระหว่างครู และผู้บริหารสถานศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับภาค เนื่องจาก “ชมรม” จะเป็นเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล และเป็นเวทีสำหรับการ พัฒนาความรู้ ความสามารถ และทักษะในด้านการสอนและการบริหารการศึกษา

๕. การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารการศึกษาและการเรียนการสอน และการพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ แหล่งข้อมูล ศูนย์ข้อมูล ศูนย์การศึกษาต่าง ๆ เป็นศูนย์การเรียนรู้ที่ให้ทั้ง ความรู้ ในศาสตร์วิชาการ และศาสตร์ว่าด้วยการใช้ชีวิต ประการสำคัญศูนย์ความรู้ เป็นศูนย์ที่มีชีวิต และ ตอบสนองต่อคนทุกกลุ่ม ทุกวัยใน

ชุมชน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้ศูนย์ข้อมูลเหล่านี้เป็นแหล่งในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดี ระหว่างคนในชุมชนท้องถิ่น

๖. การพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาอย่างเป็น อันจะเป็นการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ผลในการจัดการศึกษา เพื่อให้เกิดการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และปรับ กระทบยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษา อาทิ การปรับปรุงแบบและวิธีการสอน การปรับวิธีการบริหาร และนโยบายด้านการศึกษา การ ติดตามและประเมินผล ควรมีการประเมินผลจากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้ได้ ข้อมูลที่หลากหลาย มุมมอง อาทิ การให้ครูและผู้บริหารสถานศึกษาได้มีโอกาสประเมินการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น การให้นักเรียนได้มีโอกาสในการ ประเมินครูผู้สอน และการให้โอกาสแก่ผู้บริหารท้องถิ่น ในการประเมินการจัดการเรียนการสอน ภายในโรงเรียน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง หลากหลาย รอบด้านและเป็นจริง อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งได้แก่การนำข้อมูลที่ได้จากการติดตามและประเมินผลมาใช้ อย่างจริงจัง และนำมาแก้ไขปัญหอย่างทันที่

๔. ข้อเสนอการปรับแก้ไขกฎกระทรวง

จากผลการศึกษาที่มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพ โดยมีสาระข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

กฎกระทรวง

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม

ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ และมาตรา ๒๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

“การประเมิน” หมายความว่า การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“รับโอน” หมายความว่า การรับโอนการจัดการศึกษาจากสถานศึกษา

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและให้มีความหมายรวมถึงสถานศึกษานอกระบบโรงเรียนและตามอัธยาศัย

“ส่วนราชการ” หมายความว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาหรือที่เป็นต้นสังกัดของสถานศึกษา

ข้อ ๒ ให้มีเกณฑ์ และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินดัง ต่อไปนี้

- (๑) เกณฑ์การประเมิน ประกอบด้วย
- (ก) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (ข) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภทและรูปแบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (ค) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (ง) การจัดสรรรายได้และการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- (จ) ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน
- (ฉ) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

- (๒) เงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมิน อย่างน้อยต้องประกอบด้วย
- (ก) การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษา
- (ข) การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา
- (ค) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา
- (ง) การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (จ) การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา
- ตัวชี้วัดและระดับคุณภาพของแต่ละตัวชี้วัดของแต่ละองค์กรประกอบตาม (๑) เงื่อนไขของแต่ละองค์กรประกอบตาม (๒) และเกณฑ์ผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการตามวรรคสอง ให้กำหนดขึ้นตามรายละเอียดที่กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบร่วมกัน โดยรับฟังความเห็นจากทุกส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

ข้อ ๓ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษา หรือรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ยื่นคำขอต่อส่วนราชการก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว ให้มีสิทธิจัดการศึกษาได้ต่อไปโดยไม่ต้องประเมินอีก แต่ถ้าเป็นการรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

- ข้อ ๔** ให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อประเมิน จำนวนเก้าคนประกอบด้วย
- (๑) ผู้แทนของส่วนราชการ จำนวนสามคน
- (๒) ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอ จำนวนสามคน
- (๓) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันเสนอจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการศึกษา การบริหารจัดการ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม กีฬา หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน จำนวนสามคน

ในกรณีที่มีการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) เกินสามคน และไม่อาจเลือกให้เหลือสามคนได้ให้ใช้วิธีการจับสลาก

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ

ให้ส่วนราชการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้นคนหนึ่งเป็นเลขานุการและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๕ ให้ส่วนราชการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๔ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับคำขอและสามารถขยายเวลาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ ๖ ให้ส่วนราชการแจ้งผลการประเมินตามข้อ ๕ วรรคสอง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอ สถานศึกษา ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว

ข้อ ๗ ในกรณีที่ระยะเวลาการยื่นคำขอรับการประเมินตามข้อ ๓ วรรคหนึ่งสำหรับปีการศึกษาแรก หลังจากกฎกระทรวงนี้บังคับใช้ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอรับการประเมินตามข้อ ๓ วรรคหนึ่งได้ภายในเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนเริ่มต้นปีการศึกษานั้น

ให้ไว้ ณ วันที่..... เดือนพ.ศ.

.....

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

๕. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อกำหนดแผนการดำเนินการ ดังนี้

๑. ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนสถานศึกษา มีเพียงบัญญัติใน มาตรา ๒๘๙ วรรคสองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อม มีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

๒. รัฐควรทบทวน แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจของรัฐไปสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน มีความเป็นไปได้ และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ภารกิจด้านการศึกษาถือเป็นส่วน หนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการกระจายอ านาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. แก้ไขหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการประเมิน ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกฎกระทรวง และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้เพราะหลักเกณฑ์เงื่อนไขในปัจจุบันมีลักษณะเอื้ออำนวย และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาได้ง่าย เกินไป ซึ่งอาจทำให้มีปัญหาด้านการจัดการศึกษาในอนาคต

๔. แก้ไขหลักเกณฑ์ และวิธีการแสดงความ สมัครใจของสถานศึกษา ทั้งนี้ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้บุคลากรแสดงความสมัครใจด้วย วิธีการลงคะแนนเสียงแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งสับสนเสียงต่อ การใช้อำนาจอิทธิพล และการจูงใจด้วยวิธีการต่าง ๆ ควรกำหนดให้มีขั้นตอนก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียง โดย กำหนดเกณฑ์เงื่อนไข และคุณสมบัติของโรงเรียนที่จะถ่าย โอนได้เสียก่อน

๕. แก้ไขระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ของการถ่ายโอนบุคลากรครูอาจารย์ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้ล่าช้าติดขัดทำให้เกิดภาวะขาดแคลนอัตรากำลังตลอดเวลา

๖. กำหนดให้มีวิธีการหรือขั้นตอนการตรวจสอบติดตามภายหลังการรับโอนสถานศึกษาไปแล้ว โดยอาจกำหนดให้สามารถโอนกลับคืนมาได้อีก ทั้งนี้เพราะองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจไม่มีเจตนารมณ์ในการ จัดการศึกษาอย่างแท้จริง

๗. ปรับปรุงนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับการยุบสถานศึกษาขนาดเล็กเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคหรือข้ออ้างในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๘. ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการครูและผู้บริหารการศึกษา ตลอดจนบุคลากรที่เกี่ยวข้องรับทราบและสร้างการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ. การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ. ๒๕๔๖.
- กระทรวงศึกษาธิการ, กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐.
- กระทรวงศึกษาธิการ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ และ(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓.
- กระทรวงศึกษาธิการ, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖.
- กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕, “ราชกิจจานุเบกษา”. ๒๕๔๕.
- จุฬามาศ นิสารัตน์. ที่ราชพัสดุ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๖๑.
- คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงาน คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร .โรงพิมพ์การศาสนา. ๒๕๔๗.
- จุฬามณี บุผาพิลา. การมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม. ๒๕๕๕.
- ชลฤดี ศาสตร์. การศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาร้อยเอ็ด. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา: มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี. ๒๕๕๕.
- นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์. หลักการบริหารการศึกษา. กรุงเทพฯ: องค์กรพิมพ์. ๒๕๒๗.
- ประยูร อาษานาม. การบริหารทีมงาน หลักการและแนวปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กอสินธ์:ประสานการพิมพ์. ๒๕๔๑.
- ปรียาพร วงศ์อรุณโรจน์. การบริหารงานวิชาการ. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช. ๒๕๓๕.
- ณัฐพงษ์ กิติทรัพย์กาญจนา. การมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้น พื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต ๑. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา: มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์. ๒๕๕๑.

ธรรมรังสี วรณโก. ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นวรรณพร สัตยารักษ์. ความทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินในกฎหมายฝรั่งเศส.

วารสารวิชาการศาลปกครอง, ๑๓ (๔). ๒๕๕๖.

นาตาชา วศินดิลก. การใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง: จากประสบการณ์ของฝรั่งเศส

เยอรมนีและออสเตรเลียสู่ศาลปกครองไทย. วารสารวิชาการศาลปกครอง, ๒๕๕๕.

บรรเจิด สิงคะเนติ. การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหาร.

๒๕๕๔.

ประภาส ไก่แก้ว. (๒๕๕๑). การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหาร

สถานศึกษา สังกัดเมืองพัทยา. วิทยานิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต สาขาการบริหาร

การศึกษา: มหาวิทยาลัยบูรพา

ธีระ รุณเจริญ. (๒๕๓๖). หน่วยที่ ๑๓ ระบบการศึกษาและระบบการบริหารการศึกษาไทยใน

ประมวลสาระชุด ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารการศึกษา เล่ม ๔. นนทบุรี:

ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช.

ธนารักษ์, กรม. (๒๕๖๑). คำสั่งกรมธนารักษ์ที่ ๖๘๓/๒๕๖๐ เรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดอัตรา

ค่าเช่า ค่าทดแทน และค่าธรรมเนียม เกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ. “ราช

กิจจานุเบกษา” เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๒๒ ฉบับพิเศษ หน้า ๔๘ ถึง ๕๔, ๓๑ มกราคม

๒๕๖๑.

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ, (๒๕๑๘). “ราชกิจจานุเบกษา” เล่ม ๙๒ ตอนที่ ๕๔ ฉบับพิเศษ หน้า

๑ ถึง ๖, ๕ มีนาคม ๒๕๑๘.

เมตต์ เมตต์การุณจิต. (๒๕๕๓). การบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม: ประชาชน องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และราชการ. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: บুদ্ধพอยท์.

สุรพล บัวพิมพ์. (๒๕๕๑). เอกสารประกอบการสอนวิชาผู้บริหารมืออาชีพ. คณะครุศาสตร์.

มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

ภาคผนวก

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ
(สัมภาษณ์ / ประชุมกลุ่มย่อย)

- | | |
|------------------------------------|--|
| ๑. นางสาวกชพรรณ บุญงามสม | ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปทุมธานี เขต ๒ |
| ๒. นายมงคลชัย รัตนอ่อน | ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว |
| ๓. นายมนัส เวียงวิเศษ | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านนางรอง สพป.บุรีรัมย์ |
| ๔. ว่าที่ร้อยเอกณัฐธนนพงษ์ ทองพลับ | ผู้อำนวยการโรงเรียนเทพศิรินทร์ นนทบุรี |
| ๕. นายศุภากร เมฆขยาย | ผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมม่น้อมเกล้า สมุทรปราการ |
| ๖. นางสาวพัชรินดา นาคพล | ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดช่องเปี่ยมราษฎร์ |
| ๗. นายกิตติศักดิ์ ชุมใหม่ | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านสวนโหนด |
| ๘. นายจักราวุธ สานโกเศษ | ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาขอนแก่น |

รายชื่อผู้เข้าประชุมพิจารณาร่างรายงาน
(ประชุมรับฟังความคิดเห็น และเสนอแนะ)

๑. นางสาววิมาลา ทองหนู	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๒. นางสาวอัญชลี นามสนธิ์	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๓. นายสมชาย เกสรสุคนธ์	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๔. นายประกอบ คงใจดี	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๕. นายสุทธิปัญญา มหาเหม	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๖. นายสมบุรณ์ วิริยะ	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๗. นางสาวชลชนก หนูรอด	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๘. นางสาวรสสุคนธ์ วัฒนรุกษ์	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๙. นางสาวกุลชรี พิกุลแกม	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๐. นางบุหงา วิริยะ	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๑. นายชิววิทย์ นิตพันธ์	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๒. นายเจน เกิดโพชา	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๓. นางสาวทัศนาศา อัจฉรวรรณ	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๔. นายทวีพงษ์ หล่มวงษ์	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๕. นายสุชาติ เลิศลบ	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๖. นายสุนัย ทองนวล	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๗. นางสุรางค์ ตระกูลราษฎร์	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๘. นางสาวระเปียบ ชาญช่าง	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๙. นางสาวพิมพ์ภาภรณ์ สุขพ่วง	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๒๐. นายพรรษา ฉัตรพุดธิชัย	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๒๑. นายกิ่ง ลิ้มประสาท	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๒๒. นางอรัญญา ณ ถลาง	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๒๓. นายเอกคณิต รัตนบุรี	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๒๔. นางสาวละมัย แป้นจุลสี	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๒๕. นายชูชาติ รักอู่	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๒๖. นายกำจัด จังเม็ง	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๒๗. นายกฤตพล พงศ์ยี่ล่า	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๒๘. นายไพรัตน์ สามัคคี	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๒๙. นายสันติ ทองศรี	ผู้ทรงคุณวุฒิ
๓๐. นายสัญญา แซ่มซอย	ผู้ทรงคุณวุฒิ

ประวัติผู้ศึกษา

๑. ชื่อผู้ศึกษา ดร.อรรถัย เกิดภิบาล

๒. ประวัติการทำงาน

พ.ศ. ๒๕๔๐ อาจารย์ ๑ ระดับ ๓

พ.ศ. ๒๕๔๖ รองผู้บริหารสถานศึกษา

พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้บริหารสถานศึกษา

พ.ศ. ๒๕๖๓ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

พ.ศ. ๒๕๖๔ รองศึกษาธิการจังหวัดตรัง

พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ปรึกษากิจกรรมวิชาการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ.

๓. ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี - ครุศาสตร์บัณฑิต (ค.บ) การศึกษาปฐมวัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

- นิติศาสตร์บัณฑิต (น.บ.) นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ปริญญาโท การศึกษามหาบัณฑิต (กศ.ม.) การศึกษาพิเศษ (การสอนเด็กปัญญาเลิศ) จาก

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ปริญญาเอก Doctor of Philosophy Ph.d. Education จาก Sardar Patel University

(India)

ประกาศนียบัตรบัณฑิต การบริหารการศึกษา จากมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

๔. ประวัติการศึกษาระดับปริญญาโท

๑. หลักสูตร Educational Leadership Training Programme for Thai School Leaders ความร่วมมือทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยซีหนาน (Southwest University : SWU) ประเทศจีน

๒. โครงการพัฒนาสมรรถนะผู้นำทางการศึกษาที่ยั่งยืนเพื่อความเป็นประชาคมอาเซียนและประชาคมโลก (CBSEL)

๓. หลักสูตรการวางแผนเสริมสร้างประเทศไทย ๔.๐ สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

๔. หลักสูตร Digital Literacy Skill for the ๒๑st Century สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

๕. หลักสูตรการขับเคลื่อนนวัตกรรมในองค์กร (Driving Innovation in Organization) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

