



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา



วิวัฒน์ แนวจันทร์

วิทยานิพนธ์เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

พ.ศ. 2546

ISBN 974-9554-17-5

**Local Administrative Organization and the Decentralization of Education
management**

VIWAT NAEWCHARN

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakijpundit University

2003

เลขทะเบียน.....**0159564**..... ISBN 974-9554-17-5

วันลงทะเบียน.....**26**.....**ก.ค. 2546**.....

เลขเรียก.....**31.9.09**.....

9749554175

[2003]

ค)



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

เสนอโดย นายวิวัฒน์ แนวจันทร์

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

ประธานกรรมการ

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(ดร.ดิเรก พรสีมา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(ผศ.วุฒิสาร ตันไชย)

กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รศ.ดร.สมพงษ์ อรพินท์)

วันที่ 16 เดือน พ.ค. พ.ศ. 2546

| | |
|-------------------|---|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา |
| ชื่อนักศึกษา | นายวิวัฒน์ แนวจันทร์ |
| อาจารย์ที่ปรึกษา | ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ |
| สาขาวิชา | นิติศาสตร์ |
| ปีการศึกษา | 2545 |

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงปัญหาของการจัดการศึกษา จากการศึกษาพบว่า ระบบบริหารการศึกษาของไทย เป็นระบบรวมอำนาจมาโดยตลอดและมีการบริหารงานที่สับสนตั้งแต่เริ่มต้นจนปัจจุบัน ตลอดจนขาดความเสมอภาคทางการศึกษา และเมื่อเกิดมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้บัญญัติให้ความเป็นอิสระในด้านต่างๆของท้องถิ่นก็จะต้องมีการจัดทำกฎหมาย เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าประเทศไทยมีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญในการกำหนดทิศทางของการจัดการศึกษาของชาติ และในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ แน่แน่นอนที่จะต้องกระทบต่อโครงสร้างอำนาจการจัดการศึกษาที่มีอยู่เดิมของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย รวมทั้งกระทบต่ออำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอีกด้วย ดังนั้นควรมีการปรับรูปแบบการกระจายอำนาจและมีกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดการศึกษา โดยเริ่มต้นจากท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายการศึกษา และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ

การศึกษากระทำโดยการวิจัยเอกสาร ซึ่งศึกษาข้อมูลจากตำรา บทความ และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ผล จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า

1. อำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ และไม่ได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แต่กลับส่งเสริมซึ่งกันและกัน
2. บทบัญญัติในมาตรา 42 ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในเรื่องการกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจจึงไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ
3. สถานะของเขตพื้นที่การศึกษาที่จัดตั้งขึ้นมาควรมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง
4. ความเป็นอิสระของโรงเรียนของรัฐสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องเขียนกฎหมายระบุให้เป็นนิติบุคคล เพียงแต่วางกรอบความเป็นอิสระด้านต่างๆไว้ในกฎหมายก็เพียงพอ

ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนวคิดว่า ในด้านการจัดการศึกษาควรถ่ายโอนอำนาจไปให้ท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นสามารถทำได้หากส่วนกลางถ่ายโอนอำนาจไปให้ โดยที่กฎหมายก็ได้ให้การรับรองและมีความส่งเสริมกันอยู่แล้ว ตลอดจนในเรื่องของการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นควรมีการทำให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทราบว่าเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจในแบบการแบ่งอำนาจเท่านั้นจึงไม่มีส่วนขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญอย่างที่มีผู้เข้าใจผิด และการจะทำให้เขตพื้นที่การศึกษามีความอิสระได้นั้นก็ควรให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง ไม่จำเป็นต้องไปขึ้นกับราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นเพื่อลดปัญหาความล่าช้าในระเบียบบริหารราชการลง ส่วนโรงเรียนของรัฐหากจะให้ความเป็นอิสระควรกำหนดกรอบของความเป็นอิสระลงไปตามกฎหมายแทน ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้เป็นนิติบุคคลอีกเพื่อมิให้เกิดปัญหานิติบุคคลของรัฐที่มีมากจนก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบกฎหมายมหาชนดังเช่นที่เป็นอยู่ทุกวันนี้



| | |
|-----------------------|--|
| Thesis Title | Local Administrative Organization and the Decentralization of Education Management |
| Name | Mr. Viwat Naewcharn |
| Thesis Advisor | Prof. Surapon Nitikraipote Ph.D. |
| Department: | Law |
| Academic year | 2002 |

Abstract

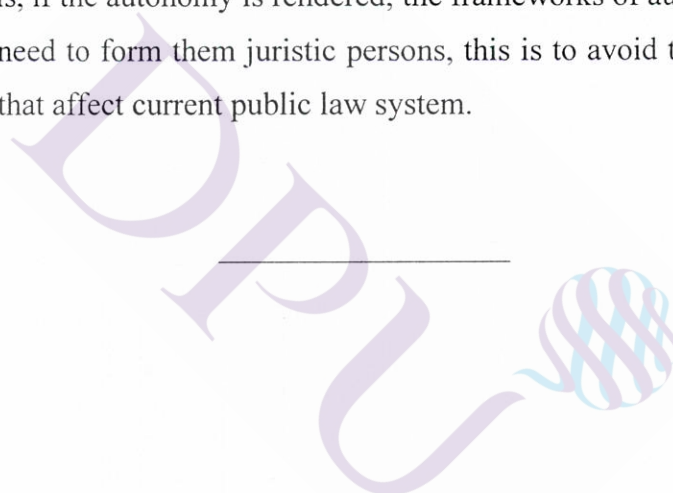
The aim of this thesis is to study the problems in education management of which found that Thailand education management has been executed under centralization, complicated administration and lack of educational equity. After enactment of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 in 1997 the acts relevant to local autonomy have been legislated in compliance with the said constitution. At present, it is known that Thailand has implemented the National Education Law by which plays an important role in steering the national education management and legal enforcement. Of course, such amendments have affected the existing education management structures of the Ministry of Education, the Ministry of University Affairs and the local administration agencies on education management as well. So the adjustment of decentralization pattern, including the laws related to education management of local administration agencies are required, originating from large-scale localities that are ready to handle the education laws and the laterals that stipulate decentralization plans and procedures.

The study was performed and analyzed through literary research i.e. information in textbooks, articles and other concerning references. From the study the author eventually found that:

1. The power of local education administration is supported by the constitution and it is not contradictory to the National Education Act B.E. 2542 (A.D. 1999), conversely they reinforce each other.
2. The terms in article 42 of the National Education Act regarding decentralization of power is not contradict to the constitution.
3. The status of education areas to be established should be taken into consideration as part of the central bureau.

4. The autonomy of government schools can be carried out without written laws specify as juristic persons but just mentioned in the law the frameworks of autonomy.

This thesis therefore proposes the ideal education management for decentralization of power to localities because it is feasible in case the central bureau permits, and since the decentralization of power is coincidentally supported by the law. However, the decentralization of power upon the tentative education areas should be acknowledged by local people and concerning persons it is only the decentralization in terms of power divide, thus there is nothing contradictory to the constitution like what misunderstood before. In addition, to make the education areas free from their regional or local agencies they shall be established as part of the central bureau. This is to reduce the delay problems in public administration. For government schools, if the autonomy is rendered, the frameworks of autonomy to be specified in the law and no need to form them juristic persons, this is to avoid the problems on excess of juristic persons that affect current public law system.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของ ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาจารย์พิเศษคณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ซึ่งท่านได้กรุณาให้แนวคิด และให้ความช่วยเหลืออนุเคราะห์ผู้เขียนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตลอดจนการให้คำปรึกษาแนะนำ แสดงข้อคิดเห็น กระทั่งสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมกับได้กรุณาตรวจทานแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธ์ พาลุสุข ซึ่งได้สละเวลาให้การช่วยเหลือแนะนำผู้เขียนในด้านต่างๆ พร้อมทั้งมาเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย ที่ได้กรุณาช่วยชี้แนะแนวทางการเขียนและรวบรวมข้อมูลต่างๆ และรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านดร. ดิเรก พรสีมา ที่ปรึกษากระทรวงศึกษาธิการที่กรุณาแนะนำเอกสาร และรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านอาจารย์ รongศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ เลขธิการวุฒิสภาที่กรุณาสละเวลาแนะนำข้อคิดที่มีคุณประโยชน์ และรับเป็นกรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัยสอบวิทยานิพนธ์นี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ ในความช่วยเหลือและการให้ความร่วมมือจากบุคคลทุกท่าน อันเป็นการยากยิ่งที่จะเอ่ยนามท่านทั้งหลายทุกท่านในหน้ากระดาษนี้ครบถ้วนได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และหากมีความดีและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาผู้เขียนขอมอบแด่ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต คุณบุญเลิศ และคุณผ่องเพ็ญ แนวจันทร์ บิดามารดาอันเป็นที่รักและเป็นผู้ให้ในทุกสิ่งกับผู้เขียน ตลอดจนครอบครัวบาอาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ผู้เขียนได้เจริญก้าวหน้ามาถึงทุกวันนี้

วิวัฒน์ แนวจันทร์

สารบัญ

| | |
|--|----|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ฅ |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | จ |
| กิตติกรรมประกาศ..... | ๗ |
| บทที่ | |
| บทนำ | 1 |
| 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| 2. วัตถุประสงค์..... | 5 |
| 3. ขอบเขตของวิทยานิพนธ์..... | 5 |
| 4. ขอบเขตของการศึกษา..... | 6 |
| 5. วิธีการวิจัย..... | 6 |
| 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... | 7 |
| 1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการ กระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม แผนการกระจายอำนาจ..... | 8 |
| 1.1 แนวคิดและหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการ..... | 8 |
| 1.2 แนวคิดของการกระจายอำนาจ..... | 14 |
| 1.3 ความเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540..... | 37 |
| 1.4 การถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการไปสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ..... | 42 |
| 2. การบริหารจัดการทางการศึกษาของประเทศไทย..... | 48 |
| 2.1 แนวคิดและวิวัฒนาการในการบริหารจัดการทางการ ศึกษา..... | 48 |
| 2.2 การปรับเปลี่ยนแนวคิดทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542..... | 60 |
| 2.3 อำนาจของท้องถิ่นในการจัดการศึกษา..... | 76 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 2.4 | สรุปการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม แนวทางที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542..... | 82 |
| 2.5 | สรุปสภาพความเปลี่ยนแปลงทิศทางการจัด การศึกษาในบริบทใหม่ที่เกิดขึ้น..... | 112 |
| 3. | องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา..... | 114 |
| 3.1 | ความหมายของการถ่ายโอนอำนาจ..... | 115 |
| 3.2 | ปัญหาของการถ่ายโอนอำนาจ..... | 116 |
| 3.3 | การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนอำนาจ..... | 117 |
| 3.4 | เงื่อนไขและกรอบระยะเวลาการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา..... | 121 |
| 4. | อำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษา..... | 129 |
| 4.1 | อำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการ จัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 | 129 |
| 4.2 | บทบัญญัติมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตาม รัฐธรรมนูญมาตรา 289 อย่างไร..... | 148 |
| 4.3 | เขตพื้นที่การศึกษาที่จัดตั้งขึ้นมาควรมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร..... | 151 |
| 4.4 | การกำหนดให้โรงเรียนของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมาย..... | 153 |
| 5. | บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 160 |
| | ข้อเสนอแนะ..... | 162 |
| | บรรณานุกรม..... | 164 |
| | ภาคผนวก..... | 170 |
| | ประวัติผู้เขียน..... | 190 |

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289 ได้บัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” และนอกจากนี้มาตรา 284 ยังได้วางกรอบการกระจายอำนาจเอาไว้โดยได้บัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง หลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ.....”

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ จะนำไปสู่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งจะทำให้การศึกษามีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทในด้านการศึกษาจะส่งผลให้การปกครองระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

และต่อมาในวันที่ 19 สิงหาคม พุทธศักราช 2542 ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยตรง และมีนัยที่สำคัญยิ่งต่อกระบวนการปฏิรูปการจัดการศึกษาของไทยต่อไปในอนาคต มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการจัดการศึกษาของไทย โดยเฉพาะมีการเน้นน้ำหนักของการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมออกไปสู่ท้องถิ่น

ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อวางหลักเกณฑ์และเป็นการกำหนดแนวทางตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติในการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจในการจัดการบริหารสาธารณะทุกด้านที่รัฐดำเนินการอยู่ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการศึกษาเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกอย่างแท้จริง ประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก และไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย หรือเผด็จการเช่น ประเทศออสเตรเลีย หรือรัฐบาลเผด็จการทหารในประเทศอาร์เจนตินา ต่างก็ดำเนินการเรื่องนี้และเกิดขึ้นในหลายรูปแบบตั้งแต่คณะกรรมการ โรงเรียนที่ได้รับการเลือกตั้งจากชุมชนเช่น ในเมือง

ซิกาโกของประเทศสหรัฐอเมริกาไปจนถึงกลุ่มโรงเรียนในประเทศเขมร หรือในระบบคูปองในประเทศชิลี

การกระจายอำนาจซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจไปทั่วโลกนี้มีที่มาหลากหลาย ผู้นำทางธุรกิจพบว่าระบบราชการที่ใหญ่โตเพะทะและการรวมศูนย์อำนาจนั้นมีข้อจำกัดมากมาย เมื่อต้องรับมือกับสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว การถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลกในปลายทศวรรษที่ 1980 และต้นทศวรรษที่ 1990 ทำให้ประเทศต่าง ๆ พุ่งความสนใจมาที่บทบาทอันสำคัญยิ่งของการศึกษาในการสร้างเศรษฐกิจที่มั่นคง ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมาของแต่ละประเทศ ได้แสดงให้เห็นว่าระบบการศึกษาหลายแห่งที่ใช้ระบบการรวมศูนย์อำนาจนั้นทำงานไม่ได้ผล การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนที่สามารถส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงต่อวิถีการจัดการระบบศึกษา อันรวมถึงการวางนโยบาย วิธีการสร้างรายได้ การใช้เงินงบประมาณ การฝึกอบรมครู การวางหลักสูตร และการบริหารโรงเรียนในท้องถิ่น สิ่งที่จะตามมาคือ การเปลี่ยนแปลงค่านิยมที่เป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาของมวลชน ในเรื่องสัมพันธภาพระหว่างโรงเรียนกับนักเรียนและผู้ปกครอง สัมพันธภาพระหว่างชุมชนกับรัฐบาล และที่สำคัญคือความหมายและวัตถุประสงค์ของการศึกษาสำหรับมวลชนนั่นเอง

การกระจายอำนาจการศึกษายังเป็นกระบวนการที่มีนัยทางการเมืองสูงมาก ตามคำจำกัดความนั้นการกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจขนาดใหญ่ หรืออย่างน้อยที่สุดก็เป็นความคิดที่จะถ่ายโอนอำนาจอันจะกระทบต่ออิทธิพลและความเป็นอยู่ของกลุ่มสำคัญเช่น ครู การศึกษามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ และระบบการศึกษาก็เป็นเครื่องมือสำหรับการขยายอิทธิพลทางการเมือง และดำเนินการตามโครงการและวัตถุประสงค์ของผู้ที่กำลังอยู่ในอำนาจ ดังนั้นโครงการการกระจายอำนาจการศึกษาจะสำเร็จหรือล้มเหลวจึงขึ้นอยู่กับที่การเมืองเป็นส่วนใหญ่¹

ดังนั้นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นจึงเป็นวิธีการแก้ปัญหา การจัดการศึกษาในลักษณะภาพรวม ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสและมีส่วนร่วมในการกำหนดบทบาทหน้าที่ภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการพัฒนาให้การปกครองในระดับท้องถิ่นมีการให้บริการสาธารณะที่หลากหลายครบรอบด้านมากขึ้น ดังที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองของประเทศซึ่งในด้านการศึกษานี้ มีการกำหนดกลไกของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา แบ่งแยกอำนาจหน้าที่รัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดวิธีการกระจายอำนาจออกเป็น 2 วิธีคือ

¹ Edward B. Fiske . *Decentralization of Education “Politics and Consensus”* . ภัทรนันท์ พิศิยะ แปล, กรุงเทพฯ : บริษัท ที พี พรินท์ จำกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542

1. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอบรมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 43 และรัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 83 และในปัจจุบันรัฐก็ได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับศึกษาแห่งชาติขึ้นมาคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 ประกอบยังให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการศึกษาอบรมได้เองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 289

2. มีการกำหนดกลไกที่จะทำให้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาโดยรัฐบาลได้ตรากฎหมายขึ้นคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ใช้บังคับกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น ให้ครอบคลุมภารกิจเกือบทุกด้านที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการอยู่ และได้ระบุให้มีการถ่ายโอนภารกิจไปยังท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจที่กฎหมายได้กำหนดให้จัดทำขึ้น โดยมีคณะกรรมการกระจายอำนาจอันเป็นองค์กรไตรภาคีที่ประกอบด้วย ผู้แทนของรัฐ ผู้แทนของท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลาง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ กรรมการชุดดังกล่าวจะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ตามสภาพของภารกิจของบริการสาธารณะด้านต่างๆ อันเป็นแผนปฏิบัติการเฉพาะเรื่องเช่น ด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา และยังทำหน้าที่พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ใดเป็นของรัฐที่ทำอยู่ในปัจจุบัน และควรโอนไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการหรือเข้ามาจัดการ และต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การเงินและการคลัง

จากอดีตที่ผ่านมารัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและได้กำหนดนโยบายสนับสนุน การกระจายอำนาจให้มากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาในเรื่องการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นจากที่เคยได้รับ โดยจะเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่า 35% ของรายได้ของรัฐในปีงบประมาณ 2549 นี้

แต่ปรากฏว่าในช่วงของการเริ่มต้นถ่ายโอนอำนาจนี้ จากแผนปฏิบัติการของคณะกรรมการตามกฎหมาย ได้เกิดการคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจจากกลุ่มองค์กรวิชาชีพ และบุคคลากรทางการศึกษาอันมีประเด็นที่สำคัญพอสรุปได้ 3 ประการคือ²

1. ความไม่พร้อมและไม่สามารถบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

² สุรพล นิตไกรพจน์ . บทความทางกฎหมาย .มติชนสุดสัปดาห์ .21 ,1068 , กุมภาพันธ์ 2544

2 การถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาไปยังท้องถิ่น จะทำให้เอกภาพและประสิทธิ ภาพของระบบการจัดการศึกษาได้รับการกระทบกระเทือน

3. ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับผลกระทบ ในด้านความก้าวหน้ามั่นคงในการทำงานรวมทั้งเกียรติ และศักดิ์ศรีจากระบบการบริหารงานบุคคลที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป

จากสภาพความเป็นมาของการเริ่มต้นในการปฏิรูปการปกครองมาจนถึงการถ่ายโอนอำนาจ โดยเฉพาะในด้านการจัดการศึกษากลับมีปัญหามากมายอันสามารถประมวลปัญหาได้ดังนี้

1. ด้านจุดอ่อนของการจัดจ้างบุคลากรทางการศึกษาในอนาคต เมื่อรัฐต้องมีการถ่ายโอนทรัพยากรต่างๆ ไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น และลดภาระในการบริหารจัดการบริการสาธารณะต่างๆ ลง

2. ด้านจุดอ่อนของการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษา และการถ่ายโอนสถาน ศึกษา

3. ด้านแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่ต้องถูกแปรเปลี่ยนไปตามกระแสของการต่อต้านจากองค์กรวิชาชีพ อันทำให้กระทบถึงภาพรวมของการกระจายอำนาจที่ต้องทำไป สู่ท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นต่างๆเกิดความไม่เท่าเทียมกัน ทำให้เกิดการหยุดการพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจ และเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญในปัจจุบัน

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าปัญหาในการปฏิรูปการศึกษาในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจและการถ่ายโอนสถานศึกษา เป็นปัญหาที่สำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อเชื่อมโยงกับปัญหาอื่นๆ เนื่องจากการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว จะมีสถานศึกษาที่อยู่ในข่ายที่ต้องถูกโอนไปสู่ท้องถิ่นมีจำนวนจำกัดและท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจมาได้ก็ถูกจำกัดลงอย่างมาก ทำให้หากเมื่อถึงเวลาที่รัฐต้องมีการ โอนทรัพยากรและการบริการสาธารณะอื่นๆ ไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้นรัฐก็จะเริ่มลดบทบาทของตนเองลง และงบประมาณต่างๆ ก็จะถ่ายเทไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดจ้างบุคลากรเองก็จะต้องลดน้อยลงตามไปด้วย ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในการจัดการศึกษาของชาติ มีการแบ่งแยกสถานศึกษาออกจากกันอย่างชัดเจน สถานศึกษาที่ไม่ได้รับการถ่ายโอนไปก็ต้องถูกจำกัดในด้านงบประมาณ กระทบต่อการพัฒนาของสถานศึกษาและย่อมมีผลกระทบต่อนักเรียนโดยตรงต่อไป ตลอดจนจะทำให้นักเรียนเริ่มมีความคิดในการแบ่งแยกมีความไม่เท่าเทียมกันในการศึกษา

งานวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนมุ่งที่จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาด้วยตนเอง หรือเป็นการรับการถ่ายโอนอำนาจมาจาก

ส่วนกลาง เพื่อแก้ไขปัญหาการศึกษาของชาติและปัญหาความขัดแย้งในการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา, การกระจายอำนาจตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี 2542 และการกระจายอำนาจตามแนวทางของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการศึกษาถึงปัญหาของการเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนของรัฐ

2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาวิจัยการกระจายอำนาจจัดการศึกษาอันเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ใกล้ชิดประชาชนอย่างมากที่สุด และทำให้ประชาชนได้มีโอกาสพัฒนาชุมชนตนเองโดยการได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาของลูกหลานตนเองสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยผู้ศึกษาจะทำการศึกษาถึงปัญหาต่างๆดังนี้

1. อำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมีความขัดแย้งหรือส่งเสริมซึ่งกันและกัน
2. กฎหมายการศึกษาแห่งชาติมีบทบัญญัติที่ขอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือไม่ในด้านของการกระจายอำนาจตามกฎหมายการศึกษา
3. ปัญหาของสถานะทางกฎหมายเขตพื้นที่การศึกษา
4. ปัญหาของสถานะทางกฎหมายสถานศึกษาของรัฐ

3. ข้อสมมติฐานของวิทยานิพนธ์

จากสภาพปัญหาและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา ควรที่จะมีการดำเนินการอย่างทันทีและเป็นรูปธรรม โดยการค่อยๆถ่ายโอนอำนาจจัดการศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นับวันมีแต่จะพัฒนาเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐบาลส่วนกลาง

และนำกระบวนการคิดในแนวทางของการศึกษาในรูปแบบกฎหมายมหาชนที่จะต้องนำมาปรับใช้อย่างจริงจัง และสร้างกระบวนการพิทักษ์หรือปกป้องกฎหมายแม่บทที่สูงสุดคือรัฐธรรมนูญและตรวจสอบกฎหมายการศึกษาว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เพื่อสร้างความเข้าใจก่อนที่จะมีผู้มาแสวงหาประโยชน์ไปใช้เป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองเพื่อสร้างความแตกแยกทางความคิด

ประกอบกับเมื่อเราสามารถนำแนวคิดทางกฎหมายมหาชนมาใช้แล้ว จะทำให้มีการปรับกระบวนการคิดให้มีการยอมรับว่ารัฐไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอย่างแท้จริง การกำหนดให้เป็น

นิติบุคคลตามกฎหมายของหน่วยงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาของรัฐไม่จำเป็นต้องออกเป็นบทบัญญัติของกฎหมายก็สามารถทำให้หน่วยงานนั้นเป็นอิสระได้เช่นกันโดยผู้เขียนจะสรุปข้อสมมติฐานดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้เองไม่จำเป็นการรับโอนสถานศึกษาจากกระทรวงหรือจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นมาใหม่ โดยที่กฎหมายการศึกษาก็ได้ยอมรับและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา
2. การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
3. เขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางเพื่อทำให้การบริหารงานรวดเร็ว ไม่จำเป็นต้องขึ้นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค
4. โรงเรียนของรัฐไม่ต้องระบุให้เป็นนิติบุคคลก็สามารถเป็นอิสระได้

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะอำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ภายใต้กรอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 และการวิเคราะห์ถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายการศึกษาในมาตรา 42 ประกอบกับการกำหนดให้หน่วยงานที่ต้องจัดตั้งขึ้นมาใหม่และสถานศึกษาของรัฐไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็สามารถมีความเป็นอิสระได้เช่นเดียวกัน

อนึ่งเนื่องจากระหว่างการศึกษานี้ได้เริ่มจัดทำขึ้นตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2544 แล้วเสร็จปลายปี 2545 ซึ่งระหว่างการจัดทำนี้กฎหมายการศึกษาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะได้มีการปฏิรูประบบราชการมีการแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการ ดังนั้นการอ้างอิงต่างๆอาจเป็นของเดิมก่อนมีการแก้ไขเช่น ชื่อกระทรวง , เกณฑ์การประเมินความพร้อม , หลักเกณฑ์การ โอนสถานศึกษาของกระทรวง เป็นต้น

5. วิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความกฎหมาย และรายงานขององค์กรมหาชนอิสระ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา และนำมาวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีอำนาจและศักยภาพในการจัดการศึกษา

ได้มากน้อยเพียงใด, ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นภายหลังมีแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาการศึกษาของชาติ และวิธีการให้ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ของตนเอง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อได้รับทราบถึงรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและปัญหาข้อขัดข้องของการใช้กฎหมายอย่างชัดเจนแล้วจะสามารถใช้ข้อมูลที่ได้เพื่อ

1. นำมาซึ่งการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมหรือบัญญัติกฎหมายใหม่เพิ่มเติมอำนาจจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติหากเห็นว่ามีความขัดแย้งกัน หรือกรณีกฎหมายที่มีอยู่ส่งเสริมซึ่งกันและกันแล้ว
2. กรณีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติมีบทบัญญัติใดในแนวทางกระจายอำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอย่างไร และหากมีแต่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นเพราะเหตุใด ทำให้หมดข้อกังวลในอนาคตที่อาจมีผู้หยิบยกปัญหาเหล่านี้มาใช้เพื่อต่อรองทางการเมืองหรือเพื่อผล ประโยชน์อื่น
3. ปัญหาของสถานะเขตพื้นที่การศึกษา ควรให้เขตพื้นที่การศึกษามีสถานะอย่างไรถึงจะทำให้เขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจเพียงพอและมีอิสระในการดำเนินการ สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแนวทางของการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจ
4. ปัญหาของสถานะสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย หากให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลโดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่ระบุให้เป็นนิติบุคคลจะเกิดปัญหาใดในกฎหมายมหาชน และหากจำเป็นต้องให้โรงเรียนมีอิสระมากพอตามแนวทางกระจายอำนาจ จะทำอย่างไรถึงจะให้โรงเรียนมีอิสระได้ อาจมีการแก้ไขกฎหมายหรือบัญญัติกฎหมายใหม่โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดสถานะให้เป็นนิติบุคคลได้หรือไม่

บทที่ 1

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ

1.1 แนวคิด และหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการ

แนวคิดในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

หลักในการจัดระเบียบในทางปกครอง มีหลักการใหญ่ๆอันเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ ในการจัดรูปแบบการปกครองในรัฐเดี่ยวมักจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ระบบที่สำคัญ 2 ระบบคือ หลักการรวมอำนาจปกครอง [Centralization] และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง [Decentralization] ซึ่งทั้งสองระบบนี้ จะดำรงอยู่คู่กัน ไปภายในรัฐนั้น¹

ก. หลักการรวมอำนาจปกครอง [Centralization]

การปกครองระบบการรวมอำนาจอาจจำแนกได้เป็น 2 แบบคือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง [Concentration] และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครอง หรือการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค [Deconcentration]

1. การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง [Concentration]

การปกครองแบบนี้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีกรมอบอำนาจการตัดสินใจในบางระดับบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่ง ออกไปประจำ อยู่ส่วนภูมิภาคเลขรูปแบบเช่นนี้ย่อมเป็นไปได้ในรัฐสมัยใหม่ที่มีกิจกรรม ที่ต้องทำมากมาย และหลากหลาย ทำให้ส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้

2. การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค [Deconcentration]

คือการที่ส่วนกลางมอบอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่

¹ โภคิน พลกุล .เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย .

อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง หลักการรวมอำนาจการปกครองจึงเป็นวิธีการจัดระเบียบทางปกครองที่กำหนดไว้ให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง โดยหน่วยการปกครองส่วนกลางรวมอำนาจในการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง อันได้แก่กระทรวง ทบวง กรม และมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้น การบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศกล่าวโดยย่อคือ มีการรวมอำนาจการปกครองทั้งหมดไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางทั้งสิ้นลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครองประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญดังนี้²

2.1 มีการรวมกำลังในการบังคับต่างๆ

คือกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลางทั้งสิ้น ประเทศที่จัดระเบียบการบริหารโดยยึดหลักการรวมอำนาจปกครองย่อมไม่ปล่อยให้กำลังทหารส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง แม้แต่กำลังตำรวจก็ขึ้นอยู่กับอำนาจบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อจะใช้กำลังเหล่านั้นบังคับได้อย่างเด็ดขาดและทันท่วงทีในกรณีที่ต้องใช้กำลังบังคับให้ เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

2.2 มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองก็คือ การมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการชั้นที่สุดไว้กับราชการบริหารส่วนกลางกล่าวคือ ให้องค์การบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีอำนาจสั่งการได้ทั่วอาณาเขตปกครองของประเทศ อำนาจวินิจฉัยสั่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่ประจำอยู่ในส่วนกลางและที่ส่งไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามคำสั่งของราชการ บริหารส่วนกลาง

2.3 มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ [Hierarchic]

คือการติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาว่า ชิดชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่ง ต่างๆ ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะ ที่เป็นผู้บังคับบัญชา และต้องรับผิดชอบในกิจการที่มีผู้ได้ บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือ

² ประชुर กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2523. หน้า 186 - 189

คือการติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาว่า ชีตชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่ง ต่างๆ ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะ ที่เป็นผู้บังคับบัญชา และต้องรับผิดชอบในกิจการที่มีผู้ได้ บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

ข. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง [Decentralization]

หลักการกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐ หรือส่วนกลางมอบอำนาจปกครอง บางส่วนให้องค์กรอื่นไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรและไม่ต้องขึ้นอยู่กับคำสั่งบัญชาของส่วนกลาง หากอยู่เพียงภายใต้การควบคุมกำกับเท่านั้นกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของ องค์กรบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น หรือ องค์กรนั้นเอง โดยราชการส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมกำกับเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจจึงประกอบด้วยหลักสำคัญที่จะต้อง พิจารณา 3 ประการ คือ

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลาง

นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง เพียงแต่คอยควบคุมกำกับ ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น การแยกหน่วยงานออกไปเป็นนิติบุคคลหรือองค์กรอิสระจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศ ไทยได้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบลกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งรัฐมีองค์กรต่างๆมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้ง

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนี้เจ้าหน้าที่บริหารจะต้อง ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่น เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น หากไม่มีการเลือกตั้งก็นับว่าไม่มีการกระจายอำนาจการปกครอง

ให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงด้วยเหตุนี้ หลักการกระจายอำนาจการปกครองจึงมีหลักการตรงกันข้ามกับ หลักการรวมอำนาจการปกครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญการเลือกตั้งจึงเป็นหลัก สำคัญอย่างหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ยิ่งหากมีการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ บริหาร และองค์กรที่ทำหน้าที่ประชุมก็นับว่ามีการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์

3. ต้องมีความเป็นอิสระ [Autonomy]

กล่าวคือ องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปกครองจะต้องมีความเป็นอิสระที่จะ ดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่รับคำสั่งหรืออยู่ใต้อำนาจบัญชาตามลำดับชั้นของ ราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการ ได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ ของตนเองซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีอิสระเช่นว่านี้หรือมีแต่ หน้าที่เสนอข้อเสนอนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารราชการส่วนกลาง หรือราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคเท่านั้นก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจในทางปกครอง นั้นมีทั้งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้จัดทำกิจการจึงสามารถ แยก หรือจำแนกวิธีการกระจายอำนาจได้ 2 วิธีการ คือ

ก. วิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น

เป็นวิธีการกระจายอำนาจตามอาณาเขต [Decentralisation Territoriale] โดยให้ท้องถิ่น ต่างๆปกครองตนเอง เช่น มอบอำนาจให้เทศบาลจัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ไว้ภายในเขตเทศบาลแต่ละแห่งเป็นต้นกล่าวคือ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่น และ ตามหลักทั่วไปจะทำกิจการออกไปนอกขอบเขตไม่ได้นอกจากกฎหมายยกเว้นไว้ วิธีการกระจาย อำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะหลายๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครอง ให้ ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่องค์กรส่วนท้องถิ่นนั่นเองและด้วยงบประมาณขององค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อ สนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ วิธีการกระจายอำนาจให้ แก่ท้องถิ่นนี้ กฎหมายปกครองของไทยเรียกว่า การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดและถือว่าเป็น รูปแบบที่ อยู่ในความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครองตามเขตแดน หรือทางพื้นที่ในความ หมายนี้ ด้วย

ข. วิธีการกระจายอำนาจทางการบริหาร [Decentralisation Par Service]

บางครั้งเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือทางหน้าที่ [Decentralisation TechniqueorFonctionnelle] ซึ่งการกระจายอำนาจแบบนี้ไม่ใช่เรื่องของการปกครองตนเอง[Self

Government] โดยตรงเช่น การกระจายอำนาจทางพื้นที่และเนื่องจากการกระจายอำนาจ ทางบริการมีหลากหลายและแตกต่างจากการกระจายอำนาจทางพื้นที่ที่อยู่ข้าง ในแง่ที่ว่า เป็น เรื่องเทคนิค เฉพาะเรื่อง การจะใช้หลักประชาธิปไตยมาพิจารณาโดยให้น้ำหนักเท่ากับการกระจาย อำนาจทางพื้นที่ หรืออาณาเขตย่อมเป็นไปได้³ ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจทางการบริการเป็นแต่การมอบให้ องค์การของรัฐ จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งอันไม่เกี่ยวกับการใช้ อำนาจในทางปกครอง เช่น กิจการทางเทคนิค หรือทางเศรษฐกิจ ไม่ได้มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างในทางปกครอง ไปให้จัดทำ ดังนั้นการกระจายอำนาจในทางบริการจึง ไม่ถืออาณาเขตเป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่เป็น หลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจทางพื้นที่ให้แก่ ท้องถิ่นเช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเดินรถไฟทั่วประเทศ เป็นต้น

สำหรับการปกครองแบบกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นจัดทำเอง นั้นอาจ จำแนกข้อดี และข้อบกพร่องได้โดยสรุปกล่าวคือ⁴

ลักษณะข้อดี

1. กิจการบางอย่างที่แยกออกไปย่อมเหมาะสมแก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะและกิจการ อย่างอื่น ซึ่งท้องถิ่นต่างในอาณาเขตของประเทศจะปฏิบัติอย่างเดียวกัน ไม่ได้เมื่อ ได้แบ่งแยกก็จะ เหมาะสมแก่ ท้องถิ่นเป็นแห่งๆ ไป
2. กิจการที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่น ก็ควรให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเพราะเป็นผู้รู้ ภูมิประเทศ และความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ย่อมดีกว่าบุคคลที่ส่วนกลางจะได้แต่งตั้งออกไป ซึ่ง จะรู้ภูมิประเทศและความต้องการดีกว่าประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้
3. วิธีเลือกตั้งผู้มาทำหน้าที่แทนประชาชนโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นย่อมทำให้ผู้ ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่นนั้น และจะต้องจัดให้มีบริการหรือโครงการ ที่ตนจะปฏิบัติเมื่อ ได้รับเลือก เพราะการเลือกตั้งนี้ย่อมทำให้เกิดการแข่งขันเปิดโอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้เลือกผู้ที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นและตามความนิยมของตน
4. กิจการของท้องถิ่นจะสำเร็จไปได้อย่างรวดเร็วเพราะไม่ต้องเสนอขึ้นไปเป็น ลำดับชั้นเหมือนกับการปกครองแบบรวมอำนาจ
6. ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น ก็เท่ากับได้รับการฝึกการเลือกผู้แทนในสภา

³ โภคิน พลกุล . อ้างแล้ว. หน้า 12-15

⁴ ปรีดี พนมยงค์ . ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .

บริหารประเทศ และเกิดความสนใจความเป็นไปของประเทศ

ลักษณะข้อบกพร่อง

1. ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยลง ไป
2. อาจทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งปฏิบัติกรณียกิจเข้าข้างฝ่ายที่เลือกตน

ในทางข้อบกพร่องนี้ ดร.ปรีดี พนมยงค์ได้เสนอทางแก้ข้อบกพร่องไว้ ดังนี้

1. กิจการที่มอบให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยตรง
2. รัฐบาลกลางยังคงอำนาจไว้ในการควบคุมดูแลเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันเป็นอันตรายต่อประเทศ

ส่วนการป้องกันความลำเอียงนั้นก็อยู่ในอำนาจรัฐบาลกลางที่จะควบคุมดูแลเช่น การใดที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นปฏิบัติโดยมิชอบประชาชนสามารถร้องทุกข์หรือฟ้องศาลปกครองได้

การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศ ที่ยึดหลักการกระจายอำนาจบริหารในการปกครองท้องถิ่นอันมีวัตถุประสงค์ ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ จัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นทั่วประเทศ ทั้งนี้โดยกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนั้นจึงไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความสมบูรณ์ในการปกครองตนเองหรือมีความสมบูรณ์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง โดยปราศจากการควบคุมของรัฐบาลกลางเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจริบไต่ของตนเองดังเช่นนครรัฐเอเธนส์ในสมัยโบราณ หรือในนครซานมารีโนในรัฐสมัยใหม่ การที่รัฐบาลต้องควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อเป็นหลักประกันมาตรฐานขั้นต่ำและรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของการจัดทำบริการ สาธารณะตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายให้องค์กรนั้นดำเนินการ จากการศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกระจายอำนาจมีเป้าหมายในการกระจายอยู่ที่ การจัดทำบริการสาธารณะ ให้ทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นนั้นและมีหลักการกระจายอำนาจที่เป็นสาระสำคัญคือ รัฐต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่น การตัดสินใจใช้อำนาจบริหารเพื่อจัดทำบริการสาธารณะภายในกรอบของกฎหมาย ภายใต้การดูแลกำกับของส่วนกลางซึ่งหมายความว่า ส่วนกลางจะไม่มีอำนาจบังคับบัญชาองค์กรท้องถิ่น โดยตรงเพื่อเป็นหลักมาตรฐานขั้นต่ำที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้

ดำเนินการกล่าวคือ มีความสำคัญในลักษณะที่เป็นการปกครองตนเอง [Local Self Government]⁵ เพราะท้องถิ่นจะมีอำนาจในการปกครองตนเอง ตามวิถีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีการเลือกตั้ง มีการกำหนดนโยบายตามกระบวนการทางการเมืองซึ่งภายในสภาวการณ์เช่นนี้ ประชาชนจะมีโอกาส ฝึกฝนการเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนร่วมทางการเมืองพร้อมกันไปในขณะเดียวกัน

1.2 แนวคิดของการกระจายอำนาจ

จากการอธิบายถึงแนวคิดและหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กล่าวมาข้างต้นเราก็จะทราบได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ การปกครองนั่นเอง ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นสมควรที่จะต้องอธิบายถึงความหมายและโครงสร้างของการกระจายอำนาจในรูปแบบต่างๆที่ปรากฏในนานาประเทศ

แนวคิดของความหมายของการกระจายอำนาจ

- ชำนาญ ชูบุรณ์⁶ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิม และแนวทฤษฎีสัมัยใหม่กล่าวคือ

ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิม ได้ให้ความหมายไว้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ

(1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่น จัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

(2) การกระจายอำนาจตามกิจการ(Decentralization by Function) หมายถึงการมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น

⁵ ไพโรจน์ บุญผูก และคณะ . การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองไทย . บรรณาธิการ . 2519. หน้า 369

⁶ ชำนาญ ชูบุรณ์ . การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย . พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น . หน้า 8-9

แนวทฤษฎีสถิตนิยมใหม่เห็นว่าสิ่งที่พิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจ ควรจะพิจารณาว่า อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่กับองค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์กร ถ้ารวมอยู่ในองค์กรปกครองเดียวเราเรียกว่าการรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนั้นตกอยู่กับหลายองค์กรเราเรียกองค์กรเหล่านั้นว่าองค์กรกระจายอำนาจ แนวคิดนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็น การกระจายอำนาจตามอาณาเขตและการกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

- **วรพจน์ วิศรุตพิชญ์⁷** ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

ความหมายและลักษณะของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจคือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง

สรุปความหมายของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนในภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะการพัฒนาและจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น ได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

จากความหมายของการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้สามารถรับรู้ได้ถึงแนวทางในการกระจายอำนาจ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยของคณะผู้วิจัยในโครงการวิทยาลัยการเมือง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช⁸ มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่าง

⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ .บทความในการประชุมทางวิชาการนิสิตาสาตรีไทย-ฝรั่งเศส. ครั้งที่ 2, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 15-16 ธันวาคม 2537

ส่วนต่างๆ ของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายและแผน โครงการของส่วนต่างๆ ไปสู่เป้าหมายของรัฐได้ การกระจายอำนาจไม่ใช่กระบวนการที่เป็นเอกรูปหรือมีรูปแบบเดียว แต่การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่มีหลากหลายรูป และมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ของการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งคณะผู้วิจัยชุดนี้ยังมีความเห็นต่อไปอีกว่า การบริหารงานสาธารณะต้องมีลักษณะดังนี้

1. มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรไปถึงระดับท้องถิ่น โดยส่วนกลางกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนานโยบายและแผนอย่างกว้างๆ โดยมีศูนย์ข่าวสารข้อมูลเพื่อติดต่อการตัดสินใจนโยบายระดับชาติ ก็มีการดำเนินกลยุทธ์เพื่อให้สามารถแข่งขันในระดับชาติได้ หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะกำหนดนโยบายแผนและดำเนินนโยบาย และปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นการให้สิทธิมวลชนในการตัดสินใจเลือกทางเลือกในการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวจะไม่ขัดแย้งต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวม แต่หากจะเป็นการช่วยเสริมศักยภาพในการเผชิญหน้ากับปัญหาเศรษฐกิจที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไปได้
2. การกำหนดนโยบายโครงสร้างองค์กร การจัดการและระเบียบข้อบังคับ มีลักษณะแตกต่างกันตามท้องถิ่น ไม่รวมเป็นแบบเดียวกันเนื่องจากลักษณะท้องถิ่นและชุมชนมีปัญหาและความต้องการแตกต่างกัน นโยบาย โครงสร้าง องค์กร และการจัดการตลอดจนระเบียบข้อบังคับจึงควรแตกต่างกันด้วย
3. การเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานของระบบบริหารสาธารณะ จากการปฏิบัติงานเองมาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ กำกับดูแล และติดตามผล
4. โครงสร้างองค์กรบริหารมีขนาดเล็กและยืดหยุ่นคล่องตัว เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โครงสร้างองค์กรบริหารและการจัดการจำเป็นต้องมีการปรับตัวตลอดเวลา

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ในอดีตที่ผ่านมา การปกครองในระยะเริ่มต้นของประเทศเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ศูนย์กลางการบริหารประเทศ ซึ่งส่งผลทำให้

⁸ โครงการวิทยาลัยการเมือง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช . การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น . กันยายน 2537

1. รัฐจะเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้ปฏิบัติในทุกกิจกรรมทำให้การดำเนินการไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการกิจกรรมหน้าที่ของรัฐมีความหลากหลายและขยายขอบเขตมากขึ้น รวมถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน การใช้วิธีการแก้ปัญหาที่เป็นอย่างเดียวกันทั้งหมดจึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้
2. การที่ภาครัฐมีบทบาทในการพัฒนาเพียงส่วนเดียว ส่วนอื่นๆของสังคมไม่ได้มีส่วนร่วม ทำให้คนเพียงจำนวนน้อยในสังคมที่ได้ประโยชน์จากการพัฒนานั้น การกระจายความเจริญและรายได้ไปสู่ประชาชนไม่ทั่วถึงและไม่เป็นธรรม

ดังนั้น จึงต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อ

1. เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ “ร่วมคิด ร่วมทำ” และบริหารงานชุมชนท้องถิ่นให้เป็นที่ไปตามทิศทาง และสามารถตอบสนองการเรียกร้อง และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงตามความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ
2. ลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น โดยรัฐจะดำเนินการที่เป็นภารกิจส่วนรวมของทั้งประเทศและเกี่ยวข้องกับระดับประเทศมากขึ้น

ก่อนที่จะศึกษาถึงข้อดีของหลักการกระจายอำนาจนั้น สมควรที่จะต้องศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลของการกระจายอำนาจ จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น โดยมีคำนิยามที่ได้นำมาเป็นแบบตัวอย่าง [Model] ในการศึกษาและอธิบายดังนี้

WitDaniel ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐไปให้องค์กรหนึ่งซึ่งองค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจและดำเนินการใดภายในท้องถิ่นคนเท่านั้น

C.Smith , Brain ให้ความหมายว่าการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงหมายถึง การกระจายอำนาจทั้งในด้านการบริหาร และด้านการเมืองออกไปให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอย่างอิสระภายในขอบเขตของกฎหมาย

ดร.ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายว่า หลักการกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้นกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจ

หน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นหรือองค์กร อันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแห่งราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้นไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาตั้งการ⁹

ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นในรัฐสมัยใหม่ จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งหมายเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งมีองค์กรหรือสถาบันสำหรับการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

อาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นผลของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อให้การดำเนินงานนั้น ตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้มากที่สุดดังนั้นการปกครองท้องถิ่นนอกจากจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐแล้ว ยังทำให้ประหยัดต้นทุนในการดำเนินงานอีกด้วย พร้อมทั้งเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้การปกครองตนเองในระดับรากฐาน อันเป็นสิ่งที่สำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศต่อไป จากแนวคิดคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในการปกครองท้องถิ่น ได้มีส่วนสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะเสริมสร้างความผาสุกของประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับความมั่นคงของประเทศ การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองซึ่งความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือ การกระจายอำนาจการปกครองนั้น มีข้อดีที่สามารถสรุปได้ดังนี้

ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจ

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกฝนทางการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้ดีกว่าตนมีความเกี่ยวพัน และมีส่วนได้เสียโดยตรงในการปกครองบริหารท้องถิ่น ซึ่งจะนำมาซึ่ง

⁹ ประยูร กาญจนกุล .อ้างแล้ว .หน้า 196

ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด¹⁰ การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนท้องถิ่นรู้จักเลือกผู้นำท้องถิ่น ผู้นำเองก็จะได้รู้จักใช้ความรู้ความสามารถบริหารงาน และเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการบริหารงานเพื่อส่วนรวม และประชาชนก็มีโอกาสได้ใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง¹¹ อันเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือ การที่ประชาชนได้มีโอกาสปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยการเลือกตั้งบุคคลเข้าบริหารเขตพื้นที่นั้นๆ บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเหล่านี้จะต้องรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น ซึ่งมีขนาดพื้นที่เล็กและทรัพยากรจำกัด การบริหารท้องถิ่นผู้บริหารจึงมีความใกล้ชิดกับประชาชนโดยปริยาย และในขณะเดียวกันก็ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องฟังเสียงประชาชนตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยเช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ [Referendum] ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน [Recall] ผู้บริหารได้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของคนที่มาต่อท้องถิ่นนอกจากนี้ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาของท้องถิ่น และอาจมีส่วนเข้าช่วยแก้ไขปัญหาลงของท้องถิ่นของตนได้อีกด้วย¹²

การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือ การกระจายอำนาจไปสู่โครงสร้างของการปกครองในระดับต่ำสุด การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรากฐานของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยอาจมาจากสาเหตุหลายสาเหตุ แต่สาเหตุที่สำคัญของความล้มเหลวดังกล่าว คือการขาดรากฐานในท้องถิ่นนั่นเอง¹³

¹⁰ ชูศักดิ์ เทียงตรง . การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . 2528 . หน้า 6-7

¹¹ บุญศรี มีวงศ์โงษ . เอกสารประกอบคำบรรยาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น . 2538 . หน้า 38

¹² อนันต์ อนันตกุล . การปกครองท้องถิ่นของไทย . หน้า 6-7

¹³ ลิขิต ธีระเวคิน . การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนา . 2526 . หน้า 3

1. การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางซึ่งเป็นหลักของการกระจายอำนาจการปกครองปกครองท้องถิ่น มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางเนื่องจากความจำเป็นกล่าวคือ ภารกิจของรัฐบาลในส่วนกลางมีอยู่อย่างกว้างขวางและนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้นทุกที ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง รัฐบาลส่วนกลางมีหน้าที่ที่จะดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในทุกพื้นที่อย่างทั่วถึง ในส่วนนี้หลักการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นจะมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของส่วนกลางเพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นให้มีรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุดจากข้อเท็จจริงที่ประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้และเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด¹⁴ กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้นหากไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นแล้วรัฐบาลกลางจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างแล้วไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นอื่นหาก ได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลกลางย่อมจะผ่อนคลายเป็นเหลือเพียงแต่ความควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น และช่วยเป็นการแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะ ดำเนินการให้เรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ๆ ระดับชาติเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม การกระจุกตัวของภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ที่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชนมีความต้องการและปัญหาแตกต่างกัน การให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องและสอดคล้องอย่างคินอก จากนี้แล้วจากการบริหารงานจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพราะไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังหน่วยเหนือขึ้นไปท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารประเทศใน

¹⁴ ประธาน คงฤทธิศึกษากร . การปกครองท้องถิ่น . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์ . 2526 . หน้า 12

อนาคต ผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองการ ได้รับเลือกตั้ง และการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และ ยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

องค์ประกอบขององค์กรกระจายอำนาจ¹⁵

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยมุ่งหมายแยกจาก ส่วนกลางมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนฐานะนิติบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นคือ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายโดยมีอำนาจรัฐตามที่รัฐได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ การเป็นนิติบุคคล เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐตราขึ้นและมีลักษณะต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งกล่าวคือ

1.1 นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีการบังคับประชาชน เช่นการเก็บภาษี ฯลฯ ซึ่งนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งไม่มีอำนาจนี้

1.2 นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วยกันมีฐานะไม่เท่ากันรัฐย่อมมีฐานะสูงกว่า องค์กรกระจายอำนาจบริหารอื่นๆ และมีอำนาจควบคุมกำกับดูแลองค์กรที่ได้รับการกระจาย อำนาจเหล่านี้ให้ปฏิบัติอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะนอกจากรัฐแล้ว นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมมีรัฐเป็นผู้ก่อตั้งทั้งสิ้นรัฐจึงมีอำนาจควบคุมกำกับดูแล ส่วนนิติบุคคล ตามกฎหมายแพ่งนั้นมีฐานะเท่าเทียมกันและย่อมมีความสัมพันธ์ต่อกัน ได้ตามกฎหมายว่าด้วย ลักษณะ สัญญา

1.3 รัฐเป็นผู้ก่อตั้งหรือยกเลิกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นในรัฐส่วนนิติบุคคล ตามกฎหมายแพ่งนั้นเอกชนเป็นผู้ก่อตั้ง หรือยกเลิกโดยดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่รัฐ วางไว้ โดยทั่วไปนิติบุคคลดังกล่าวเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้น โดยกฎหมาย แต่ก็อาจมีนิติบุคคล ที่เกิดขึ้นจากการยอมรับของกฎหมายก็ได้เช่นกรณีกลุ่มบุคคล ได้แสดงออกพร้อมกันในการปกป้อง ผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นผลประโยชน์ที่สมควร

2. การมีรายได้เป็นของตนเองหมายถึง การมีแหล่งรายได้และมีอำนาจในการจัดสรร รายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรกล่าวคือ มีงบประมาณ เป็นของตนเองโดยรัฐบาลให้อำนาจองค์กรในการหารายได้ด้วยวิธีการต่างๆ รายได้ทางตรงเป็น รายได้ที่บังคับเอาตามที่กฎหมายกำหนดเช่น ภาษีอากรค่าปรับหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นอกจาก นั้นก็เป็นรายได้จากค่าบริการต่างๆ

3. มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง เจ้าหน้าที่ขององค์กรกระจายอำนาจนี้อาจมาจากการเลือกตั้ง

¹⁵ โภคิน พลกุล . นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส . วารสารกฎหมาย , เล่ม 6 , สิงหาคม 2530 . หน้า 283

ของประชาชนในท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ประจำซึ่งส่งมาจากส่วนกลาง แต่เจ้าหน้าที่ที่มาจากคัดเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ที่มาจากส่วนกลางต้องไม่ตกอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการกระจายอำนาจ

4. ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน การมีการเลือกตั้งก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน เลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

5. มีอิสระในการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายกล่าวคือ มีอิสระในการกำหนด นโยบายและการบริหารงานของตนเองโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางก่อน แต่การมีอิสระในการบริหารงานดังกล่าวนี้ยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลางที่เรียกว่ามาตรฐานการกำกับดูแล อย่างไรก็ตามการมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ คงหมายถึงความอิสระเฉพาะในการดำเนินการเท่านั้น มิฉะนั้นท้องถิ่นนั้นจะกลายเป็นรัฐอุปไปโดยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลที่เรียกว่าการกำกับดูแลที่มีใช้มาตรการควบคุมบังคับบัญชา แต่การกำกับดูแลมีประโยชน์ในการให้อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการใช้อำนาจบริหารให้ยุติที่องค์กรที่ได้รับกระจายอำนาจมาเท่านั้นแต่ถ้าใช้มาตรการควบคุมบังคับบัญชาแล้ว การใช้อำนาจเป็นเรื่องของรัฐที่มีอำนาจทำการกระจายอำนาจบริหารย่อมหมดไป กลายเป็นเรื่องการรวมอำนาจบริหาร

เงื่อนไขสำคัญสำหรับการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น¹⁶

1. มีการกำหนดเขตพื้นที่และจำนวนประชากรของท้องถิ่น เป็นมาตรการที่สำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั่วไป และเป็นเรื่องของการให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชากร กิจกรรมของท้องถิ่นจึงมักเป็นกิจการที่ไม่มีลักษณะสลับซับซ้อนหรือเทคนิคมากนัก แต่เป็นกิจการที่ต้องใช้ความใกล้ชิดในการควบคุมดูแลที่มีพื้นที่ใหญ่โตเกินไป หรือมีประชากรกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมากการจัดทำบริการย่อมไม่ทั่วถึง

2. มีการกำหนดกิจการที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลางโดยแท้ เป็นกิจการที่ไม่อาจให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรใดกระทำได้ เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลางโดยเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางเองเป็นผู้ดำเนินการเพราะเป็นเรื่องที่กระทบ

¹⁶ นางสาวจิรพร คลับเงิน . “สถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขตในหลักการกระจายอำนาจของกรุงเทพมหานคร” . วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ , 2536 .

ต่อเอกราชและอธิปไตยของชาติเช่น กิจการทหาร กิจการต่างประเทศ เป็นต้น

3. มีการกำหนดกิจการ ที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองได้ กล่าวคือ ต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน โดยทั่วไปของประชาชน และเป็นผลประโยชน์โดยตรง ในท้องถิ่นซึ่งต้องการการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์กรปกครองส่วนกลางดำเนินการเอง จะไม่ได้ผลเท่าที่ควรเพราะการควบคุมไม่ทั่วถึง ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งเป็นเพราะกิจการประเภทนี้เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ได้เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจราจร การศึกษา เป็นต้น การมอบกิจการลักษณะนี้ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ จึงเป็นหลักประกันว่าจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการ ของประชาชนเพราะกิจการที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ นั้น โดยหลักกระจายอำนาจแล้วเป็นการมอบให้อย่างเด็ดขาด องค์กรปกครองส่วนกลางไม่มี อำนาจจัดทำบริการนั้นอีกต่อไป¹⁷

การมอบกิจการใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เป็นเรื่องที่จะต้องให้ ประชาชนทราบ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง¹⁸ หรือกำหนด ไว้ในกฎหมายอื่น¹⁹ หรือมีกฎหมายกำหนดตำแหน่งองค์กรหรือส่วนราชการที่มีอำนาจมอบหมายและ กำหนดวิธีการมอบไว้ชัดเจน²⁰ เช่น ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศให้ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อที่จะได้ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เหนือสิทธิของตน²¹ ดังนั้นเจ้าหน้าที่หรือองค์กรบริหารหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีภาระทำได้สองฐานะคือ

1. การกระทำในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมกำกับ ของ ส่วนกลางหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นผู้แทนของท้องถิ่นในการทำกิจการ ในหน้าที่ความรับผิดชอบ

¹⁷ โภคิน พลกุล. เอกสารประกอบการสัมมนา หลักกฎหมายปกครอง . 2514 . หน้า 14

¹⁸ หยุต แสงอุทัย. คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. หน้า 180

¹⁹ ในกรณีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 89 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

มหานคร พ.ศ. 2528

²⁰ ในกรณีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

²¹ ในกรณีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 89(27) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

มหานคร พ.ศ. 2528

2. การกระทำในฐานะเป็นเจ้าของพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น แล้วแต่กรณีในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครอง ส่วนกลางซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการกระทำในฐานะเป็นผู้แทน ขององค์กรปกครองส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในท้องถิ่นนั่นเอง

ดังนั้นจากการที่ได้อธิบายถึงแนวคิดในการจัดระเบียบราชการบริหารราชการแผ่นดินที่กล่าวมาข้างต้นจึงอาจให้ความหมายหรือคำจำกัดความของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

คือการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งคำว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึง²² ราชการบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบให้ท้องถิ่นจัดทำกันเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนในท้องถิ่น ได้เลือกตั้งขึ้นมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น มีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีอยู่ 2 ระบบคือ ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศและระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งรูปแบบปัจจุบันที่ใช้จัดระเบียบ บริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งสองระบบ มีดังนี้

ก. ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศได้กำหนดไว้ในรูปแบบได้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

ข. ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองเพื่อแบ่งเบาภารกิจของส่วนกลาง และส่งเสริมการปกครองตนเองทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น และเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขตแล้ว ยังมีการกระจายอำนาจอีกแบบหนึ่งคือ การกระจายอำนาจตามกิจการ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเช่น รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล โรงเรียน เป็นต้น

²² ประยูร กาญจนกุล . อ้างแล้ว . หน้า 171

โครงสร้างของการกระจายอำนาจในรูปแบบต่างๆ

การแบ่งโครงสร้างการกระจายอำนาจว่ามีรูปแบบต่างๆ กันนั้น ได้อาศัยหลักเกณฑ์ของแนวคิดทั่วไปที่ใช้ในการจัดรูปแบบการปกครองของประเทศต่างๆ ซึ่งจะมีทั้งแบบรัฐเดี่ยวที่ใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ,แบบรัฐรวม และแบบสหพันธรัฐ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ซึ่งในรูปแบบของการปกครองแบบต่างๆ เหล่านี้ จะมีการกระจายอำนาจการปกครองภายในเช่นกัน เมื่อนำมาพิจารณาแล้วจึงอาจสรุปทำให้สามารถแบ่งรูปแบบโครงสร้างของการกระจายอำนาจออกเป็น 3 รูปแบบ กล่าวคือ

1. โครงสร้างการกระจายอำนาจในรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ

[Federation]²³

การกระจายอำนาจแบบสหพันธรัฐหรือแบบสหรัฐ เป็นรูปแบบที่มีการกระจายอำนาจ ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ไปยังมลรัฐซึ่งรวมกันเป็น “สหพันธรัฐ” [Federation] การปกครองแบบสหพันธรัฐนี้ นำเอาหลักการกระจายอำนาจมาใช้เป็นพื้นฐาน ของการปกครองประเทศ หลักการกระจายอำนาจมีอิทธิพลต่อ โครงสร้างของการปกครอง ประเทศ ทั้งในรูปแบบของรัฐ รูปแบบและความสัมพันธ์ของสภา รัฐบาล และศาลของรัฐบาล กลางกับของมลรัฐ โดยมีรัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกลาง [Federal Government] กับรัฐบาลมลรัฐ ประเทศหลายประเทศใช้ระบบนี้เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และออสเตรเลีย

อนึ่งดินแดนหรือรัฐที่มารวมกันอยู่ในหรือเป็นสมาชิกของสหพันธรัฐนั้น อาจมีที่เรียกได้แตกต่างกันไม่จำเป็นจะต้องเป็นรัฐเสมอไปเช่น ในแคนาดาเรียกว่า Province(มณฑล)ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์เรียกว่า Canton (ก้นดอง) ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเรียกว่า Land (ลันด์) เป็นต้น²⁴

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การปกครองท้องถิ่น : กรณีกรุงเทพมหานคร . มติชนรายสัปดาห์ , 5 พฤศจิกายน 2532 . หน้า 38-39

การกระจายอำนาจแบบสหรัฐหรือสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบ่งอำนาจรัฐบาลออกเป็นสองส่วนกล่าวคือ อำนาจของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ[Federal Government] และอำนาจของรัฐบาลแห่งมลรัฐ [State Government] อำนาจรัฐบาลทั้งสองนี้เคียงคู่กัน กิจการบางเรื่องเป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐบาลกลาง ในขณะที่เดียวกันกิจการบางเรื่องเป็นอำนาจของรัฐบาล กลาง และรัฐบาลมลรัฐ การแบ่งปันอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐเป็นระบบคู่คี่นี้²⁴

1. การใช้อำนาจนิติบัญญัติในทุกมลรัฐจะมีรัฐสภาเป็นของตนเอง โดยแบ่งออกเป็นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทำหน้าที่ออกกฎหมายใช้ในรัฐซึ่งแต่ละรัฐอาจมีกฎหมายที่ใช้แตกต่างกัน เช่น การกระทำความผิดฐานหนึ่งในรัฐหนึ่งอาจมีโทษแค่ปรับ แต่ในอีกรัฐหนึ่งอาจ มีโทษถึงจำคุก แต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญใช้เป็นของตนเอง แต่บทกฎหมายและรัฐธรรมนูญของ มลรัฐจะขัดกับกฎหมายและรัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลางไม่ได้ สำหรับกรณีของประเทศเยอรมัน นั้นกฎหมายแห่งสหพันธรัฐย่อมหักล้างกฎหมายของมลรัฐ ในขณะเดียวกันในระดับรัฐบาลกลาง ก็จะมีรัฐสภากลางซึ่งก็แบ่งเป็นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเช่นเดียวกัน กฎหมายที่รัฐสภานี้ บัญญัติเรียกว่ากฎหมายแห่งสหพันธรัฐ[Federal Law] และมีรัฐธรรมนูญของสหรัฐ [Federal Constitution] เป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายทั้งหมดในประเทศ

2. การใช้อำนาจบริหารทุกมลรัฐจะมีเมืองหลวงเป็นของตนเองมีรัฐบาลเป็นของตนเอง ประกอบด้วยผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐเรียกว่า ผู้ว่าการรัฐ [Governor] และอาจมีรองผู้ว่ารัฐ มีกระทรวง ทบวง กรม มีรัฐมนตรีว่าการแต่ละกระทรวง รัฐบาลของมลรัฐเรียกว่า State Government

3. การใช้อำนาจตุลาการแต่ละมลรัฐจะมีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาของตน เรียกว่าศาลแห่งมลรัฐ[State Court] ผู้พิพากษาจะมาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งก็สุดแท้แต่รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ ในระดับรัฐบาลกลางที่กรุงวอชิงตันดี.ซี.จะมีศาลชั้นต้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาซึ่งเรียกว่าศาลแห่งสหพันธรัฐ [Federal Court] คดีทั้งปวงที่เกิดขึ้นในกรุงวอชิงตันดี.ซี. จะขึ้นศาลชั้นต้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกากลาง แต่คดีบางประเภทที่เกิดขึ้นในรัฐอื่นๆอาจฎีกาต่อ จากศาลฎีกาของมลรัฐ ไปสู่ศาลฎีกากลาง ได้ในบางกรณี นอกจากนี้ถ้าการกล่าวหาว่าเป็นการ กระทำผิดต่อกฎหมายที่รัฐ

²⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม .สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป .

กรุงเทพมหานคร : สารศึกษาการพิมพ์. 2524 . หน้า 356

²⁵ วิษณุ เครืองาม .กฎหมายรัฐธรรมนูญ . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์ .2523 . หน้า 168 – 169.

สภากลาง[FederalCongress]ออกมา ไม่ว่าจะกระทำผิดในรัฐใดก็ต้อง พิจารณาในศาลชั้นต้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาของรัฐบาลกลางซึ่งมีศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลาง เปิดกระจายอำนาจกันอยู่ทั่วประเทศ เพื่อให้ความสะดวกแก่คู่ความแทนที่จะ ไปฟ้องร้องที่กรุง วอชิงตัน ดี.ซี

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองแบบสหพันธรัฐนี้เป็นการกระจายอำนาจอย่างมากที่สุด มลรัฐหรือรัฐต่างๆในสหพันธรัฐเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งในการกระจายอำนาจในการจัดการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่เป็น โครงสร้างที่มีความเป็นเอกเทศ ในระดับหนึ่งตามระบบสหพันธรัฐ หรือสหรัฐ แต่อย่างไรก็ตามการจัดการปกครองท้องถิ่นซึ่ง เป็นการกระจายอำนาจปกครองนี้ก็สามารถมีอยู่ในแต่ละมลรัฐของสหพันธรัฐได้ด้วยเช่นกัน

2. โครงสร้างการกระจายอำนาจรูปแบบการปกครองแบบรัฐบาลท้องถิ่น

[Local Government]

การกระจายอำนาจแบบรัฐบาลท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่การปกครองรัฐหรือประเทศมี 2 ระดับเท่านั้นคือ ระดับรัฐบาลกลาง [Central Government]กับ รัฐบาลท้องถิ่น [LocalGovernment] ไม่มี การปกครองส่วนภูมิภาคเช่นประเทศอังกฤษและมลรัฐของสหรัฐอเมริกา²⁶ ในที่นี้ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างเฉพาะประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่ดั้งเดิมประชาชนมีความเป็นอยู่กระจัดกระจายและเป็นอิสระจากส่วนกลางเนื่องจากการคมนาคมไม่สะดวกพื้นที่ต่างๆอยู่ห่างจากกันและถูกห้อมล้อมด้วยป่าจนกระทั่งเกิดสงครามระหว่างพวกแซกซอนกับพวกนอร์แมนเมื่อพวกนอร์แมนซึ่งมาจากประเทศฝรั่งเศสเป็นฝ่ายชนะ ก็พยายามรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเดียวกันขึ้นมาเป็นผลทำให้หัวเมืองต่าง ๆ อยากเป็นอิสระ โดยได้พยายามหาทางต่อรอง และสร้างอำนาจบางประการให้แก่ท้องถิ่น เพื่อถ่วงดุลกับส่วนกลางซึ่งเป็นผลให้เกิดลักษณะการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆกัน และก็เป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบัน²⁷

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีมาตั้งแต่ดั้งเดิมและเป็นรากฐานในการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันที่สำคัญได้แก่County, Borough และParish ซึ่งต่อมาได้พัฒนารูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลายอย่าง [Multi – Purpose Function] โดยเป็นการปกครองไม่ว่าจะใน

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ . การปกครองท้องถิ่น . หน้า 39

²⁷ พรชัย เทพปัญญาและคณะ . การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง . 2522 . หน้า 26

ระบบชั้นเดียวหรือในระบบสองชั้น หรือระบบสามชั้น [one tier system, two tier system or three tier system] แต่ในระบบดังกล่าวหน่วยการปกครองชั้นบนสุดคือ County Council จะรับผิดชอบ เป็นองค์กรหลักหน่วยการปกครองในระดับรองลงมาก็คือ Municipal Borough Urban District และ Rural District โดย Rural District จะแบ่งเป็น Parish ซึ่งมีสภาพเป็นของตนเอง เป็นต้น²⁸

สำหรับองค์ประกอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะประกอบด้วยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเช่น County Council , Urban district Council เป็นต้น นายเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมระดับต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่ในงานพิธี และ คณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายเช่น คณะกรรมการการศึกษา หรือคณะกรรมการที่สภาท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งสภาท้องถิ่นอาจมอบอำนาจทั้งหมดให้คณะกรรมการดำเนินการก็ได้ เว้นแต่เป็นการกำหนดอัตราภาษีอากรหรือการกู้ยืมเงิน

3. โครงสร้างการกระจายอำนาจในรัฐที่มีการปกครองแบบรวมอำนาจ

การกระจายอำนาจในรัฐที่มีการปกครองแบบรวมอำนาจค่อนข้างมากเช่น ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ส่วนกลางจะมีรัฐบาลกลางหรือองค์การใหญ่ของรัฐอันได้แก่ รัฐบาล รัฐสภา และศาล และเฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีการปกครองแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วน กลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างของประเทศฝรั่งเศสเป็นแนวทางในการศึกษาการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้

ประเทศฝรั่งเศส เดิมการจัดการปกครองและการดูแลจัดทำกิจการของรัฐนั้น ถูกจัดทำโดยฝ่ายต่างๆทับซ้อนกันอยู่เช่น โดยเจ้าผู้ครองแคว้นต่างๆโดยคณะกรรมการสภาท้องถิ่นหรือบางครั้งโดยตัวแทนของราชสำนักจากส่วนกลาง เขตแดนของหน่วยงานทางปกครองก็ซ้ำซ้อนไม่แน่นอน มีอำนาจควบคุมจากฝ่ายต่างๆ โดยไม่มีการแบ่งลำดับชั้นตอนที่แน่นอน ระหว่างผู้มีอำนาจปกครองเหล่านั้น นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ของฝรั่งเศสทุกพระองค์พยายามที่จะเสริมสร้างอำนาจเพื่อความเป็นเอกภาพในรัฐ โดยการส่งผู้แทนไปในท้องถิ่นการปกครองในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้สร้างระบบการปกครองท้องถิ่นตามแนวความคิดของระบบรวมอำนาจ อันเป็นผลให้ท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลาง นักวิชาการบางท่านได้กล่าวถึงเอกลักษณ์ของระบบการรวมอำนาจของ

²⁸ Elcock, Howard . Local Government Politicians Profesionels and the public in Local Authorities . Lodon: Methuen co., Ltd. 1982 . P. 20

นโปเลียน²⁹ ก็คือรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งองค์กรท้องถิ่นทั้งหลายและมีการควบคุมบังคับบัญชาองค์กรดังกล่าวอย่างเข้มงวด และระบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้ใช้อยู่ในประเทศนี้โดยไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเป็นเวลา 80 ปี

การจัดการปกครองของฝรั่งเศสนั้น ได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็นจังหวัด [Departement] ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองคล้ายกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทย แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นด้วย ประกอบด้วยสภาจังหวัด [General Council] และผู้ว่าราชการจังหวัด [Prefet] ซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางและเทศบาล [Commune] ที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขั้นมูลฐานและมีมาแต่เดิม บางแห่งเกิดขึ้นก่อนการปฏิวัติปี ค.ศ. 1789 เทศบาลประกอบด้วยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและนายกเทศมนตรี [Maire] ที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลและจังหวัดเช่น จังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการประชุมได้เป็นเวลา 3 เดือน หรือมติของสภาจังหวัดที่มีความสำคัญเป็นพิเศษทางการคลังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางเสียก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้เป็นต้น

อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะการจัดการปกครองในอดีต คล้ายคลึงกับประเทศไทยหลายประการเช่น การเป็นรัฐเดี่ยว การจัดระเบียบราชการบริหารออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางอันได้แก่กระทรวงมหาดไทย ส่วนภูมิภาคได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นค่อนข้างมากเป็นต้น อย่างไรก็ตาม โดยที่แต่ละประเทศก็มีวิวัฒนาการไปในแนวทางของตน โดยมีประวัติศาสตร์ที่ต่างกัน เทศบาลของฝรั่งเศสนั้นเป็นหน่วยการปกครองที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิมมีขอบเขตสอดคล้องกับสภาพธรรมชาติ และเป็นหน่วยการปกครองที่ครอบคลุมขอบเขตการรวมกลุ่มที่แท้จริงทางสังคม และมีอยู่ทั่วไปเต็มพื้นที่ของฝรั่งเศสซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าแตกต่าง กับเทศบาลของไทยซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ส่วนกลางเห็นว่าควรให้ท้องถิ่นฝึกหัดที่จะปกครองตนเอง เพื่อเป็นประโยชน์ในการปกครองระดับชาติต่อไปและพื้นที่ใดเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาล เกิดขึ้นจากกฎเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดขึ้น เป็นต้น

²⁹ อิศระ นิตินันต์ประภาส. ระบบการกระจายอำนาจของฝรั่งเศส . เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ,วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 .อัคราณา . หน้า 8

เมื่อทราบถึงความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความหมายหลักการของการกระจายอำนาจมาพอสังเขปแล้วผู้เขียนจะขออธิบายถึง ลักษณะของการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงปัญหาการควบคุมสักเล็กน้อย

ลักษณะการควบคุมกำกับดูแล และปัญหาของการควบคุมกำกับดูแล องค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มีหน้าที่ดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดผลดีมีประสิทธิภาพสูงสุด และในการดำเนินงานก็อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากองค์การภายนอก ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการอย่างเป็นทางการภายใต้สภาวะภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายโดยจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นใดที่มีสิทธิปกครองตนเองโดยสมบูรณ์ โดยปราศจากการควบคุมจากองค์กร ภายนอก หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอิสระตามที่กฎหมายกำหนดหรือมอบให้ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองท้องถิ่นจะถูกควบคุมกำกับจากรัฐ โดยกฎหมายมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและเพื่อปกป้องประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นจากการกระทำต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่อาจจะละเมิดกฎหมายได้ การควบคุมกำกับของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณีใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ การควบคุมกำกับโดยตรงกับการควบคุมกำกับโดยอ้อม

1. การควบคุมกำกับโดยตรง ซึ่งแยกเป็นสองกรณีด้วยกัน คือ

(ก) การควบคุมตัวบุคคลหรือองค์กร ได้แก่กรณีและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือแก่ราชการผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาท้องถิ่น เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกท้องถิ่นใหม่ได้

(ข) การควบคุมการกระทำ การกระทำที่สำคัญ ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของส่วนกลาง การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อการทำขององค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่ งบประมาณต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด การทำกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การจัดตั้งหรือยุบสถานศึกษาท้องถิ่นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกี การกู้เงินจากกระทรวง ทบวงกรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การจ่ายเงินอุดหนุน และการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ตัวอย่างที่ได้กล่าวถึงนั้นเกี่ยวข้องกับเทศบาล สำหรับกรุงเทพมหานครแล้วยังมีอีกหลายกรณีที่เกี่ยวข้องที่การกระทำของกรุงเทพมหานครจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจควบคุมกำกับเช่น กรณีที่กรุงเทพมหานครมีความจำเป็นจะต้องมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานคร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครแล้วต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย³⁰ การออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้ หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานคร จัดให้มีขึ้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย³¹ การหาได้ด้วยการจำหน่ายพันธบัตรต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี³²

การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งได้แก่ กรณีที่ผู้ควบคุมกำกับเห็นว่า คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติการไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือเสียหายแก่ราชการและผู้ควบคุมกำกับแนะนำตักเตือนแล้ว แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกรณีเช่น ผู้ควบคุมกำกับมีอำนาจสั่งเพิกถอนสั่งระงับการปฏิบัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้

2. การควบคุมกำกับโดยอ้อม แยกเป็นสองกรณี ได้แก่

(ก) การให้เงินอุดหนุน การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับโดยอ้อมประการหนึ่ง ทุกปีส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยก

³⁰ มาตรา 96 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

³¹ มาตรา 144 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

³² มาตรา 117 อนุ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

ได้เป็น 2 กรณีด้วยกันคือ เงินอุดหนุนทั่วไป กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปนั้นเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใด ๆ ก็ได้โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกชั้นตอนจนกว่าส่วนกลางตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนดดังนี้ คือ

การขอรับเงินจะต้องเสนอโครงการผ่านกรมการปกครองให้สำนักงานประมาณพิจารณาลักษณะความเหมาะสมของโครงการตลอดจนราคาค่าใช้จ่าย การใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามโครงการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติทุกประการ การเปลี่ยนแปลงรายการจะต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงานประมาณก่อนทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่สำนักงานประมาณมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา การเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้เมื่อถึงงวดการจ่ายเงินตามสัญญา โดยต้องเบิกจากคลังจังหวัด การกักเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

แม้ในทางทฤษฎี องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์การปกครองท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ ในทางปฏิบัติเราพบว่าไม่มีองค์การปกครองท้องถิ่นใดที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ ดังเราจะเห็นได้จากตัวเลขเงินอุดหนุนทั่วไปและเฉพาะกิจมีอัตราส่วนที่เกือบ 50 % ของงบประมาณท้องถิ่นทั้งหมด และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจก็มักมีอัตราส่วนที่สูงกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปดังเช่นในปี พ.ศ. 2528 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจของเทศบาลเท่ากับร้อยละ 80 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดเป็นต้นเงินอุดหนุน จึงเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

(ข) การใช้สัญญามาตรฐาน (L'acte type) เป็นมาตรการในการควบคุมกำกับ³³

สัญญามาตรฐานคือ “สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชน หรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม” การที่แบบของสัญญานี้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สามแล้ว จึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้น ๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง

³³ โภคิน พดกุล และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น. 2538. หน้า 54.

การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับทางอ้อมนั้น มีการใช้อย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายของเรา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นเราก็พบตัวอย่างนี้มากมาย เช่น การจัดทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดว่า จะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบนี้ การเปลี่ยนแปลงแบบของสัญญานั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดหรือกรมอัยการเท่านั้น

สรุปแม่หลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย เมื่อใดก็ตามแต่ที่ท้องถิ่นตัดสินใจถูกต้องตามกฎหมาย แม้การตัดสินใจนั้นจะไม่ตรงตามความต้องการของรัฐก็ตาม รัฐและผู้แทนของรัฐทั้งหลายไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวไม่ควรเข้าไปแทรกแซง ในทางตรงกันข้ามหากท้องถิ่นใดดำเนินการใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย รัฐก็ควรเข้าไปแทรกแซงกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนการตัดสินใจว่าจะอนุมัติหรืออนุญาตหรือไม่ ตรวจสอบภายหลังที่ท้องถิ่นตัดสินใจแล้วว่าจะยกเลิกหรือเพิกถอนกรกระทำของท้องถิ่นที่ผิดกฎหมายหรือไม่ และหากเป็นเรื่องร้ายแรงและท้องถิ่นไม่ดำเนินการก็อาจเข้าไปดำเนินการแทน หลักการดังกล่าวแม้จะเป็นหลักการที่ถูกต้อง แต่ในทางปฏิบัติระบบการรวมศูนย์อำนาจเข้าส่วนกลาง และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐแบบดั้งเดิม ก็ทำให้ไม่มีการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว ข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนภูมิภาคต่างก็มองท้องถิ่นในทรรณะที่คนเหล่านั้นอยู่ได้บังคับบัญชาของตน นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเปิดโอกาสให้มีการออกระเบียบปลีกย่อยอีกหลายฉบับมาจำกัดอำนาจของท้องถิ่น และขยายอำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการควบคุมท้องถิ่นออกไปอย่างกว้างขวาง การตัดสินใจ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความหลากหลายเป็นเอกลักษณ์ของตนเองจึงไม่มีท้องถิ่นในเมืองไทยมีอิสระอย่างแท้จริง ซึ่งจากประเด็นปัญหาดังที่ได้กล่าวมานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้วางมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นขององค์กร ปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งยังให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น ประชาธิปไตย ในระยะแรกมีผลต่อสังคมและการเมืองมากกว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทาง การบริหาร เพราะ โครงสร้างของการบริหารที่เคยเป็นอยู่อย่างใด ก็ยังเป็นอยู่อย่างเดิมคงมี แต่การ เปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เพื่อให้เข้ากับลักษณะการปกครองอย่างมีรัฐธรรมนูญ ราชการฝ่าย พลเรือนพ.ศ.2476 ก็ออกมากำหนดให้มี มณฑล จังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น³⁴ แต่ตามความเป็นจริงแล้วหน่วยงานดังกล่าวก็คือ หน่วยการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคนั้น เอง ซึ่งต่อมาก็ ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามพ.ศ. 2476 ยุบเลิกมณฑล เทศาภิบาล และให้จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาคที่ใหญ่ ที่สุดรองลงมาคือ อำเภอ³⁵

การจัดตั้งองค์การบริหารการปกครองท้องถิ่น ตามเค้าโครงเดิมที่ได้เริ่มพัฒนาเรื่อยมา ตั้ง แต่สมัยรัชกาลที่ 5 นั้นรัฐบาลได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามพระราช บัญญัติจัด ระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ฐานะ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศ บาลนคร และยัง ได้มีการเปลี่ยนฐานะสุขาภิบาลที่มีการจัดตั้งอยู่แต่เดิม 35 แห่ง ขึ้นเป็น องค์การปก ครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลด้วย

จะเห็นได้ว่าหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐก็ได้มีการจัดให้มีการกระจาย อำนาจจากส่วนกลางลงส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และบริการตนเอง แต่ทั้งนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งก็หมายความว่า แม้กฎหมายรัฐ ธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายที่ใช้ในการปกครองประเทศไม่ได้กำหนดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น เอาไว้ แต่ก็มี กฎหมายรับรองให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มี กฎหมายรัฐธรรมนูญมากกว่า 15 ฉบับ และในฉบับปัจจุบันซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มี การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญอย่างมากจนกลายเป็นการปฏิรูปการเมืองการปกครองอย่างขนานใหญ่

³⁴ กิตติ ประทุมแก้ว . การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย . พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์. 2512 .

³⁵ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช 2476

ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาเพื่อทำให้ทราบว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดได้ให้หลักประกันยอมรับ หลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นบนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย โดยการแบ่งการศึกษาออกเป็นช่วงๆ ตามระยะเวลาของปีต่างๆนับแต่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน³⁶

1. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2516
2. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2517 จนถึง พ.ศ. 2518
3. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2519 จนถึง พ.ศ. 2520
4. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2521 จนถึง พ.ศ. 2535
5. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2536 จนถึงก่อน พ.ศ. 2540

1. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2516

เป็นช่วงที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งเรียกว่ารัฐธรรมนูญการปกครองประเทศนับแต่ปีพ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2516 จำนวน 9 ฉบับ และจากรัฐธรรมนูญทั้งหมดก็ไม่ได้มีการกำหนดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

2. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2517 จนถึง พ.ศ. 2518

ในช่วงปีนี้ประเทศไทย ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ซึ่งได้มีการส่งเสริมให้รัฐมีการกระจายอำนาจการปกครองจากระดับสูงสู่ระดับล่างคือ ให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการดังกล่าวนี้ให้มีการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวงทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (ตามมาตรา 214) และให้มีสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น (ตามมาตรา216) แสดงให้เห็นว่ารัฐได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองบนพื้นฐานหลักประชาธิปไตยและยังได้วางหลักประกันไว้ว่าไม่ให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซง การดำเนินการของการปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ส่วนท้องถิ่นนั้นมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงิน ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนด(มาตรา

³⁶ นางสาวจิรพร ศลับเงิน . อ่างแล้ว . หน้า 38

214 พรรคสอง) ในการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นใดมีสิทธิปกครองตนเองได้ จำต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีจำนวนประชากรหนาแน่นพอสมควรและมีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจากหลักการนี้รัฐจึงได้กำหนดเอาไว้ในทำนองว่าท้องถิ่นใดที่มีลักษณะปกครองตนเองได้ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง (ตามมาตรา 215)

3. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2519 จนถึง พ.ศ. 2520

ในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่มาใช้บังคับ แต่ก็ไม่มีการระบุถึงหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

ในปี พ.ศ. 2520 ได้มีการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองเป็นเหตุทำให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และได้มีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2520 มาใช้บังคับ และไม่มีการระบุให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ ก็ทำให้ว่ารัฐบาลเลิกล้มหลักการกระจายอำนาจหรือยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด เพราะรัฐไม่ได้ยุบหรือเลิกพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2521 จนถึง พ.ศ. 2535

นับแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปีพ.ศ. 2534 มีการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจหรือมีการปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามมาตรา 196)

5. ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2536 จนถึงก่อน พ.ศ. 2540

ในปี พ.ศ. 2535 ได้เกิดการปฏิวัติขึ้นอีกครั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติยึดอำนาจการปกครอง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ในปี 2539

ต่อมาในปี 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศใหม่ ในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้มีการบัญญัติเอากรอบคดุม ภารกิจรอบด้าน เพื่อเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างรวดเร็วและในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังได้มีการให้รัฐออกกฎหมายที่ช่วยหรือเอื้อประโยชน์ในการกระจายอำนาจคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ซึ่งเท่ากับว่าในปัจจุบันรัฐได้ให้การยอมรับในสถานการณ์การกระจายอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งในอนาคตอันใกล้ภารกิจของรัฐที่เคยทำก็

จะลดลง แต่ในส่วนท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้นคงเป็นที่น่าติดตามต่อไปว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเตรียมความพร้อมของตนเองได้มากแค่ไหน

จากการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตมาจนถึงก่อนมีการปฏิรูป และเกิดรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2540) ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แม้รัฐจะส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้คนในท้องถิ่นเลือกผู้แทนของตนมาปกครองตนเอง และถือ เป็นหน่วยการปกครองที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจและมีอิสระกำหนดนโยบายการปกครอง ท้องถิ่นของตนเองก็ตาม แต่รัฐก็จำเป็นต้องกำกับดูแลการบริหารของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการส่งข้าราชการส่วนกลาง ไปให้เป็นผู้บริหารในการปกครองส่วนท้องถิ่น

การควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะทำหน้าที่จำเป็นทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวม แต่จากการศึกษาในส่วน ที่เกี่ยวข้องกับหลักการกระจายอำนาจตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ แม้ว่าหลักการกระจายอำนาจ หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเรื่องสำคัญ แต่บางครั้งก็ไม่ได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญซึ่งในสาระสำคัญบางเรื่องก็อาจไม่มีในรัฐธรรมนูญก็ได้³⁷

1.3 ความเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จากการที่ได้ศึกษาถึงแนวคิด หลักการและความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง (มาตรา 78) การให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น (มาตรา 282-290) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540

มีผลใช้บังคับเมื่อ 11 ตุลาคม 2540 โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่ม

³⁷ วิษณุ เครืองาม . อ่างแล้ว . หน้า 154

ขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และมีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่นในจำนวน 336 มาตรา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 10 มาตราคือ มาตรา 78 ซึ่งอยู่ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และในมาตรา 282-290 ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญต้องการให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชน สมาชิกสภาท้องถิ่น จึงต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ (มาตรา 285)

2. ให้มีการปรับปรุงองค์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้การดูแลของ ก.ท., ก.ก., ก.จ. หรือ ก.ส.ก. แล้วแต่กรณีมาเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่มีจุดเชื่อมโยงกัน โดยมี ก.ด. (คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น) เป็นจุดศูนย์กลางและกำหนดให้ ก.ด. เป็นระบบ “ไตรภาคี” ที่ประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายละเท่า ๆ กัน (มาตรา 288) อันมีผลให้ระบบที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมองค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นสิ้นสุดลง

3. รัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้ประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 286) และให้ประชาชนเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาได้เช่นเดียวกัน (มาตรา 287)

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ แต่มิได้หมายความว่า ผู้บริหารท้องถิ่นจะดำเนินการใด ๆ ก็ได้ อันเป็นการขัดแย้งกับผลประโยชน์ของประเทศ หรือของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจ “กำกับดูแล” ท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตที่ไม่ขัดแย้งกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 283 วรรค 2)

5. รัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และรายได้เพิ่มขึ้น โดยบัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจซึ่งเป็นกรรมการไตรภาคีขึ้นทำหน้าที่ในการจัดสรรอำนาจหน้าที่และภาษี โดยต้องทบทวนการจัดสรรดังกล่าวทุก ๆ 5 ปี

6. เพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา

ท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ดังนั้นเพื่อเป็นการอนุวัติตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ขึ้น ซึ่งสาระสำคัญในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญดังนี้

1. มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
2. มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
3. มีการกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ³⁸

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

เหตุผลในการประกาศใช้พ.ร.บ. นี้คือ มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ

1. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรไตรภาคีระดับชาติ มีบทบาทสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 6 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

1.1 องค์ประกอบ คณะกรรมการ มีจำนวน 36 คน

- (1) ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 12 คน
- (2) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 คน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน

1.2 อำนาจหน้าที่

³⁸ ที่มา แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2543 .สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น . สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 16 ประการ ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 12 โดยเน้นหนักไปในเรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรภาษีเป็นสำคัญ และไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลหรือการบริหารงานบุคคล แต่อย่างใด

1.3 วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ

(1) กรรมการผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง ครอบคลุมที่ยังดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการที่กฎหมายกำหนดไว้ก็สามารถเป็นกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้

(2) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นกัน แต่พ้นตำแหน่งเมื่อลาออกจากการเป็นกรรมการหรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิ วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี อาจได้รับการสรรหาเป็นกรรมการได้อีกไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

2. การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มีวัตถุประสงค์กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1 อำนาจหน้าที่ของรัฐกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐแต่กำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นไว้ ซึ่งหมายความว่า นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้แก่ท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐทั้งหมด เช่น การป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวกสาธารณะ เป็นต้น แต่รัฐอาจมอบให้ท้องถิ่นทำได้ (มาตรา 20)

2.2 อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ 31 เรื่อง ตามมาตรา 16 อบจ. มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 17 กทม. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 18 กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น การจัดการในการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 20

3. การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ จะวางกรอบการทำแผนและขั้นตอนต่างๆ โดยแผนการกระจายอำนาจให้

แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบ แนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ได้วางเงื่อนไขด้านเวลาอันเป็นวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นออกเป็นช่วงๆ รวม 3 ช่วงด้วยกันกล่าวคือ

ช่วงที่ 1 ในปี พ.ศ.2544-2547 เป็นช่วงของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายอันเป็นช่วงเวลาของการปรับปรุงระบบบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนาบุคลากร การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนนี้จะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ช่วงที่ 2 ในปีพ.ศ. 2548-2553 อันเป็นช่วงภายหลังการถ่ายโอนในช่วงที่ 1 จะมีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่เรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ช่วงที่ 3 ตั้งแต่ปี พ.ศ.2554 เป็นต้นไป ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ในด้านตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะเอง มาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

จากช่วงเวลาของการกระจายอำนาจดังกล่าว แผนการกระจายอำนาจได้วางกรอบการกระจายอำนาจจนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในที่นี้พอจะสรุปหลักสาระสำคัญได้ 3 ด้าน คือ

1.3.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ : กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพ ตลอดจนความมั่นคงของประเทศเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

1.3.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น : กล่าวคือ รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยการสนับสนุนส่งเสริมเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

1.3.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กล่าวคือ ต้องมีประสิทธิภาพทำให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

1.4 การถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ

จากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามแนวทางของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แผนการการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดเป้าหมายของแผนเอาไว้อยู่ 4 ประการด้วยกันคือ³⁹

³⁹ วุฒิสภา คณิตไชย . การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น . เอกสารเผยแพร่ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .หน้า 7

1. ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจในการบริการสาธารณะ
2. ต้องมีการกำหนดแนวทางการจัดสรรรายได้ให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไป
3. ต้องกำหนดวิธีการถ่ายโอนบุคลากรของหน่วยงานตามภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และสร้างระบบบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับการถ่ายโอนดังกล่าว
4. เร่งรัดปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถรับการถ่ายโอนภารกิจและหน้าที่ได้

จากเป้าหมายข้างต้นนี้ แผนการกระจายอำนาจได้กำหนดแนวทางที่จะต้องเร่งดำเนิน การให้สอดคล้องกันในแต่ละช่วงของเวลาของการกระจายอำนาจ เพื่อความต่อเนื่องของการกระจายอำนาจโดยรวม

ดังนั้นจึงทำให้เกิดผลที่ตามมาจากเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจดังกล่าวคือ

1.4.1 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการดำเนินการจัดการให้บริการสาธารณะอยู่บ้างแต่เป็นจำนวนน้อย และบางส่วนก็เป็นการจัดทำที่เป็นการทำซ้ำซ้อนกับหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและด้อยประสิทธิภาพ เมื่อมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ ออกใช้บังคับแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 16 ถึง มาตรา 18 อันเป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่า เดิม และในมาตรา 30 ยังได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ภารกิจทั้งหมดที่กล่าวนี้ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 4 ปี (พ.ศ.2544-2547) หรืออาจให้แตกต่างกันได้แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี (พ.ศ.2553)

1.4.2 หลักการทั่วไปในการพิจารณาการถ่ายโอนอำนาจ

เพื่อเป็นแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดลักษณะภารกิจที่ต้องถ่ายโอนรวมทั้งกำหนดหลักการทั่วไป ในการพิจารณาการถ่ายโอนไว้พอสรุปได้ดังนี้⁴⁰

1). หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กร

ตามหลักการนี้ แผนการกระจายอำนาจได้กำหนดภารกิจที่ถือเป็นประโยชน์ของคนส่วนรวมของประเทศได้แก่ งานด้านความมั่นคง การต่างประเทศ การพิพาทภาคี ตลอดจนงานด้านการเงินการคลังของประเทศ เป็นเรื่องของรัฐบาลกลางที่ต้องดำเนินต่อไป (มีข้อสังเกตว่างานดังกล่าวถือว่าเป็นภารกิจดั้งเดิม หรือภารกิจพื้นฐานของรัฐอยู่ก่อนหน้าตั้งแต่เริ่มมีการก่อตั้งรัฐแล้ว)

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานด้าน ส่งเสริมคุณภาพชีวิต การยกระดับคุณภาพชีวิต การใช้อำนาจและการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น โดยในหลักการนี้เรียกร้องว่า ภารกิจใดจะส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หลักที่สำคัญคือ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้น ตั้งถิ่นฐานอยู่ที่ในเขตพื้นที่ใดก็จะถ่ายโอนภารกิจให้โดยตรง แต่หากว่าเป็นภารกิจที่มีผลกระทบโดยตรงต่อคนหรือกลุ่มคนมากกว่าเขตพื้นที่หรือหนึ่งท้องถิ่น ก็จะถ่ายโอนภารกิจนั้นให้กับองค์กรที่มีอำนาจครอบคลุมมากกว่าเช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

2). หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยหลักการนี้ แผนการกระจายอำนาจได้คำนึงถึงหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นเรื่องของความพร้อมของท้องถิ่นแต่ละประเภท แต่ก็มิได้หมายความว่าความพร้อมนี้จะป็นเงื่อนไขของการมอบหรือ ไม่มอบภารกิจนั้นๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขเวลา และความพยายามที่จะไปเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่น

ดังนั้นหากท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อม ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับท้องถิ่นนั้น เพื่อรองรับการจัดและให้บริการสาธารณะเหล่านั้นได้

3). หลักเรื่องการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁴⁰ วุฒิสาร ตันไชย . อ่างแล้ว . หน้า 9

ในหลักการนี้โครงสร้าง สภาพโครงสร้าง และการจัดองค์กรของท้องถิ่นเพื่อรองรับการบริหารงานในอนาคตจะต้องเปลี่ยนแปลง ซึ่งในแผนการกระจายอำนาจได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่า โครงสร้างจะต้องเพิ่มเติมเท่าที่จำเป็น เพื่อมิให้ท้องถิ่นมีโครงสร้างที่ใหญ่เกินความจำเป็นอันจะก่อให้เกิดปัญหาภาระค่าใช้จ่าย

และใน โครงสร้างของแต่ละท้องถิ่นก็ไม่จำเป็นว่าจะต้องเหมือนกันทั่วทั้งประเทศ สามารถมีความแตกต่างกันได้ตามประเภทของภารกิจ หรือความต้องการ หรือความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น

นอกจากนี้ในการบริหารงานบริการสาธารณะบางเรื่อง ได้แก่ การจัดการศึกษา ฯลฯ ต้องมีการบริการที่เป็นเอกภาพในภาพรวมของทั้งจังหวัด แผนการกระจายอำนาจจึงกำหนดให้มี คณะกรรมการระดับพื้นที่ในเขตจังหวัด [Area board] ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะในเขตจังหวัด รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารและการกำกับดูแลการดำเนินงานของท้องถิ่น โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีองค์ประกอบแบบพหุภาคีประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนประชาชน และภาคประชาสังคม และให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ

4). หลักในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการ

แผนการกระจายอำนาจได้ให้ความสำคัญต่อหลักการนี้ โดยการคำนึงถึงหลักความประหยัด ขนาดการลงทุนหรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดบริการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ต้องพิจารณาว่าต้นทุนในการดำเนินการสูงขึ้นมากน้อยเพียงใด หากสูงขึ้นมาก ก็มีแนวทางจัดการ โดยต้องดำเนินการจัดบริการร่วมกันระหว่างท้องถิ่น

5). การสร้างหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะ

โดยในแผนการกระจายอำนาจ ได้ถือหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงกว่า หรือไม่น้อยกว่าการให้บริการของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ที่เคยดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานของส่วนราชการ และเป็นมาตรฐานทางวิชาการ

6). กลไกการกำกับดูแล หรือการส่งเสริม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจ ได้ให้ความสำคัญกับภารกิจบางประเภท ที่ต้องการดูแลเป็นพิเศษ และใช้ความสามารถวิชาชีพเฉพาะด้าน ภารกิจดังกล่าวนี้ ต้องมีโครงสร้างพิเศษในการดูแลควบคุม และกำกับ ซึ่งในแผนการกระจายอำนาจได้กำหนดภารกิจเหล่านั้นไว้อยู่ 3 ประเภท คือ

การจัดบริการด้านการศึกษา

- . การจัดการบริการด้านสาธารณสุขและการดูแล
- . การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทั้งสามภารกิจนี้ถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญและต้องการความชำนาญเฉพาะด้าน จึงได้มีการเสนอโครงสร้างของการกำกับ และกำหนดนโยบายในรูปแบบของคณะกรรมการระดับพื้นที่จังหวัด [Area board]

1.4.3 สรุปผลที่เกิดขึ้นในการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ

จากหลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดผลการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการ ซึ่งสามารถจัดแบ่งรูปแบบการมอบหมายภารกิจหรือการบริการสาธารณะในอนาคตที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2545 และ ปี 2546 เป็นต้นไป มีรูปแบบอยู่ดังนี้

1. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเอง

1.1 ภารกิจที่รับมอบมาแล้ว สามารถจัดการบริหารด้วยตนเองตามความสามารถของตนเอง

1.2 ภารกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินการระหว่างท้องถิ่น ด้วยเหตุที่บางภารกิจอาจต้องคำนึงถึงความร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นในระดับเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

1.3 ภารกิจที่ต้องดำเนินการเอง แต่ท้องถิ่นสามารถซื้อบริการหรือมอบหมายจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ

ในการดำเนินการบริการสาธารณะบางประเภท ต้องมีการปรับเปลี่ยน ด้วยเหตุที่หลายๆภารกิจยังคงอยู่ภายใต้การกำกับหรือการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ ภารกิจเหล่านี้จะมีการแบ่งบทบาทหน้าที่กันชัดเจนระหว่างรัฐกับท้องถิ่นอย่างไรก็ดี ก็อาจมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นเช่น การทับซ้อนกันระหว่างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้นแนวทางแก้ไขแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการจะเป็นตัวแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการเดิม

3. ภารกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไป แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

โดยภารกิจบางอย่างไม่ได้ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษาสูงกว่าขั้นพื้นฐาน แต่หากท้องถิ่นใดต้องการจัดการศึกษาดังกล่าวก็สามารถดำเนินการได้ เพราะท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาได้อยู่แล้วตามกฎหมาย เพียงแต่จะต้องมีมาตรฐานตามการพิจารณาที่กระทรวงศึกษาธิการ (หรือกระทรวงที่จะตั้งขึ้นมาใหม่) เป็นผู้กำหนด

ในการศึกษาของผู้เขียนพบว่า ในการจัดการศึกษาที่ไม่สูงกว่าขั้นพื้นฐานแผนการกระจายอำนาจ ได้กำหนดไว้ให้เป็นภารกิจที่มีลักษณะพิเศษและเป็นเรื่องวิชาชีพเฉพาะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้เหมาะสม และต้องมีการบริการที่เป็นเอกภาพ ดังนั้นแผนการกระจายอำนาจจึงได้กำหนดจึงกำหนดให้มี คณะกรรมการระดับพื้นที่ในเขตจังหวัด Area board ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะในเขตจังหวัด รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารและการกำกับดูแลการดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ



บทที่ 2

การบริหารจัดการทางการศึกษาของประเทศไทย

2.1 แนวคิดและวิวัฒนาการในการบริหารจัดการทางการศึกษา

2.1.1 สภาพของการจัดการศึกษาของไทยที่ผ่านมา

การจัดการศึกษาของไทย ก่อนมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติปี 2542 เป็นระบบการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2535 ที่เปิดโอกาสให้บุคคลเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองได้เหมาะสมกับวัยทั้งช่วงปฐมวัย วัยเด็กและเยาวชน การศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ และผู้สูงอายุได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยอาศัยรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการศึกษาที่จัดตามแนวระบบโรงเรียนและการศึกษาที่เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ในวิถีชีวิต

1. การศึกษาตามแนวระบบโรงเรียน เป็นการจัดการโดยสถานศึกษาอาสัยระบบชั้นเรียนเป็นหลัก มีหลักสูตรกำหนดไว้ตามระดับและประเภทการศึกษาเพื่อให้บุคคลได้เรียนรู้ตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระดับคือ

1.1 ระดับก่อนประถมวัย อายุโดยประมาณ 3 – 5 ปี

1.2 ระดับประถมศึกษา อายุโดยประมาณ 6 – 11 ปี

1.3 ระดับมัธยมศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ

1. ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอายุประมาณ 12 – 14 ปี

2. ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอายุประมาณ 15 – 18 ปี

1.4 ระดับอุดมศึกษา เป็นการศึกษาหลังระดับมัธยมศึกษาตอนปลายแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

1. การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี

2. การศึกษาระดับปริญญาตรี

3. การศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดการศึกษาประเภทต่าง ๆ ตามความจำเป็นและความต้องการเฉพาะกลุ่มดังได้แก่

- 1.1 การฝึกหัดครู เป็นการศึกษาที่มุ่งฝึกหัด และพัฒนาผู้ที่ประกอบอาชีพครู และครูประจำการ
- 1.2 การศึกษาวิชาชีพ เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้ และทักษะวิชาชีพ ซึ่งจัดทั้งใน และนอกระบบโรงเรียน
- 1.3 การศึกษาวิชาชีพพิเศษ เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนได้ฝึกหัด หรือพัฒนาทักษะวิชาชีพให้มีความชำนาญเป็นพิเศษ
- 1.4 การศึกษาวิชาชีพเฉพาะกิจ หรือเฉพาะบุคคลบางกลุ่ม เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ ผู้เรียนมีความรู้และทักษะวิชาชีพ ตามความต้องการของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ
- 1.5 การศึกษาพิเศษ เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนที่มีความบกพร่องทางกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์ ได้เรียนรู้้อย่างเหมาะสมกับสภาพร่างกาย จิตใจและความสามารถ และส่งเสริมผู้เรียนที่มีความสามารถพิเศษ หรือปัญญาเลิศได้พัฒนาตามความถนัด และอัจฉริยภาพ
- 1.6 การศึกษาของภิกษุ สามเณร นักบวชและ บุคลากรทางศาสนา เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนเป็นผู้นำทางปัญญา จิตใจ และศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดี และสามารถปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยม เป็นผู้นำในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และเสริมสร้างวัฒนธรรมท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อม
2. การศึกษาที่เกิดจากระบบการเรียนรู้ในวิถีชีวิต เป็นการศึกษาด้วยตนเอง จากแหล่งความรู้และสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่สำคัญกับวิถีชีวิตของบุคคล ทั้งที่มีอยู่และที่มนุษย์ตั้งใจสร้างขึ้น เพื่อกระตุ้นการเรียนรู้ หรือเป็นบริการของการเรียนรู้

จะเห็นว่าจากระบบการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2535 ดังที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้เป็นการจัดการศึกษา 3 ลักษณะ คือ

1. การศึกษาในระบบโรงเรียน [Formal Education] ซึ่งเป็นการศึกษาในโรงเรียน หรือสถานศึกษา มีการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน และการประเมินผลเป็นระบบนับตั้งแต่ก่อนประถมศึกษาจนกระทั่งถึงระดับอุดมศึกษา
2. การศึกษานอกระบบโรงเรียน [Non – formal Education] เป็นการศึกษาที่เปิดโอกาสให้ผู้พลาดโอกาสเข้าเรียนศึกษาในระบบโรงเรียนหรือสถานศึกษา ได้มีโอกาสรับการศึกษาอบรม และฝึกทักษะทั้งด้านวิชาสามัญและอาชีพเป็นการศึกษด้วยตนเอง ตามหลักสูตรที่รัฐกำหนด นับตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนกระทั่งถึงระดับอุดมศึกษา รวมทั้งการศึกษาประเภทต่าง ๆ เมื่อจบหลักสูตรจะได้รับวุฒิบัตร ประกาศนียบัตร อนุปริญญาหรือปริญญา เช่นเดียวกับการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน

3. การศึกษาตามอัธยาศัย [Informal Education] เป็นการศึกษาที่ไม่มีระบบ แบบแผน หลักสูตร หรือกฎเกณฑ์แน่นอน เช่นเดียวกับการศึกษาในระบบหรือนอกระบบโรงเรียน แต่เป็นไปตามความต้องการ ของผู้เรียนที่ทุกคนสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเองตลอดชีวิต เป็นการเพิ่มพูนทั้ง ความรู้ ทักษะ เจตคติ และค่านิยม ด้วยวิธีการและแหล่งความรู้ต่างๆ เช่นจากสมาชิกในครอบครัว ชุมชน สื่อมวลชน เทคโนโลยีต่างๆ ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ สถานที่สาธารณะ ฯลฯ หรืออาจกล่าวได้ว่า ความรู้ ทักษะ เจตคติ และค่านิยมใดๆ ที่ได้รับนอกเหนือจากการเรียนรู้จากการ ศึกษาในหรือนอก ระบบโรงเรียน เป็นการศึกษาตามอัธยาศัยทั้งสิ้น¹

2.1.2 การรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการศึกษาโดยรัฐดำเนินการเอง

การบริหารการศึกษาของไทยมีพัฒนาการมาโดยตลอด นับตั้งแต่การบริหาร อย่างไม่มีรูปแบบที่จัด โดยบ้าน วัด และวัดในอดีตนกระทั่งการบริหารอย่างมีระบบระเบียบแบบแผน มีกฎหมายรองรับอย่างเช่นปัจจุบัน และเมื่อ ได้ศึกษารูปแบบการบริหารการศึกษาดังกล่าวแล้ว พบว่ามี ลักษณะที่แตกต่างกันตามแต่ละยุคสมัย บางยุคบางสมัยก็มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วน กลาง บางยุคบางสมัยก็มีรูปแบบของการกระจายอำนาจค่อนข้างมาก บางยุคบางสมัยก็เป็นแบบกึ่ง รวมอำนาจกึ่งกระจายอำนาจจนกระทั่งปัจจุบัน ที่ย้อนอดีตมีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นลักษณะของการสวนกระแสกับความเจริญของบ้านเมืองและยุคสมัยปัจจุบัน

การบริหารการศึกษาของไทยปัจจุบันมีกระทรวง ทบวง กรม รับผิดชอบหลายหน่วยงาน กระทรวงที่จัดการศึกษาได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้ง สภากาชาดไทย ทั้งที่เป็นการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพ ในระบบโรงเรียน นอกระบบโรงเรียน และ การศึกษาตามอัธยาศัย และมีระดับการบริหารหลายระดับหลายขั้นตอน นับตั้งแต่ระดับ กระทรวง ทบวง กรม เขต จังหวัด ท้องถิ่น อำเภอและสถานศึกษาและแม้ว่าจะมีการบริหารหลายระดับ แต่การ แบ่งส่วนราชการของกระทรวง กรม ที่รับผิดชอบจัดการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาในระบบโรงเรียน กลับแบ่งส่วนราชการเป็นหน่วยงานส่วนกลางทั้งสิ้นทั้งที่มีหน่วยงานสถานศึกษาตั้งอยู่ในภูมิภาคยก เว้น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้นที่แบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนภูมิภาคคือ สำนักงาน

¹ พินสุดา สิริธรรังศรี . การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของประเทศไทย . รายงานวิจัย , คณะ กรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2542

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ และแม้บางส่วนราชการเป็นส่วนภูมิภาค แต่การบริหารงานยังต้องขึ้นต่อส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ขณะเดียวกันสถานศึกษาที่สังกัดท้องถิ่นคือ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา แม้ว่าจะมีรูปแบบบริหารงานโดยท้องถิ่นแต่การกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล งานงบประมาณ งานวิชาการ ยังถูกกำหนดจากหน่วยงานในส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ หรือแม้แต่หน่วยงานสถานศึกษาที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการที่มีหน่วยงานระดับจังหวัด อำเภอ บริหารงานในรูปขององค์คณะบุคคล แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ต้องฟังนโยบาย และการกำหนดแนวทางการบริหารจากส่วนกลางเช่นเดียวกันเป็นต้น ดังนั้นรูปแบบการบริหารการศึกษาในภาพรวมจึงเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเกือบจะทั้งระบบ

จากการศึกษาสภาพการบริหารการศึกษาในปัจจุบันพบว่า ประสบกับปัญหาหลายประการ คือ

1. ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างการบริหารที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทั้งด้านนโยบาย และแผนที่หน่วยเหนือเป็นผู้กำหนด โดยปราศจากการฟังความต้องการของหน่วยงานสถานศึกษาด้านการบริหารงานบุคคลที่มีความถักถักและใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม ด้านการบริหารงบประมาณที่รัฐยึดกฎระเบียบที่เข้มงวด และส่วนกลางยังเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่ ด้านการบริหารวิชาการที่ส่วนกลางยังเป็นผู้กำหนดและควบคุมหลักสูตรการเรียนการสอนค่อนข้างมาก แม้ว่าจะมีการผ่อนคลายเป็นให้สถานศึกษามีโอกาสพัฒนาหลักสูตรและประเมินผลการเรียนด้วยตนเองได้ก็ตาม การขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนเท่าที่ควรทั้งในเรื่องของการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และร่วมติดตามผล การระดมสรรพกำลังของหน่วยงาน เพื่อการศึกษายังเป็นไปอย่างไม่มีระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของการได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

2. ปัญหาการขาดเอกภาพในการจัดการศึกษา ในแต่ละระดับเนื่องจากมีหน่วยงานรับผิดชอบหลากหลายหน่วยงาน และหลากหลายระดับ มีลักษณะต่างคนต่างทำก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน แยกต่างและเหลื่อมล้ำในการจัดการศึกษา

3. ปัญหาการมีหน่วยงานบริหารหลายระดับหลายขั้นตอน ทั้งระดับกระทรวง ทบวง กรม เขต จังหวัด/ท้องถิ่น อำเภอ และสถานศึกษาก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

4. ปัญหาการขาดกระบวนการพัฒนานโยบายเพื่อการศึกษาอย่างเป็นระบบ ทำให้แผนงาน โครงการบางส่วนไม่ส่งผลในทางปฏิบัติ ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายก็ดำเนินไปภายใต้การสนองความต้องการส่วนตนและพรรคพวก ส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชันและการ โกงกิน

5. ปัญหาการจัดระบบบริหารการศึกษาดูการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาให้ทันสมัย การจัดระบบการบริหารของกรมพยายามสร้างกฎระเบียบที่เข้มแข็งเป็นแนวคั้งเพิ่มมากขึ้น ทำให้ยากต่อการประสานและระดมสรรพกำลังเพื่อการศึกษาในพื้นที่

6. ปัญหาการขาดระบบของการติดตาม ตรวจสอบ ประเมิน และควบคุมมาตรฐานคุณภาพ การศึกษาที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ สันนิษฐาน ส่งเสริม รับรอง และควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาโดยตรง รวมทั้งหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาก็ขาดศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ปัญหาการบริหารการศึกษาต่างๆ เหล่านี้หากไม่เร่งดำเนินการแก้ไข ก็จะทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาของไทยประสบวิกฤตรุนแรงขึ้นไปอีก อันจะส่งผลต่อการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการนำประเทศเข้าร่วมแข่งขันกับนานาประเทศ ในยุคการแข่งขันเสรีปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ทันการ

2.1.3 การเป็นระบบราชการที่รวมอำนาจไว้มาก

การที่ประเทศไทยได้มีการจัดระบบการบริหารทางการศึกษา โดยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและต่อมาราชการส่วนกลางก็มีสภาพใหญ่โตมากขึ้น จนทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบโครงสร้างการบริหารงานและการบริหารบุคคลในระบบศึกษาไทย ซึ่งสามารถสรุปปัญหาออกมาได้ 11 กรณีด้วยกัน²

1. การที่การศึกษาไทยมีโครงสร้างการจัดการที่รวมศูนย์และมีองค์กรจัดการในส่วนกลางที่มีขนาดใหญ่

² รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา . ก. สภาพปัญหาของระบบการศึกษาไทยและภารกิจของสำนักงานปฏิรูปศึกษา. เล่ม 1 . โรงพิมพ์เดือนตุลา . ตุลาคม 2543. หน้า 3-117

2. องค์กรจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่มีระบบระเบียบการจัดตั้งและมีสถานะไม่ชัดเจน
3. องค์กรหลักที่รับผิดชอบบริหารงานการศึกษา มีความซ้ำซ้อน ขาดการประสานงาน และเชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างกัน
4. ระบบบริหารงานทางการศึกษา มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว และมีสายการบังคับบัญชาหลายสายที่ทับซ้อนกันอยู่
5. ระบบบริหารงานการศึกษา มีความเป็นราชการ สูงขาดความยืดหยุ่นและปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์และท้องถิ่น ได้ยาก
6. การบริหารงานบุคคลในระบบการศึกษา มีศูนย์กลางหลายศูนย์ขาดเอกภาพและไม่ยืดหยุ่น
7. บุคลากรทางการศึกษาขาดลักษณะการเป็นบุคลากรวิชาชีพ ไม่มีองค์กรควบคุมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพที่มีสภาพบังคับ
8. การจัดการทางการศึกษาขาดการประสาน และร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในระยะต่อไป
9. การจัดการทางการศึกษา เป็นระบบปิดที่ดำเนินการโดยส่วนราชการขาดการประสาน และการมีส่วนร่วมจากเอกชน ชุมชน ครอบครัว และสถาบันทางสังคมอื่น
10. การบริหารงานการศึกษาขาดระบบการบริหารทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้
11. การบริหารจัดการทางการศึกษาขาดระบบการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุน ทำให้เกิดความขาดแคลนทั้งในระดับองค์กรจัดการศึกษาและระดับผู้เรียน

จากปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเกิดขึ้นได้เนื่องจากระบบราชการไทยมีการรวมศูนย์อำนาจเอาไว้กับตัวเองมาก ทำให้กลายเป็นราชการที่มีความใหญ่โตและมีปัญหาที่หลากหลาย ดังนั้นในการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา จึงจำเป็นต้องที่จะต้องศึกษาข้อเท็จจริงเพื่อที่จะได้นำไปสู่การอธิบายข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้ต่อไป และการที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการจัดการศึกษาอย่างมาก แต่ระดับ

ของความเป็นอิสระในการดำเนินงานจะมีความแตกต่างกัน บางประเทศมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาดั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนกระทั่งถึงระดับอุดมศึกษาเช่น ญี่ปุ่น บางประเทศมอบให้เพียงระดับก่อนประถมศึกษาถึงอาชีวศึกษาเช่น อังกฤษ และบางประเทศมอบให้เพียงระดับก่อนศึกษามัธยมศึกษาเช่น เกาหลี ในทางกลับกันอังกฤษ และเกาหลีได้ให้อิสระกับท้องถิ่น และโรงเรียนมีอิสระในการบริหารการศึกษาคอนข้างสูง ขณะที่ญี่ปุ่นให้อิสระแก่ท้องถิ่นที่ต่ำกว่าระดับจังหวัด (นคร เมือง หมู่บ้าน) เพียงเล็กน้อย ซึ่งองค์กรท้องถิ่นดังกล่าวจะถูกควบคุมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด รวมทั้งมีการควบคุมการบริหารโรงเรียนค่อนข้างมาก

ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าเพื่อทำให้มีความเข้าใจในภาพรวม ควรทราบถึงการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศไทยด้วย ดังที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไปนี้

2.1.4 การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดองค์กรการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ เทศบาลเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ในส่วนของกรุงเทพมหานครนี้ มีสำนักงานเขตเป็นหน่วยบริการและฝ่ายศึกษาธิการเขตทำหน้าที่ด้านบริหารการศึกษา และมีสำนักบริหารการศึกษากองกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานนโยบายวิชาการและติดตามผลการศึกษา ในด้านการจัดการศึกษาของเทศบาลและเมืองพัทยา มีสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครองทำหน้าที่ในด้านนโยบายการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการติดตามผลการจัดการศึกษาของเทศบาลนี้ขึ้นตรงต่อนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีเทศมนตรีฝ่ายการศึกษาดูแลจัดการศึกษา และกองการศึกษาเทศบาลทำหน้าที่ด้านบริหารการศึกษา มีผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าฝ่ายการศึกษาเทศบาลรับผิดชอบงานการศึกษาของเทศบาลนั้นๆ

ลักษณะการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยังคงมีการควบคุมการบริหารแผนงาน งานบุคคลและงบประมาณโดยหน่วยเหนือตามลำดับ คือกระทรวงมหาดไทยควบคุมกรุงเทพมหานครและกรมการปกครอง กรุงเทพมหานคร ควบคุมสำนักงานเขต สำนักการศึกษา ฯลฯ ทำให้โรงเรียนขาดอิสระในการดำเนินงาน ชุมชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการโรงเรียนโดยตรง

1. ระดับชั้นที่จัดการศึกษา

เทศบาลและเมืองพัทยา รับผิดชอบในระดับชั้นก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ขยายโอกาส) และแม้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาล 2496 กำหนดให้เทศบาลอาจตั้งและ

บำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษาได้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่าเทศบาลแห่งใดจัดทำ ในส่วนของกรุงเทพมหานครจัดการศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา

2. คณะกรรมการการบริหารการศึกษา

ยังไม่มีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารการศึกษาโดยตรง นอกจากคณะกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการการศึกษาของโรงเรียน

3. การบริหารงานบุคคล

ดำเนินการโดยคณะกรรมการแต่ละระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นคณะกรรมการการบริหารงานบุคคล ซึ่งครอบคลุมถึงพนักงานส่วนอื่นด้วยทั้งการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง พัฒนา พิจารณาความดีความชอบและดำเนินการทางวินัย ผู้บริหารโรงเรียนมีอิสระเฉพาะเรื่องการพัฒนา การพิจารณาความดีความชอบ และการดำเนินงานทางวินัย ภายใต้ระเบียบ กฎหมาย และตามที่ได้รับมอบหมายซึ่งจำกัดวงแคบมาก

4. งบประมาณเพื่อการศึกษา

ได้มาจากเงินอุดหนุนของรัฐ เงินรายได้ของท้องถิ่น เงินบริจาค ในการบริหารงบประมาณเป็นหน้าที่ของหน่วยเหนือ และเป็นไปตามที่กฎหมายระเบียบของทางการกำหนด โรงเรียนยังขาดอิสระในการบริหารงบประมาณ

5. การพัฒนาหลักสูตร

โรงเรียนพัฒนาหลักสูตร เสนอผ่านความเห็นชอบของจังหวัด และสำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในส่วนกรุงเทพมหานคร กรมวิชาการเป็นผู้อนุมัติ เขตการศึกษา พิจารณาอนุมัติโดยผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการของแต่ละระดับอย่างไรก็ตามยังมีการพัฒนาหลักสูตรโดยโรงเรียนน้อยมาก

6. การประเมินผลการเรียน

เป็นหน้าที่ของโรงเรียนในการประเมิน และอนุมัติผลการเรียนในแต่ละระดับการศึกษา

7. การติดตามประเมิน ตรวจสอบควบคุมคุณภาพการศึกษา

การประเมินผลภายนอก กรมวิชาการเป็นผู้ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพโดยการสุ่มสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด / อำเภอทำหน้าที่ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ในการประเมินผลภายในสำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร หรือสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ประเมินและติดตามผลภายในระบบ

8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกรัฐมนตรี และนายกเมืองพัทยา แม้ว่าจะมาจากการเลือกตั้ง แต่ก็ยังเป็นผู้บริหารที่ห่างจากสถานศึกษาประชาชนมีส่วนร่วมได้เฉพาะบางกรณี และไม่เป็นการ และยังไม่มีส่วนร่วมในภาพรวมแต่อย่างใด

2.1.5 ปัญหาของการบริหารจัดการทางการศึกษา

ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากรายงานการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ด้านการบริหาร และการระดมสรรพกำลังเพื่อการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสรุปได้ดังนี้

องค์กรบริหารการศึกษา

กรุงเทพมหานคร มีสำนักการศึกษาเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้เป็นที่ไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ พ.ศ. 2528 และประกาศกรุงเทพมหานคร ได้แก่ การจัดในรูปชั้นเด็กเล็ก ระดับประถมศึกษา และมีมัธยมศึกษาตอนต้น ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา

เทศบาลและเมืองพัทยา เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบการจัดการศึกษาโดยตรง ในรูปแบบต่างๆ ให้กับประชาชนในเขตพื้นที่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและความพร้อมของแต่ละแห่ง ในการบริหารงานกองการศึกษาเป็นหน่วยงานตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

การบริหารการศึกษาของหน่วยงานการศึกษาส่วนท้องถิ่น

1. ด้านการวางแผนการศึกษา

กรุงเทพมหานคร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางแผนการศึกษาคือ สำนักการศึกษา โดยมีองค์คณะบุคคลดำเนินงานจัดทำแผนพัฒนาการศึกษากรุงเทพมหานครระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคมของกรุงเทพมหานคร ส่วนเทศบาลและเมืองพัทยามีหน่วย

งานกลางที่รับผิดชอบดำเนินการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาให้กับเทศบาลและเมืองพัทยาคือ สำนักบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่กำหนดแผนงาน/โครงการพัฒนาจัดการศึกษาให้กับโรงเรียน ซึ่งกำหนดเป็นแผนระยะ 5 ปี และนโยบายเน้นหนักในแต่ละปี หน่วยงานดังกล่าวจะจัดทำแผนร่วมกับหน่วยงานทางการศึกษาอื่นๆ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น

เทศบาลและเมืองพัทยา จะประสานงานกับผู้บริหาร โรงเรียนในสังกัดจัดทำแผน และจัดลำดับความสำคัญของโครงการเสนอกองการศึกษาเทศบาลเพื่อพิจารณา และส่งไปประกอบการยกร่างเป็นแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ของเทศบาลและเมืองพัทยาคือไป

2. การบริหารงานบุคคล

กรุงเทพมหานคร มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (กก.) ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร สำหรับส่วนที่เป็นข้าราชการครู กรุงเทพมหานคร ได้ออกกฎว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู โดยมอบหมายให้สำนักการศึกษากรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ตามระเบียบ และทำหน้าที่ประสานความร่วมมือจากสำนักงานเขต โรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรับผิดชอบและกลั่นกรองเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับข้าราชการครู ส่วนสำนักงานเขตมีอำนาจในการควบคุมดูแลข้าราชการครู กทม. ในโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการได้เฉพาะบางเรื่องเท่านั้น

เทศบาลและเมืองพัทยามีหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล พนักงานครูเทศบาลและเมืองพัทยา คือ สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นโดยใช้พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2521 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู เป็นแนวทางปฏิบัติซึ่งเป็นการบริหารในรูปของคณะบุคคลทั้งระดับส่วนกลาง ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล

3. การบริหารงบประมาณ

กรุงเทพมหานคร มีสำนักการศึกษาเป็นหน่วยงานรับผิดชอบด้านบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานครซึ่งมี 2 ส่วนคือ ส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และส่วนที่กรุงเทพมหานคร ตั้งงบประมาณสมทบ โดยสำนักการศึกษาจะเป็นผู้บริหารงบประมาณส่วนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งสิ้น สำหรับส่วนที่ไ้งบประมาณจากเงินกรุงเทพมหานครส่วนหนึ่งจะโอนเงินให้สำนักงาน

เขตรับไปดำเนินการโดยตรง ส่วนที่เหลือหน่วยงานในสังกัดสำนักงานการศึกษาที่รับผิดชอบจะเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด

เทศบาลและเมืองพัทยา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นหน่วยงานกลางดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลและงบเงินรายได้ของเทศบาลและเมืองพัทยา

4. การบริหารงานวิชาการ

กรุงเทพมหานคร บริหารงานวิชาการโดยสำนักงานศึกษามีกองวิชาการและหน่วยศึกษานิเทศก์ เป็นหน่วยงานทำหน้าที่ประสานงานส่งเสริม สนับสนุนงานด้านวิชาการกับ สำนักงานเขต และโรงเรียน ซึ่งในระดับเขตจะมีศึกษาธิการเขต ผู้ช่วยศึกษาธิการเขต และศึกษานิเทศก์ เป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้ยังมีโครงสร้างการบริหารงานวิชาการที่ตั้งขึ้นเป็นการภายในคือ ศูนย์วิชาการเพื่อมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในเขตที่รับผิดชอบให้มีคุณภาพใกล้เคียงกัน บริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการสำหรับการบริหารวิชาการเรื่องหลักสูตรการเรียนการสอนนั้น โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครทุกแห่งจะใช้หลักสูตรประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

เทศบาลและเมืองพัทยา บริหารวิชาการโดยจัดตั้งกลุ่มวิชาการขึ้น 3 ระดับ คือ กลุ่มวิชาการสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กลุ่มวิชาการเทศบาลและเมืองพัทยา และกลุ่มวิชาการโรงเรียนมีฐานะในการบริหารวิชาการแต่ละระดับ รวมทั้งกำหนดแนวทางการพัฒนาวิชาการของเทศบาลและเมืองพัทยาให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน พัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาในท้องถิ่น โดยมีสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจจากกรมการปกครองรับผิดชอบบริหารงานวิชาการ พัฒนาระบบงานการด้านวิชาการระบบการเรียนการสอนให้แก่กลุ่มวิชาการของเทศบาลและเมืองพัทยาให้เป็นไปในแนวเดียวกัน โดยมีกองการศึกษารับผิดชอบด้านวิชาการปฏิบัติงานและประสานงานกับกลุ่มวิชาการของโรงเรียนในเขตพื้นที่ โครงสร้างการบริหารงานงานวิชาการของสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น

สรุปจากการศึกษาที่ผ่านมาข้างต้นผู้เขียนพบว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาการขาดอิสระเท่าที่ควร ทั้งการกำหนดนโยบาย การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ เนื่องจากยังต้องพึ่งพาส่วนกลางเพราะท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะบริหารกิจการของท้องถิ่นเอง รวมทั้งเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ระหว่างโรงเรียนของส่วนกลางและโรงเรียนของส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารระดับสูงไม่ให้ความสำคัญต่องานการศึกษาเท่าที่ควรเพราะส่วนใหญ่ไม่มีพื้นฐานทางการศึกษา ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมทางการศึกษา

ทั้งการร่วมคิดร่วมปฏิบัติและร่วมคิดตามผล ส่งผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษาและการศึกษาไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนได้เท่าที่ควร จึงมีความเห็นว่าควรรีฟองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นการบริหารงาน โดยคณะกรรมการการศึกษา แยกจากคณะกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามลักษณะของการบริหารควรเป็นเพียงการกำกับ ดูแล สนับสนุนส่งเสริม และการติดตามผลสถานศึกษาโดยรัฐบาลกลางควรทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบาย สนับสนุนงบประมาณ การควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษา และการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระได้นั้นรัฐต้องกระจายอำนาจการจัดหารายได้หรือการจัดเก็บภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มาก รวมทั้งให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารให้มากทั้งด้านแผนหลักสูตร บุคลากร และงบประมาณบริหารงานในรูปของคณะกรรมการที่มาจากผู้แทนชุมชน ผู้แทนประชาชน ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครูและผู้บริหารโรงเรียนเพื่อให้การจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามควรคำนึงถึงความพร้อมของท้องถิ่นและเงื่อนไขทางการเมืองด้วย ในขั้นต้นนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาควรเป็นหน้าที่ขององค์กรในระดับจังหวัดดำเนินการไปพลางก่อน รวมทั้งมีการจัดสรรรายได้สนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่นในการนี้ การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในลักษณะของการจัดสรรเป็นรายหัว ส่วนกระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหน้าที่จัดสรรรายได้จากภาษีท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนช่วยเหลือรวมทั้งงบประมาณ และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและเข้มแข็งก็ควรโอนการจัดการศึกษาให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น

ด้านการบริหารราชการส่วนกลาง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.1.2 ว่า การบริหารจัดการทางการศึกษาของประเทศไทยที่ผ่านมา อยู่ในรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนราชการ โครงสร้างการบริหารที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทั้งด้านนโยบายและแผนที่หน่วยเหนือเป็นผู้กำหนดโดยปราศจากการฟังความต้องการของหน่วยงานสถานศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคลที่มีความล้าสมัยและใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม ด้านการบริหารงบประมาณที่รัฐยึดกฎระเบียบที่เข้มงวดและส่วนกลางยังเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่ ด้านการบริหารวิชาการที่ส่วนกลางยังเป็นผู้กำหนดและควบคุมหลักสูตรการเรียนการสอนค่อนข้างมาก การขาดเอกภาพในการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ การมีหน่วยงานบริหารหลายระดับหลายชั้นตอนการขาดกระบวนการพัฒนานโยบายเพื่อการศึกษาอย่าง

เป็นระบบ การจัดระบบบริหารการศึกษาคาดการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาให้ทันสมัย และการขาดระบบของการติดตามตรวจสอบ ประเมินและควบคุมมาตรฐาน คุณภาพการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

2.2 การปรับเปลี่ยนแนวคิดทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2.2.1 การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา³

กฎหมายการศึกษาแห่งชาติมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีปัญหว่า การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ จะครอบคลุมถึงเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายการศึกษานี้หรือไม่

ก่อนที่จะพิจารณาปัญหาข้างต้น ผู้เขียนจะขออธิบายพอสังเขปให้เข้าใจว่า เขตพื้นที่การศึกษา มีความเป็นมาอย่างไรก่อนกล่าวคือ⁴

เดิมในขณะที่มีการร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติและอยู่ระหว่างการดำเนินการในรัฐสภา กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษารุ่นใหม่ ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าว ได้ศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาของการจัดการศึกษาที่ดำเนินการอยู่ และเห็นว่าหากจะให้ระบบการศึกษา มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายควรยึดหลัก 3 ประการ คือ

1. ความเป็นเอกภาพ
2. การกระจายอำนาจ
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน

ซึ่งหลักทั้งสามประการดังกล่าวควรจะมีการกระจายอำนาจไปให้กับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ และยึดพื้นที่ไม่ใหญ่มากเกินไปสามารถสะท้อนศักยภาพและความต้องการของชุมชน และประชาชนในพื้นที่ให้มีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

³ รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา . ก. ข้อวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 . เล่ม 4 , โรงพิมพ์เดือนตุลา . ตุลาคม 2543 หน้า 3

⁴ กลุ่มงานด้านการจัดโครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนงาน . เขตพื้นที่การศึกษา ผู้การปฏิบัติ . สำนักงานปฏิรูปการศึกษา: บริษัท พิมพ์ดี จำกัด . เมษายน 2544

และเมื่อศึกษาต่อไปจะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้มีบทบัญญัติถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเช่น ตามมาตรา 43, มาตรา 73, มาตรา 81 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เรื่องของการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ได้รับการดำเนินการเพื่อเข้าสู่วิถีของประชาชนอย่างทั่วถึง โดยการดำเนินงานของรัฐที่ต้องจัดและให้การสนับสนุนส่งเสริม

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปัจจุบันได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยรัฐจะเป็นแต่เพียงผู้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย เพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

และยังได้กำหนดกลไกการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นขึ้น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาพ.ศ. 2542 ได้ประกาศใช้บังคับแล้ว ได้มีการกำหนดหลักของการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการศึกษาไว้กล่าวคือ

1. มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
 2. มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 3. มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา
 4. มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
 5. ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
 6. การมีส่วนร่วมของ บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น
- จากหลักการดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการนำไปสู่การจัดการ โครงสร้างและหน้าที่ของระดับกระทรวง โดยให้กระทรวงคงมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ และทุกประเภท ,กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา , ให้การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามประเมินผลและตรวจสอบการจัดการศึกษา

ซึ่งในเรื่องของการบริหารและการจัดการให้กระจายไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษากล่าวคือ ได้บัญญัติให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษาจำนวนประชากรเป็นหลักตาม มาตรา 37

และในมาตรา 38 และมาตรา 39 ได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการการศึกษาในลักษณะของเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วก็จะพบว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ ต้องการให้มีการบริหารจัดการด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม มีการดำเนินการในระดับเขตพื้นที่การศึกษา มีความคล่องตัวมีความเป็นอิสระที่บริหารจัดการ โดยองค์คณะบุคคล และไม่มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีหน่วยงานบริหารอยู่เหนือหรือใต้เขตพื้นที่การศึกษาอีก

จากการที่ได้ศึกษามาข้างต้น พบว่าเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเพียงหน่วยงานหน่วยหนึ่งของราชการส่วนกลางเท่านั้น (กระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม) ที่แบ่งอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปสู่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ (เขตพื้นที่การศึกษา) จึงเป็นการบริหารจัดการโดยรัฐในระบบบริหารราชการของกระทรวงซึ่งเป็นราชการส่วนกลางด้วยกันนั่นเอง

โครงสร้างการบริหารงานเขตพื้นที่การศึกษา

เขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานในสังกัดเป็นหน่วยงานดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายเกณฑ์มาตรฐานที่หน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้กำหนด แต่มีอำนาจในการบริหารทางวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป โดยมีผู้บริหารรับผิดชอบและมีคณะกรรมการกำกับดูแล

จากสภาพความไม่เสมอภาคของการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งย้ำความค้อยโอกาสของเด็กและเยาวชนในพื้นที่ชนบทตลอดเวลา เขตพื้นที่การศึกษาจึงต้องมีศักยภาพใกล้เคียงกัน เพื่อให้เด็กนักเรียนไม่ว่าอยู่ที่แห่งใดในประเทศไทยมีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพใกล้เคียงกัน

สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ใช้เกณฑ์สำคัญในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาคือ (เป็นเกณฑ์ในช่วงต้นปี 2545)

1. ครอบคลุมประชากรใกล้เคียงกัน คือประมาณ 150,000 – 200,000 คน
2. มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประมาณ 100 แห่ง
3. สามารถเดินทาง ไปได้กลับได้ภายในหนึ่งวัน
4. ไม่แยกเขตอำเภอออกจากกัน

จากเกณฑ์ดังกล่าว สามารถแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 295 เขต (เป็นเขตในกรุงเทพมหานคร 6 เขต)

เพื่อเร่งรัดพัฒนาเด็กและเยาวชนของชาติให้ได้รับการศึกษา ที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงใน
ระยะเวลาอันสั้น สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้เสนอให้เริ่มต้นแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาในวันที่ 20
สิงหาคม 2545 พร้อมกันทันที 295 เขต

ทั้งนี้ ต้องให้ความสำคัญกับเขตพื้นที่ชนบทห่างไกลเป็นพิเศษ เพื่อเด็กไทยทุกคนในฝัน
แผ่นดินไทยต้องได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกันอย่างทั่วถึง

เขตพื้นที่การศึกษา

บริหารโดยผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา
กำกับโดยคณะกรรมการเขตพื้นที่ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลส่งเสริมสนับสนุน และประสานส่งเสริม
โดยมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีกลุ่มงานต่างๆเป็นผู้สนับสนุนการทำงานกระจายอำนาจหน้า
ที่และบทบาทการดำเนินการให้แก่สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบกำกับดูแล ผู้อำนวยการเขตพื้นที่ศึกษามีสายการบังคับบัญชาขึ้น
ตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติผู้อำนวยการเขตพื้นที่
การศึกษามีอำนาจและความรับผิดชอบที่ชัดเจน โดยมีพันธะรับผิดชอบผลงานของตน

ดังนั้นการกระจายอำนาจตามความหมายของรัฐธรรมนุญ จึงไม่ใช่ความหมายเดียวกัน
กับการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแต่อย่างใด ส่งผลให้เขตพื้นที่การ ศึกษา
มีบทบาท และมีความเป็นอิสระเพียงในการบริหารจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งลักษณะนี้จะเรียกว่า
การแบ่งอำนาจหรือการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ (Deconcentration) นั่นเอง

เมื่อเราพบว่าเขตพื้นที่การศึกษา เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในโครงสร้างของกระทรวงที่จะ
จัดตั้งขึ้นใหม่ ผู้เขียนจึงได้ทำการค้นคว้าให้เข้าใจไปถึงแนวคิดหลักเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหาร
งานของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.
2542 กล่าวคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหามีอยู่ใน
ระบบการศึกษาไทย ในโครงสร้างปัจจุบันทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อให้
คนไทยมีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ มีสติปัญญา และมีความรู้คู่คุณธรรมเพื่อให้การจัดการ
ศึกษาเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้การ
จัดการศึกษามีมาตรฐานและมีระบบประกันคุณภาพการศึกษาในทุกระดับทุกประเภทและเพื่อให้
ระบบการจัดการศึกษาสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในการจัดโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม จะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังต่อไปนี้⁵

1. มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
2. มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การมีส่วนร่วมของ บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน สถานประกอบการ และสถาบันทางสังคมอื่น
4. คำนึงถึงความ ประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และสังคมและความเหมาะสมกับทรัพยากรในการลงทุน ลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน มีการบริหารงานที่โปร่งใส และความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ โดยมุ่งให้องค์กรหน่วยงานทุกระดับและองค์กรอิสระในกำกับของกระทรวง เป็นองค์กรขนาดเล็กกระทัดรัด บริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผลสูงสุด

1. ความมีเอกภาพด้านนโยบายและความหลากหลายในการปฏิบัติ⁶

แนวคิดหลักเกี่ยวกับ โครงสร้างการบริหารของ กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมในประการแรกนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างการบริหารงานในโครงสร้างปัจจุบันประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 3 หน่วยงานด้วยกันคือ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จากโครงสร้างของหน่วยงาน ที่รับผิดชอบด้านการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะพบได้ว่ามีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการ ศึกษาเป็นจำนวนมากและการดำเนินงานด้านการศึกษาเป็น ไปอย่างกระจัดกระจายขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เพราะนอกจากหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบบริการทางการศึกษามีถึง 3 หน่วยงานหลักแล้ว ในแต่ละหน่วยงานหลักก็ยังคงประกอบด้วยหน่วยงานย่อยๆ อีกหลายหน่วยงาน

⁵ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา . รายงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา . กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2544. หน้า 11.

⁶ ศรีรัตน์ งามนิสัย และคณะ. ปัญหา ข้อเสนอของ สปศ. และการวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม . พิมพ์ครั้งที่ 1 , สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. กุมภาพันธ์ 2545

ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบการศึกษาทั่วไปทั้ง 3 ระดับคือ ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา หน่วยงานระดับกรมภายในกระทรวงศึกษาธิการที่รับผิดชอบการศึกษาในระดับต่างๆ คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา สถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการยังรับผิดชอบจัดการศึกษารูปแบบพิเศษคือ การศึกษาระดับอาชีวศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน และการกำกับดูแลสถานศึกษาของเอกชน รวมถึงการศึกษาเฉพาะทางเช่น การศึกษาในวิทยาลัยพลศึกษา วิทยาลัยช่างศิลป์ และวิทยาลัยนาฏศิลป์ ซึ่งหน่วยงานระดับกรมที่รับผิดชอบคือ กรมอาชีวศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กรมพลศึกษา และกรมศิลปากรตามลำดับ

ทบวงมหาวิทยาลัยรับผิดชอบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นหลักและยังรับผิดชอบการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในรูปแบบของโรงเรียนสาธิตในสังกัดมหาวิทยาลัยต่างๆ ของทบวงศึกษา

ในส่วนของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบด้านการวางแผนและนโยบายในการศึกษาให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดบริการการศึกษา

จากโครงสร้างการศึกษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาระดับต่างๆ นั้นประกอบด้วยหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม หลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานก็มีอำนาจของตนตามกฎหมายจัดตั้งที่จะกำหนดนโยบายในการจัดบริการการศึกษา ในส่วนความรับผิดชอบของตนซึ่งนโยบายของแต่ละหน่วยงานขาดความประสานสอดคล้องกัน แม้จะมีคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำหนดแผนและนโยบายในระดับชาติ แต่แผนและนโยบายดังกล่าวมักไม่ได้รับการปฏิบัติตามเพราะคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติขาดอำนาจบังคับให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติตาม⁷ ดังนั้นการจัดบริการด้านการศึกษาของแต่ละหน่วยงานจึงมีลักษณะที่ต่างหน่วยงานต่างวางแผนและแผนของแต่ละหน่วยงาน ไม่มีความสัมพันธ์กัน นโยบายและแผนในการจัดบริการการศึกษาจึงขาดความเป็นเอกภาพ

ในทางตรงกันข้าม เมื่อพิจารณาสถานศึกษาในฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติการทางการศึกษา จะพบว่าใน กระทรวงศึกษาธิการมีปัญหาการจัดโครงสร้างที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางการจัดการ

⁷ เนื่องจากคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานระดับกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ในฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการให้หน่วยงานอื่น ๆ ปฏิบัติตามแผนและนโยบาย ในสมัยใดที่นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับการศึกษา หน่วยงานอื่นก็จะปฏิบัติตามแผนและนโยบายในระดับชาติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แต่ในสมัยใดที่นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับการศึกษาไม่มากนัก หน่วยงานอื่นมักจะละเลยที่จะปฏิบัติตามแผนและนโยบายระดับชาติ

เรียนการสอนของสถานศึกษาต่างๆ จึงอยู่ในกรอบของแผนและนโยบายที่ส่วนกลางกำหนดไว้ โดยมิได้คำนึงถึงความแตกต่างของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่สถานศึกษาตั้งอยู่ ทำให้การเรียนการสอน การวัดและประเมินผลการเรียนไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เพราะการเรียนการสอนของสถานศึกษาต่างๆ ต้องอยู่ในกรอบของแผนนโยบายที่ส่วนกลางกำหนดไว้ โดยไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของสภาพแวดล้อมของแต่ละสถานศึกษาในท้องถิ่นที่ต่าง ๆ

ดังนั้นในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้การจัดโครงสร้างการศึกษา ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารและการจัดการการศึกษา ซึ่งในปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติโดยให้อำนาจในการจัดบริการการศึกษาในทุกระดับ ทุกประเภทอยู่ในอำนาจของกระทรวงการศึกษาธิการ⁸ เพื่อให้กระทรวงการศึกษาฯ เป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบการจัดบริการการศึกษา

นอกจากนี้เพื่อเสริมสร้างเอกภาพในด้านนโยบายในการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ รวมถึงการปฏิบัติงานด้าน ศาสนา และวัฒนธรรม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้โครงสร้างของกระทรวงการศึกษาฯ ประกอบด้วยองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปแบบของคณะกรรมการ 3 องค์กร และในรูปแบบของสภา 1 องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา คณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม⁹ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทางนโยบายในส่วนกลาง และทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาฯ ในการบริหารจัดการงานของกระทรวงในด้านที่ตนรับผิดชอบ

ด้วยผลของหลักการนี้ทำให้ภาพการบริหารงานแบบเดิมของกรมต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการที่แต่ละกรมต่างมีนโยบายและการบริหารงานที่แยกจากกันโดยสิ้นเชิงนั้นหมดไป เพราะพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สภาการศึกษาเป็นองค์กรเดียวที่มีหน้าที่เสนอแนะนโยบายแผนและมาตรฐานการศึกษาของชาติ นโยบายและแผนด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติเป็นกรอบให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติตาม

นอกจากนี้การที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ เป็นองค์กรหนึ่งในกระทรวงการศึกษาฯ ยังเป็นการแก้ปัญหาบาง

⁸ มาตรา 31 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

⁹ มาตรา 32 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ประการของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกล่าวคือ ปัญหาว่าแผนและนโยบายการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติไม่มีผลบังคับให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติตาม เพราะคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นเพียงหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่มีอำนาจบังคับเหนือหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบด้านการศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกระทรวง แต่ตามโครงสร้างการบริหารงานของการทรวงการศึกษาฯ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น ได้กำหนดให้สภาการศึกษาฯ เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงการศึกษาฯ และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่วางแผนและนโยบายทางการศึกษาของชาติ และตามมาตรา 34 พระราชบัญญัติการศึกษาฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอีก 3 ชุด คือ คณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาและคณะกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาระดับอุดมศึกษา การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และนโยบายและแผนพัฒนาดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนและนโยบายในระดับชาติตามที่สภาการศึกษาฯ ได้กำหนดไว้

จากโครงสร้างอำนาจหน้าที่นี้ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาฯ กำหนดให้การกำหนดแผน และ นโยบายของคณะกรรมการทั้ง 3 ชุด ต้องสอดคล้องกับแผนและนโยบายในระดับชาติ ซึ่งจะทำให้การวางแผนและนโยบายของการจัดการศึกษาทุกระดับมีความสอดคล้องกัน โดยมีแผนและนโยบายระดับชาติเป็นกรอบที่วางไว้

ส่วนหลักความหลากหลายในการปฏิบัตินั้น เป็นหลักการในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขปัญหาการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งปัญหาการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางนั้นแสดงให้เห็นจากการที่หน่วยงานในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้กำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน การประเมินผล และสถานศึกษาในทุกท้องที่ต้องปฏิบัติตามหลักสูตร และการประเมินที่ส่วนกลางกำหนดไว้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ได้แก้ไขปัญหานี้โดยการลดการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางและเสริมสร้างความหลากหลายในการปฏิบัติให้กับสถานศึกษาในท้องที่ต่างๆ ได้จัดการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสถานศึกษาของตน

ในการนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดให้มีการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาดำกว่าปริญญาตรีในรูปแบบของเขตพื้นที่การศึกษา¹⁰ ซึ่งการบริหารราชการรูปแบบเขตพื้นที่การศึกษานี้ ทำให้การกำกับดูแลสถานศึกษาจำกัดอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา ไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานในส่วนกลางเป็นผู้พิจารณาและสั่งการในทุกเรื่องอีกต่อไป โดยเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตนั้นจะมีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่

¹⁰ มาตรา 37 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การศึกษา¹¹ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาปัญหาต่างๆ ภายในเขตพื้นที่การศึกษานั้น และมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการให้สอดคล้องกับท้องที่แต่ละท้องที่ได้

โครงสร้างการบริหารในเขตพื้นที่การศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการการศึกษาฯ เขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ที่มีอำนาจบริหารงานในระดับเขตพื้นที่ โครงสร้างเช่นนี้จะทำให้การบริหารและจัดการด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวทั้งในแง่วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป แต่ทั้งนี้การบริหารงานและการจัดการด้านการศึกษาในระดับต่างๆ ในเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละแห่งก็ยังคงต้องอยู่ภายในกรอบของแผนและนโยบายการศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรมในระดับชาติ ทำให้โครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงการศึกษาฯ จึงเป็นไปตามหลักความมีเอกภาพในด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ

2. หลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาสถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสภาพโครงสร้างการบริหารงานการศึกษาในปัจจุบันมีปัญหาการรวมอำนาจการบริหารสู่ศูนย์กลาง สถานศึกษาในท้องที่ต่างๆ ไม่มีสถานะทางกฎหมายที่แน่นอน ไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน เพราะฉะนั้นจึงต้องปฏิบัติตามอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาที่ได้รับมอบหมายมาเท่านั้น ในหลายกรณีทำให้การตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติการศึกษาฯ จึงกำหนดให้การจัดการศึกษาต้องเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹²

หลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาสถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรหลักทั้ง 4¹³ ซึ่งเป็นหน่วยงานในส่วนกลางเป็นองค์กรที่ดำเนินงานในเชิงนโยบายการประสานและส่งเสริมตามมาตรฐาน สนับสนุน ตรวจสอบและติดตามและประเมินผลงาน องค์กรหลักทั้ง 4 จะมีการ

¹¹ มาตรา 38 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

¹² มาตรา 39 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

¹³ องค์กรหลักทั้ง 4 ในกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ได้แก่สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา และคณะกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม

ดำเนินการในเชิงปฏิบัติการณ์น้อยมาก จึงเป็นการลดอำนาจการตัดสินใจจากหน่วยงานในส่วนกลาง และกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติการในท้องถิ่นโดยพระราชบัญญัติการศึกษาฯ ได้กำหนดให้อำนาจในเชิงปฏิบัติการณ์นี้เป็นของคณะกรรมการการศึกษาฯ เขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และได้กำหนดให้กระทรวงการศึกษาฯ กระจายอำนาจในลักษณะแบ่งอำนาจในการบริหารจัดการให้กับคณะกรรมการการศึกษาฯ เขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานการศึกษาฯ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งในด้านวิชาการ คำนับบริหารงานบุคคล และค่านงบประมาณ¹⁴ โดยให้สถานศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่มีอำนาจบริหารจัดการภายใต้การกำกับของคณะกรรมการการศึกษาฯ เขตพื้นที่การศึกษาโดยเบ็ดเสร็จ และให้สิ้นสุดภายในเขตพื้นที่การศึกษา

ส่วนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพระราชบัญญัติการศึกษาฯ ได้กำหนดให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาตามความต้องการ และให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงการศึกษาฯ ที่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน สถานประกอบการ และสถาบันทางสังคมอื่น

สภาพของการศึกษาในปัจจุบัน ผู้ปกครององค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรในรูปแบบอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไม่มากนัก ทั้งในระดับนโยบายและระดับการปฏิบัติการ

ในระดับนโยบายด้านการศึกษา ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พบว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ¹⁵ มีกรรมการโดยตำแหน่งเป็นข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ 13 ตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน ซึ่งตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒินี้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย 5 คนเป็นตัวแทนจากภาคเอกชน ซึ่งสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนจากภาคเอกชนนั้นมีสัดส่วนน้อยกว่ากรรมการจากภาคราชการ บทบาทขององค์กรจากภาคเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการศึกษาในระดับชาตินั้นจึงมีไม่มากนัก

¹⁴ มาตรา 38 พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542

¹⁵ มาตรา 4 พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ส่วนการจัดบริการการศึกษาในระดับปฏิบัติตามโครงสร้างการบริหารงานในปัจจุบัน พบว่ามีปัญหาการขาดความมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ประชาชนและองค์กรเอกชนอื่นเช่นเดียวกัน ตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมคือ ตามโครงสร้างปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาโดยมีองค์ประกอบจากคณะครูในโรงเรียน ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน และมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนพัฒนา โรงเรียน ให้การสนับสนุนด้านต่างๆ ฯลฯ แต่ในโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดหน่วยงานอื่นๆ ไม่มีคณะกรรมการโรงเรียนในแบบเดียวกันนี้ การบริหารงานโรงเรียนตามโครงสร้างปัจจุบันจึงขาดความมีส่วนร่วมจากประชาชนและองค์กรเอกชน

การบริหารและจัดการการศึกษาทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติจึงเป็นการบริหารการศึกษาในระบบปิด การคิดและตัดสินใจเกิดจากข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเท่านั้น ทำให้ในบางกรณีการจัดการศึกษาไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชน

ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงมีแนวความคิดให้ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน ฯลฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการด้านการศึกษามากขึ้น ดังจะพิจารณาได้จากองค์ประกอบขององค์กรต่าง ๆ ในกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

ก. องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับนโยบาย

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับนโยบายของกระทรวงการศึกษาฯ ได้แก่ สภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาและคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม

องค์ประกอบของคณะกรรมการสภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ นอกจากจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาฯเป็นประธาน มีกรรมการ โดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว พระราชบัญญัติการศึกษาฯยังกำหนดให้มีผู้แทน จากองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย¹⁶

ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาและคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม นอกจากจะประกอบด้วยกรรมการ โดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยัง

¹⁶ มาตรา 33 วรรค 2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

กำหนดให้มีตัวแทนจากองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนจากองค์กรวิชาชีพเข้าร่วมเป็นกรรมการเช่นเดียวกัน¹⁷

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้ง 4 องค์กรนี้ จะเห็นได้ว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการศึกษาในระดับชาติมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนจากภาคประชาชนทั้งจากองค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรวิชาชีพที่จะเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการคณะต่าง ๆ และจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาและกำหนดนโยบายการศึกษาระดับชาติ

ข. องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับปฏิบัติ

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับปฏิบัติตามที่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้คือ คณะกรรมการการศึกษาฯ เขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา

องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาฯ เขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู ผู้นำทางศาสนาและผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม

ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาดั้กว่าปริญญา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ

จากองค์ประกอบขององค์กรในระดับปฏิบัติทั้งสององค์กรนี้จะเห็นได้ว่ากรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากองค์กรภาคประชาชนได้แก่ องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมผู้ปกครองและครู ผู้นำทางศาสนา ผู้แทนผู้ปกครอง และผู้แทนศิษย์เก่า ดังนั้นผู้แทนจากภาคประชาชนจึงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการการศึกษาได้ ทั้งโดยการสนับสนุนการจัดการศึกษาและการกำกับดูแลการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

4. กำเนิดถึงความประหยัดคู้มค่า เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและสังคม ลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน มีการบริหารงานที่โปร่งใส และความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

4.1 การลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน ทำให้เกิดความประหยัด คู้มค่า

โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน มีปัญหาเรื่องสายการบังคับบัญชาที่ยาว เพราะกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในระบบบริหารราชการที่มีสายการบังคับบัญชาเป็นแนว

¹⁷ มาตรา 35 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ตั้งจากลำดับบนสู่ลำดับล่าง จากครูผู้ปฏิบัติงานไปจนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยสภาพเช่นนี้ก่อให้เกิดทั้งปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ และในบางกรณีคำสั่งจากส่วนกลางนั้นไม่เหมาะสมกับพื้นที่แต่ละแห่ง ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไปในการปฏิบัติตามคำสั่งของส่วนกลาง โดยที่การดำเนินการดังกล่าวไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ตามวัตถุประสงค์

ในพระราชบัญญัติการศึกษาฯ จึงได้กำหนดให้การจัดโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงการศึกษาฯ มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นลง โดยลดลำดับชั้นการบังคับบัญชาเพื่อให้การสั่งการจากส่วนกลางไปยังผู้ปฏิบัติในพื้นที่มีความรวดเร็ว ทันท่วงทีต่อการดำเนินงานตรงเป้าหมายและเกิดความสัมฤทธิ์ผล เพื่อให้คุ้มค่างบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไปเพื่อการนั้น

การลดสายการบังคับบัญชาแสดงให้เห็นจากการที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สายการบังคับบัญชาในกระทรวง การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีสายการบังคับบัญชาจากผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงคือ รัฐมนตรี ไปจนถึงสถาบันการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่เพียง 4 ลำดับ ได้แก่

1. รัฐมนตรี
2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา
4. สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

นอกจากนี้โครงสร้างของกระทรวงการศึกษาฯ ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังได้ลดจำนวนกรมในกระทรวงศึกษาธิการในโครงสร้างปัจจุบันลงกล่าวคือ โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันประกอบด้วยหน่วยงานในระดับกรมจำนวน 14 กรม แต่ในโครงสร้างของกระทรวงการศึกษาฯ นั้นมีหน่วยงานในระดับกรมเพียง 5 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักปลัดกระทรวงการศึกษาฯ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม และกำหนดให้แต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนแบ่งแยกกันเด็ดขาด โดยให้แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบในภารกิจเฉพาะด้านที่ไม่ทับซ้อนกันเช่น สำนักงานปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานธุรการทั่วไปของกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาฯ รับผิดชอบภารกิจในด้านนโยบายการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมในระดับชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานรับผิดชอบภารกิจด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา รับผิดชอบภารกิจด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรมรับผิดชอบภารกิจด้านศาสนาและวัฒนธรรม

จากการโครงสร้างการบริหารงานที่แบ่งอำนาจหน้าที่ให้กับสำนักงานแต่ละสำนักงาน อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมีผลให้ลดปัญหาความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละสำนักงาน

นอกจากนี้ในโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงการศึกษาฯ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังตั้งอยู่บนหลักการการบริหารงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งหลักการนี้มีวัตถุประสงค์ให้องค์กรในทุกระดับและองค์กรอิสระในกำกับของกระทรวงการศึกษาฯ มีขนาดเล็กกะทัดรัด แต่บริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามโครงสร้างการบริหารงานในกระทรวงการศึกษาหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม จะรวมอยู่ในกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเพียงกระทรวงเดียวและในกระทรวงการศึกษาฯ จะประกอบด้วยหน่วยงานระดับกรมเพียง 5 หน่วยงาน ตามโครงสร้างกระทรวงการศึกษาฯ จำนวนหน่วยงานที่ลดลงมา และมีความซับซ้อนน้อยลง จะทำให้การบริหารงานมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงการศึกษาฯ ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้นั้น จึงต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานทั้ง 4 ประการนี้ แต่อย่างไรก็ตามการปรับโครงสร้างการบริหารงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบ ด้านการศึกษาตามโครงสร้างปัจจุบันเพื่อให้ไปสู่โครงสร้างของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมนั้น จะต้องกระทบต่อสิทธิ สภาพหรือก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคลากรประจำการให้น้อยที่สุด และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานไปสู่กระทรวงการศึกษาฯ นั้น จะต้องคำนึงถึงความทั่วถึง และความเท่าเทียมกันการสร้างคุณภาพ และมีความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายด้วย

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการปรับโครงสร้างองค์กร

การจัดโครงสร้างองค์กรข้างต้นจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเกื้อหนุนต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนและคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ดังนี้

1. เป็นปัจจัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเรียนรู้

การกำหนดโครงสร้างองค์กร ทั้งระดับสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และระดับกระทรวงเอื้อให้เกิดการปฏิรูปการเรียนรู้ในสถานศึกษา ดังนี้

1.1 ระดับสถานศึกษา ที่เน้นการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งสถานศึกษาสามารถบริหารงานต่างๆ ได้โดยอิสระทั้งด้านวิชาการที่สามารถพัฒนาและบริหารหลักสูตรและพัฒนางานวิชาการได้ยืดหยุ่นอย่างคล่องตัวเหมาะสมกับสภาพชุมชนและเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงมากที่สุด การบริหารงบประมาณที่สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้ตามความต้องการจำเป็นอย่างคล่องตัว ภายใต้อำนาจรับผิดชอบและระบบการตรวจสอบที่โปร่งใส การบริหารงานบุคคลที่สถานศึกษามีบทบาทในการสรรหาและพัฒนาบุคลากรได้ตามความ

ต้องการของสถานศึกษา และการบริหารงานทั่วไปที่สามารถวางแผนพัฒนาสถานศึกษา และดำเนินงานอื่นๆ ได้ตามความต้องการของสถานศึกษา ภายใต้การร่วมกันกำหนดทิศทาง การพัฒนาสถานศึกษา การสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาที่มาจากชุมชนท้องถิ่น และผู้เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาทุกฝ่าย ตลอดจนการกำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษาจะทำให้สถานศึกษาสามารถจัดและพัฒนากระบวนการเรียนรู้ให้กับผู้เรียนอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและประชาชาติ

1.2 ระดับเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษาจากชุมชน ท้องถิ่น องค์กรที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น และสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษาเพื่อกำกับดูแล ประสานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด ตลอดจนการกำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพเพื่อสร้างมาตรฐานการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา จะก่อให้เกิดความร่วมมือ และใช้ทรัพยากรร่วมกันทั้งด้านบุคลากรอาคารสถานที่อุปกรณ์เทคโนโลยีระหว่างสถานศึกษา และกับหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของคณะกรรมการที่เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมปฏิรูป ร่วมรับประโยชน์และร่วมติดตามประเมินผล สอดคล้องกับทิศทาง กระจายอำนาจ ไปสู่ประชาชน รวมทั้งจะทำให้การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของแต่ละสถานศึกษามีความเหมาะสม คุ่มค่า และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

1.3 ระดับกระทรวง กำหนดให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาเป็นองค์กรอิสระเพื่อประเมินคุณภาพสถานศึกษาอย่างน้อย 1 ครั้งในทุก 5 ปี กำหนดให้มีสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ เพื่อตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของนักเรียนทุกระดับจะเป็นสิ่งกระตุ้น และผลักดันให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาในแต่ละสถานศึกษา และผลักดันให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาได้ร่วมกันพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บังเกิดผลรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนั้น การกำหนดให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา สถาบันพัฒนาและส่งเสริมครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา จะเป็นปัจจัยเกื้อหนุนและพัฒนาให้มีครูผู้สอนที่เป็นมืออาชีพ มีคุณภาพนำไปสู่มาตรฐานสากล และส่งเสริมให้สถานศึกษามีองค์ความรู้และแนวทางในการพัฒนาการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่สำคัญต่อการเร่งรัดพัฒนาประเทศเพื่อทันต่อกระแสความเจริญก้าวหน้าของนานาประเทศ รวมทั้งเป็นการเร่งรัดพัฒนาสาขาวิชาต่างๆ ให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

จากปัจจัยเกื้อหนุนทั้งจากส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษาเองดังกล่าว ย่อมเป็นพลังให้สถานศึกษาสามารถปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนให้บรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาได้อย่างยั่งยืน

2. ยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่นและประเทศ

การกำหนดให้มีสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ เพื่อกำหนดกรอบนโยบายแผน และมาตรฐานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของชาติ และการกำหนดให้คณะกรรมการและสำนักงานของคณะกรรมการทั้งด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา และการศาสนาและวัฒนธรรม จะก่อให้เกิดเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานเพื่อพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมทั้งในภาพรวมและในแต่ละด้าน สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ ในขณะที่เดียวกันแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาและแต่ละสถานศึกษาก็จะเร่งดำเนินการ โดยการระดมทรัพยากรและสรรพกำลังทุกด้านเพื่อพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตนเองให้สูงขึ้น และทัดเทียมกับมาตรฐานกลางของประเทศ

3. สามารถสร้างความเสมอภาคในการได้รับบริการการศึกษา

การกำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารและจัดการ ไปยังเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 295 เขต ก็เพื่อให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาได้ร่วมกันพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของท้องถิ่นตนเองให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันกระทรวงในส่วนกลางจะสนับสนุนงบประมาณ และทรัพยากรต่าง ๆ ให้กับเขตพื้นที่การศึกษาที่มีปัจจัยพื้นฐานด้านต่าง ๆ ต่ำกว่าเขตพื้นที่การศึกษาอื่น ๆ เป็นอันดับแรก ซึ่งทั้งความพยายามของเขตพื้นที่การศึกษา และการสนับสนุนองค์กรในส่วนกลางจะทำให้เขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ ได้พัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมได้ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะในด้านการ ศึกษา อันจะเป็นการสร้างเสมอภาคในการได้รับบริการการศึกษาทั้งในด้านโอกาสการเข้ารับการศึกษา และการได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพที่ใกล้เคียงกันด้วย

4. คุณภาพการศึกษาของประเทศได้รับการพัฒนาทั้งระบบ

โครงสร้างที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดขึ้น นอกจากจะทำให้การจัดการศึกษาของรัฐและเอกชนภายใต้กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ได้รับการพัฒนาให้สูงขึ้นแล้วยังจะช่วยให้การศึกษาในส่วนอื่นๆ ของประเทศทั้งที่จัดโดยเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ได้รับการพัฒนาให้เข้าสู่มาตรฐานการศึกษาของชาติเช่นเดียวกันเพราะได้จัดโครงสร้างให้มีกรมประสาน ส่งเสริม หน่วยงานและองค์กรต่างๆ ทั้งในเขตพื้นที่การศึกษาและระดับกระทรวง เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ

5. เสริมสร้างความพร้อมในการจัดการศึกษาของชุมชนและท้องถิ่น

การจัดโครงสร้างองค์กรของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ได้ออกแบบให้เป็นพื้นฐานสู่การพัฒนาความร่วมมือในการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพของชุมชนและท้องถิ่น ในอนาคตโดยได้กำหนดให้ชุมชน ท้องถิ่น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม และกำกับดูแลการจัดการศึกษาทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษาในขณะเดียวกันก็ กำหนดให้มีการประเมินความพร้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการทั้ง 2 รูปแบบข้างต้นจะเป็นการสร้างความร่วมมือให้แก่ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาศักยภาพไปสู่การรองรับการกระจายอำนาจด้านการศึกษา และด้านอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการโอนการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่นในอนาคต เมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอที่จะจัดการศึกษาเองก็สามารถดำเนินการได้ทันที

2.2.2 การกระจายการรวมอำนาจ [DECONCENTRATION]

จากการที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการจัดการทางการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา นั้นเป็นเพียงการกระจายการรวมศูนย์อำนาจตามหลักการรวมอำนาจปกครองกล่าวคือ แม้ว่าการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้จะเป็นการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ แต่ก็มิได้หมายความว่า เป็นการกระจายอำนาจหรือแบ่งอำนาจ ไปให้ราชการส่วนภูมิภาคตามหลักการเสียทีเดียวกล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบกับ การเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เป็นการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจจากส่วนกลางออกไปให้จังหวัด โดยที่หน่วยงานในระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่อยู่ในจังหวัด แต่โดยที่รูปแบบและเขตทางภูมิศาสตร์ของเขตพื้นที่ทางการศึกษาตามกฎหมายการศึกษาไม่ได้เป็นเขตเดียวกับ จังหวัด อาจก่อให้เกิดความสับสนได้ในกรณีที่เขตการศึกษาในจังหวัดมีหลายเขต ซึ่งต่างมีฐานะเท่าเทียมกันอันจะทำให้ไม่สอดคล้องกับลักษณะของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ในแต่ละจังหวัดจะมี ราชการทั้งหมดที่อยู่ในเขตจังหวัด¹⁸

2.3 อำนาจของท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

¹⁸ รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา . (ง) การกำหนดรูปแบบการจัดองค์กรและโครงสร้างการบริหารของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม . เล่ม 2 : โรงพิมพ์เดือนตุลา. ตุลาคม 2543 . หน้า 932

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนอำนาจ รวมทั้งการถ่ายโอนสถานศึกษา รวมถึงบุคลากรในการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นก็คือ ปัญหาจากการรวมศูนย์การจัดการศึกษา

2.3.1 ด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนปี 2540

การที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่การปกครองเน้นไปทางด้านการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง [Centralization] มากกว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น [Decentralization] แต่หลักที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ “การให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง” และแม้จะเป็นหลักการที่เป็นที่ยอมรับในทางสากล แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถทำได้เพราะในขณะนั้น ยังมีผู้บริหารที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางเข้าไปอยู่ในฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

จากระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีภารกิจกว้างขวางครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ มีการใช้ทรัพยากรบุคคล งบประมาณจำนวนมาก และเชื่อมโยงกันด้วยระบบกฎเกณฑ์แบบแผนที่ค่อนข้างเข้มงวด โดยการตัดสินใจและสั่งการจะขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นสำคัญ แม้จะพยายามมอบอำนาจไปสู่ท้องถิ่นแต่ก็ไม่อาจแก้ปัญหาให้เป็นที่พอใจของประชาชนได้ ประกอบกับก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นี้ สภาพของปัญหาที่เกิดจากความหลากหลายของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแตกต่างกัน การจัดโครงสร้างมีความสับสนเพราะแต่ละองค์กรจะมีที่มาและเหตุผลในการจัดตั้ง โดยเฉพาะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ในแต่ละช่วงแต่ละยุค ทำให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางการดำเนินงานและการพัฒนาไปในรูปแบบตัวใครตัวมัน อันเป็นเหตุของการทำให้เกิดปัญหาของการทำงานซ้ำซ้อนกัน ปัญหาในการประสานงานระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ปัญหาในเรื่องรายได้ ซึ่งหากพิจารณาแล้วกฎหมายที่จัดตั้งท้องถิ่นเหล่านี้จะได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่พอสมควร แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเรากลับมีอำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองน้อยมาก ที่เป็นเช่นนี้เพราะบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นทั้งหลายมักจะบัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ท้องถิ่นมีอำนาจน้อยมากในขณะที่รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป จึงเสียสมดุล ประกอบกับรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างหลากหลายและแตกต่างกัน การจัดโครงสร้างจึงค่อนข้างสับสนทำให้ท้องถิ่นมีทิศทางการดำเนินงานและการพัฒนาในรูปแบบที่แตกต่างกัน

ปัญหาอีกประการหนึ่งของเรื่องโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางองค์กร ไม่ได้มีการแยกฝ่ายบริหารท้องถิ่นออกจากสภาท้องถิ่น แต่ใช้องค์กรเดียวทำหน้าที่สองอย่างพร้อมกัน โดยไม่มีการคานอำนาจกันแต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราช

อาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง¹⁹

2.3.2 ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล²⁰ ทำให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง ซึ่งรัฐจะมอบภาระและกิจการบางประการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ผลและก่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่น ในรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการปกครองและเป็นไปในหลักของการมอบอำนาจหน้าที่ [Delegation of Authority] คือ รัฐบาลยังคงมีความรับผิดชอบอยู่เสมอ มีการจัดสรรเงินอุดหนุนบางประการให้แก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐบาลจะต้องมีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ด้วยกล่าวคือ ต่างก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

จากภาระหน้าที่ของท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง ได้นำมาซึ่งปัญหาของการปกครองท้องถิ่นในด้านต่างๆ ดังนี้

. ปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดแนวทางให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งดำเนินการ ไป ตามนโยบายที่ได้วางไว้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่สภาพปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งมักจะ ไม่สอดคล้องกับแนวทางนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด บางครั้งนโยบายต่างๆ ที่ส่วนกลางวางไว้กลับเป็นภาระให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องจัดทำ เช่น นโยบายที่ต้องการให้ท้องถิ่นจัดทำระบบประปา ในขณะที่ท้องถิ่นบางแห่งมีความพร้อม แต่อีกท้องถิ่นหนึ่ง ไม่มีความพร้อมหรืออาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำ เมื่อท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการจัดทำตามแผนนโยบายที่ส่วนกลางวางไว้ งานตามนโยบายที่ให้ไว้จึงต้องตกเป็นภาระแก่ท้องถิ่น อีกทั้งภารกิจที่เป็นของท้องถิ่นและควรให้ท้องถิ่นดำเนินการเองเช่น การศึกษาภาคบังคับหรือขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุข

¹⁹ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ . เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542 หน้า 446

²⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์ . วิสัยทัศน์ การเมือง การปกครอง และกฎหมาย การปฏิรูประบบการเมืองกับการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษหน้า . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2539. หน้า 79

สุขขั้นพื้นฐาน เป็นต้น แต่จะเห็นได้ว่าส่วนกลางกลับมิได้มอบหมายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองเท่าที่ควร และควรอย่างยิ่งที่จะให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดแนว นโยบายในการดำเนินงานหรือการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน หรือการจัดการศึกษา ที่ควรจะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายเองเนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเจริญ ความพร้อมและความต้องการที่ต่างกัน เมื่อมีนโยบายจากส่วนกลางในเรื่องการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกำหนดมาตรฐานเดียวกันย่อมต้องมีการใช้บุคลากรที่มีความรู้มาดำเนินการ ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การขาดบุคลากรที่ใช้ในการดำเนินการจัดการศึกษา เหตุเพราะไม่มีผู้ใดอยากเข้าไปทำงานในท้องถิ่นที่ยังไม่มีความเจริญ มีแต่ผู้ที่ต้องการทำงานในท้องถิ่นที่มีความเจริญมากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้หากปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดนโยบายเอง จัดทำนโยบายในการแก้ไขปัญหาความต้องการของแต่ละท้องถิ่นเอง ย่อมจะทำให้ท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยการอาศัยงบประมาณที่มีอยู่เช่น การกำหนดเงินเดือนที่สูง การจัดสวัสดิการที่ดี เพื่อเป็นแรงจูงใจคนที่มีความรู้มาทำงานให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น เป็นต้น

ส่วนกลางควรปรับเปลี่ยนบทบาทจากเดิม โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานสำหรับภารกิจของท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมาย และให้ท้องถิ่นมีอิสระภายใต้เกณฑ์ที่กำหนดในการดำเนินกิจกรรม ต่างๆ ของท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ด้วยตนเอง เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาความสำคัญก่อนหลังของปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีการบัญญัติให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ของตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว⁶ และเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการดำเนินการและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองตามหลักความเป็นอิสระกล่าวคือ การให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย เมื่อใดที่ท้องถิ่นตัดสินใจได้ถูกต้องตามกฎหมาย แม้การตัดสินใจนี้จะ ไม่ตรงตามความต้องการของรัฐก็ตาม รัฐและผู้แทนของรัฐก็ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวและแทรกแซง

. ปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยพนักงานของท้องถิ่นในการดำเนินงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลได้อย่างอิสระ และมีประสิทธิภาพเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการปกครองได้ พนักงานหรือบุคลากรหลักของท้องถิ่นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. ประเภทที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อันจัดเป็นบุคลากรของท้องถิ่น โดยแท้ เพราะต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้น บุคลากรประเภทนี้ได้แก่ คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

2. ประเภทที่มาจากการแต่งตั้งและบรรจุ โดยใช้อำนาจบริหารของท้องถิ่นและผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่ต้องมาปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นได้ตามปกติได้แก่ เจ้าหน้าที่ประจำของท้องถิ่น ลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวที่ท้องถิ่นทำสัญญาจ้าง

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานมากน้อยแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละประเทศ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ

1. ระบบที่รวมอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้กับการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือนของประเทศ

2. ระบบที่แยกการบริหารงานบุคคลออกจากระบบราชการพลเรือนของประเทศ

ในระบบแรกมีข้อเสียตรงที่ขัดกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง การให้บริการสาธารณะไม่อาจสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น แต่มีข้อดีตรงที่พนักงานของท้องถิ่นมีฐานะเทียบเท่าข้าราชการพลเรือนของประเทศ สามารถลดปัญหาของอิทธิพลการเมืองของท้องถิ่นลงได้

ในระบบที่สองยังสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบย่อยๆ คือระบบที่รวมอำนาจการบริหารไว้กับในองค์กรระดับชาติ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่มีอำนาจนิติศาสตร์ในการบริหาร เพราะอำนาจบริหารอยู่ที่องค์กรระดับชาติ และแบบที่สอง เป็นระบบที่แยกให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจบริหารงานบุคคลของตนเองได้เอง จัดเป็นระบบที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองมากที่สุด

ในประเทศไทยการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นได้ถูกจัดอยู่ในแบบที่แยกการบริหารออกจากราชการพลเรือน และรวมการบริหารงานบุคคลไว้ที่องค์กรบริหารงานบุคคลในระดับชาติ²¹ ทำให้ยังไม่มีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลเท่าที่ควรตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง อันเป็นผลมาจากโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานได้อย่างเป็นอิสระ

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ ได้มีการยกเลิกองค์กรบริหารงานบุคคลทั้งหมดที่มีอยู่ แล้วจัดตั้งองค์กรบริหารงานท้องถิ่นกลาง เรียกว่า

²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะกรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญ . รวมสาระรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน. 2541. หน้า 370

“คณะ กรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น” หรือ “ก.ถ” โดยระบบนี้จะทำให้พนักงานเป็นรูปแบบเดียวกัน ไม่มีการแบ่งแยก โดยถือว่าเป็นพนักงานท้องถิ่นและข้าราชการที่ขึ้นกับ ก.ถ. เดียวกัน และยังได้มีการกำหนดโครงสร้างของ ก.ถ. ว่าจะต้องเป็นกรรมการ ไตรภาคี²²

. ปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงินการคลัง

อำนาจการคลังท้องถิ่น เป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ท้องถิ่นจะกำหนดรายจ่ายไว้โดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้ เนื่องจากรายได้ของท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่สำคัญที่วัดความเจริญของท้องถิ่น และมีความสำคัญกับการจัดโครงสร้างขององค์กรท้องถิ่นให้เหมาะสมกับการบริหารงานท้องถิ่น และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดท้องถิ่นหลายรูปแบบแตกต่างกัน และแต่ละรูปแบบมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของส่วนกลางแตกต่างกันด้วยเช่น กรุงเทพมหานครเป็นท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุด และมีรายได้มากพอที่จะบริหารงานได้อย่างมีอิสระ กฎหมายจึงมีบทบัญญัติให้อำนาจส่วนกลางกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร น้อยกว่ารูปแบบอื่น แต่ในท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอ ส่วนกลางจำต้องให้การช่วยเหลือในรูปแบบของเงินอุดหนุนทำให้ส่วนกลางเข้าไปกำกับดูแลเข้มงวดมากขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่าท้องถิ่นนำเงินไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และการที่จะได้เงินอุดหนุนเท่าใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงลดลงไปแต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ปัญหาที่แท้จริงของการคลังท้องถิ่นเป็นเรื่องของรายได้โดยเฉพาะจากภาษีอากร จึงได้ใช้กลไกของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ไตรภาคีตามมาตรา 284 เป็นผู้ทำหน้าที่ จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ เป็นการวางมาตรการให้ความเป็นอิสระในด้านการเงินการคลังแก่ท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอิสระในการใช้เงินที่ได้จากการจัดเก็บ ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นก่อนหลังตามความสำคัญของปัญหาของแต่ละท้องถิ่นและเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนเพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพต่อไป

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 288

2.4 สรุปรูปการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ได้วางกรอบ ขอบเขต วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถบ่งบอกถึงรูปแบบการมอบหมายภารกิจ หรือบริการสาธารณะ ในอนาคตที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 และ 2546 เป็นต้นไป มีรูปแบบอยู่ 3 รูปแบบ²³ ได้แก่

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง

เมื่อรัฐหรือส่วนราชการยุติบทบาทการให้บริการสาธารณะ อันเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต และการจัดโครงสร้างพื้นฐาน และถ่ายโอนหรือส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน 3 รูปแบบ คือ

1. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบรับการถ่ายโอนมา ไม่ว่าจะเป็้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด เมื่อรับ โอนภารกิจต่างๆ แล้ว สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองภายใต้ความสามารถของตนเอง

2. ภารกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องมาจากภารกิจบางประการอาจต้องคำนึงถึงความร่วมมือ ดังนั้นภารกิจบางอย่างต้องมีลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกันก็ตาม

3. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง แต่สามารถซื้อบริการมอบหมายหรือจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ

ในการดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจต้องมีการปรับเปลี่ยนเช่น การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยท้องถิ่นอาจจะเป็นผู้ดำเนินการหลักในการดำเนินกิจการสาธารณะบางภารกิจ แต่อีกหลายภารกิจยังคงอยู่ภายใต้การกำกับหรือการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ ภารกิจประเภทนี้จะมีการแบ่งบทบาทกันชัดเจนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น รัฐรับผิดชอบดำเนินการบริหารในภารกิจใด ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอำนาจเท่าใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเท่าใด อย่างไรก็ดีตามจะพบว่าประเด็นซึ่งอาจเป็นปัญหาได้แก่ เรื่องการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่

²³ วุฒิสาร คันไซ. อ้างแล้ว . หน้า 1

ระหว่างกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้นในแนวทางของแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ จะเป็นตัวแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการเดิม

3. ภารกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไป แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

ภารกิจบางประการไม่ได้มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น การจัดการศึกษาสูงกว่าขั้นพื้นฐาน แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการจัดการศึกษาดังกล่าวก็สามารถทำได้ เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจเอาไว้อยู่แล้ว แต่ทั้งนี้การจัดตั้งอยู่ภายใต้การพิจารณามาตรฐานตามที่กระทรวงศึกษาธิการ(หรือกระทรวงที่จะจัดตั้งขึ้นมาใหม่)เป็นผู้กำหนด

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดและเป็นกระแสในยุคของประเทศไทยปัจจุบันในการบริหารงานของประเทศ ซึ่งการปฏิรูปการศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งของทิศทางดังกล่าว และสามารถเกื้อหนุนซึ่งกันและกันได้

และเมื่อศึกษาในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้กำหนดให้มีแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้อย่างน้อย 6 ประการด้วยกัน ซึ่งหนึ่งในแนวทางนี้ก็มีเรื่องเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้การบริหารงานสาธารณะบางเรื่อง ได้แก่ การจัดการศึกษา การสาธารณสุข และการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นการจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะการเป็นวิชาชีพเฉพาะและต้องเป็นการบริการที่มีเอกภาพในภาพรวมของจังหวัด แผนการกระจายอำนาจจึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับพื้นที่ในเขตจังหวัดขึ้น [Area Bord] ซึ่งผู้เขียนจะขออธิบายต่อในหัวข้อถัดไป

2.4.1 อำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่บางส่วนของจังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทั้งจังหวัด

ความสัมพันธ์ของเขตพื้นที่การศึกษากับราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น²⁴

เขตพื้นที่การศึกษาได้มีการกำหนดภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้(ของปี2545) คือ

1. ควรมีปริมาณงานที่พอเหมาะ
2. คำนึงถึงการบริหารและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

²⁴ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา . รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง การจัดองค์กร และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใหม่ในกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการ, ภาคผนวก 3 ส่วนที่ 7 . เมษายน 2544 .หน้า 208-212

3. สอดคล้องกับเขตการปกครองที่ไม่ใหญ่หรือเล็กจนเกินไป
4. ควรมีประชากรในเขตพื้นที่ประมาณ 150,000 – 200,000 คน
5. ใช้เขตอำเภอเป็นเกณฑ์การแบ่งเขต หากอำเภอใดมีประชากรน้อยกว่าให้รวมกับอำเภอใกล้เคียงกัน
6. กรณีเป็นจังหวัดขนาดเล็กที่มีประชากรใกล้เคียงตามที่กำหนดก็ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวดที่ 5 กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากรเป็นหลักและความเหมาะสมด้านอื่นๆ ด้วย (มาตรา 37) ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาให้มีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งพิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย รวมทั้งการกำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา (มาตรา 38)

ซึ่งในการนี้ คณะกรรมการการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะและเป็นองค์การมหาชน มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดที่แน่นอน) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอการจัดโครงสร้างองค์กร การแบ่งส่วนงานตามที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว (มาตรา 75) ได้กำหนดให้สำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง (มติกรรมการ บริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา วันที่ 18 เมษายน 2543) และกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองเป็นตัวแทนกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในจังหวัดและผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภออื่นๆเป็นตัวแทนกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคลเพื่อส่งเสริม สนับสนุนการจัดและพัฒนาการศึกษาและการดำเนินการด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปฏิบัติงานอื่นตามที่กระทรวงมอบหมาย

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ยังได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (มาตรา 39)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นสามส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ... (มาตรา 289)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้ให้ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งด้านหนึ่งคือ การจัดการศึกษา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น การส่งเสริมการศึกษา (มาตรา 16 ถึง มาตรา 18) และมีรายได้หนึ่งมาจากการเก็บภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ

และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดเรื่องของการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) และให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 42)

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ของเขตพื้นที่การศึกษากับราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ องค์กรและการสนับสนุน จากความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ องค์กร และการสนับสนุน โดยความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับจังหวัดและอำเภอเป็นความสัมพันธ์เกี่ยว

กับการอำนวยความสะดวก ร่วมมือ และประสานงานในฐานะที่เขตพื้นที่การศึกษาตั้งอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดและอำเภอ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ เกี่ยวกับการสนับสนุน ส่งเสริม และประสานงานซึ่งกันและกัน

สำหรับทิศทางในอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ในการกระจายอำนาจ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดการศึกษาเต็มพื้นที่เขตการศึกษา และผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แล้ว เขตพื้นที่การศึกษาจะทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย และการกำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษาต่อไป

จากศึกษาและวิเคราะห์สภาพและปัญหาของการจัดการศึกษา²⁵ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายควรยึดหลัก 3 ประการคือ

1. ความเป็นเอกภาพ
2. การกระจายอำนาจ
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยการกระจายอำนาจไปให้กับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ และยึดพื้นที่ที่ไม่ใหญ่มากเกินไป สามารถสะท้อนศักยภาพและความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ให้มีส่วนร่วม ได้อย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาโดยรวมจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติต้องการให้การบริหารจัดการด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม มีการดำเนินการในระดับเขตพื้นที่การศึกษา มีความคล่องตัว มีความเป็นอิสระที่บริหารจัดการ โดยองค์คณะบุคคล สำหรับการดำเนินงานด้านนโยบาย แผน และมาตรฐานเป็นภารกิจขององค์กรในกระทรวงซึ่งเป็นราชการในส่วนกลาง และไม่มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีหน่วยงานบริหารอยู่เหนือ หรือใต้เขตพื้นที่การศึกษาอีกคั้งนั้น เขตพื้นที่การศึกษา

²⁵ คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ คำสั่ง กระทรวงศึกษาธิการที่ 324/2541 ลงวันที่ 30 เมษายน 2542

จึงเป็นองค์การสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุตามความมุ่งหมายและหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

2.4.2 การจัดการศึกษาเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้วางระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น (หรือที่เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ในแนวทางใหม่โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตในการจัดทำบริการสาธารณะกว้างขวางขึ้นอีกทั้งได้รับการสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับราชการส่วนกลาง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหมวด 9 เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับบทบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้การบริการราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ของราชการส่วนกลางจะลดความสำคัญลง โดยอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้จะมีการถ่ายโอนมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน โดยเฉพาะในด้านการจัดการศึกษาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติดังกล่าวให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาสภาพของการบริหารจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะพบว่าสถานการณ์ยังไม่เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องต้องตรงกันเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และราชการส่วนกลางก็ยังคงขาดการประสานร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษาและปรากฏการณ์เช่นนี้ก็จะส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องการจัดการศึกษาระหว่างราชการส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะต้องเป็นองค์การหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นต่อไป ปัญหาต่างๆ ในเรื่องนี้ได้แก่

ระบบการศึกษาสมัยใหม่อยู่บนพื้นฐานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ และการศึกษาถือได้ว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประการหนึ่ง ฉะนั้นการจัดการศึกษาภายใต้กรอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประชาชนฝ่ายต่างๆ ในสังคมจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับ หากไร้ปล่อยให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของราชการส่วนกลางเช่นในปัจจุบันไม่เนื่องจากสภาพการรวมศูนย์ในการจัดการศึกษาไว้ที่ราชการส่วนกลาง การจัดการศึกษาจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นต่างๆ ที่มีลักษณะหลากหลายได้ให้ตรง

ต่อความต้องการที่แท้จริง ด้วยเหตุที่รูปแบบการบริหารการจัดการ ศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางจะขาดเอกภาพ ทำให้เกิดระบบที่มีลักษณะเคร่งครัดตายตัวในองค์กรที่ยากต่อที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชน และองค์กรเอกชนหรือกลุ่มอาชีพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมส่งเสริมในการดำเนินงาน ประชาชน ผู้ปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา การกำหนดหลักสูตรแบบเรียน และการจัดการเรียนการสอน ทำให้การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นและตัวผู้เรียน การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ปกครองจะมีอยู่บ้างก็ในรูปแบบของการช่วยเหลือแรงงาน และเงิน หรือวัสดุครุภัณฑ์มากกว่าการร่วมคิดร่วมตัดสินใจหรือร่วมคิดตามผล ประกอบกับบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยต่างๆ เองก็ไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษายกตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2523 แม้จะกำหนดให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีกรรมการบางส่วน (ส่วนน้อย) มาจากประชาชนภายในอำเภอนั้น แต่กรรมการที่มาจากประชาชนในอำเภอนั้น ก็มักจะเป็นเสียงส่วนน้อยและไม่ได้รับความสำคัญเท่ากับกรรมการที่มาจากราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค กรณีนี้จึงสามารถแสดงให้เห็นว่าทั้งในส่วนโครงสร้างของการจัดการศึกษาที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรเอกชน กลุ่มองค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แต่แม้ในเชิงโครงสร้างจะกำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แต่ด้วยเจตคติของบุคลากรทางการศึกษาที่มาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ข้างต้นก็ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรเอกชน กลุ่มอาชีพ และทุกๆ ฝ่ายในสังคมในการจัดการศึกษาประสบกับอุปสรรคขัดขวางได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้จะได้รับการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งได้กำหนดรูปแบบ และวิธีการต่างๆ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เพื่อสนองตอบต่อปรัชญาการศึกษาที่ว่า “การปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องของคนทุกคน”

จากที่กล่าวมาแล้วถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนฝ่ายต่างๆ ในการจัดการศึกษาแต่การมีส่วนร่วมของประชาชนฝ่ายต่างๆ จะสามารถก่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจนและชอบด้วยกฎหมายมากกว่าการประชุมชนประทั่วหรือเรียกร่องเป็นครั้งคราว ซึ่งไม่มีหลักประกันใดๆ ว่ารัฐบาลจะดำเนินการให้ตามข้อเรียกร้อง ฉะนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าที่จะให้หลักประกันในการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ดีกว่าการมีส่วนร่วมแบบอื่น หรือจะกล่าวให้ชัดคือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันถือเป็นองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารและมาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้นๆ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งก็หมายรวมถึงการจัดการศึกษาภายในท้องถิ่นนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาเฉพาะ เช่น เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในด้านอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีทั้งเรื่องโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น การกำกับดูแลท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาและเรื่องงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาโดยสามารถแยกเป็นประเด็นเพื่อพิจารณาได้ดังนี้

2.4.2.1 อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

แม้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะบัญญัติให้ท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่สมควรตามแต่ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ 27 ประการ แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยกลับมีอำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนน้อยมากที่เป็นเช่นนี้เพราะบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นทั้งหลายมักจะบัญญัติให้ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่แม้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติให้ท้องถิ่นมีอำนาจให้บริการสาธารณะบางประการ แต่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการศึกษานั้นเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทเท่านั้นที่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษาได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและเทศบาล โดยเชื่อมโยงกับหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยที่รับผิดชอบด้านนี้คือ สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง โดยจะเน้นบทบาทด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงานด้านบุคลากรทางการศึกษา การบริหารงบประมาณ รวมถึงการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาแต่อย่างใด แต่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 45 (5) ความว่า “แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น” ซึ่งหมายถึงการแบ่งสรรเงินด้านการศึกษาให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย รวมทั้ง (9) ที่บัญญัติว่า “จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งหมายถึงว่า หากมี

กฎหมายใดกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา องค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็จะต้องทำหน้าที่นั้นด้วย สุดท้ายคือองค์กรบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งไม่ได้ให้อำนาจในการจัดการศึกษาโดยตรง แต่จะมีหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และในปัจจุบันองค์กรบริหารส่วนตำบลได้เข้าไปส่งเสริมการศึกษาในฐานะผู้ให้การสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ศึกษาระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่ของตำบลนั้น ๆ ด้วย

1.4.2.2 งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

ปัญหาในเรื่องงบประมาณและการคลังท้องถิ่นเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ตามไปด้วย เพราะปัญหาสำคัญในเรื่องงบประมาณและการคลังท้องถิ่นของไทยคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้น้อย คือก่อนปี 2543 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอยู่ในระหว่าง 6-9% ของรายได้ของรัฐบาลจึงทำให้ประสบปัญหาในเรื่องงบประมาณที่จะนำมาใช้พัฒนาบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำให้มีคุณภาพทัดเทียมกับการจัดทำบริการสาธารณะที่ราชการส่วนกลางจัดทำอย่างเช่น ในกรณีของการจัดการศึกษานั้นจะเห็นว่าโรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากมีมาตรฐานไม่เท่าเทียมกับโรงเรียนที่เป็นของราชการส่วนกลาง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของคุณภาพทางการศึกษาระหว่างนักเรียนที่เข้าศึกษาในโรงเรียนที่สังกัดราชการส่วนกลางกับโรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าสภาพปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้นมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงบางประเภทเท่านั้นที่มีอำนาจในการจัดการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการจัดการศึกษาได้ก็จะต้องอยู่ภายใต้การดูแลของราชการส่วนกลางคือ กระทรวงมหาดไทย ทั้งในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคลากรการศึกษา การบริหารงบประมาณ ประกอบกับความไม่มีอิสระในทางงบประมาณและการคลัง ตลอดทั้งสัดส่วนของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นอย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวเหล่านี้กำลังจะได้รับการแก้ไขจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ระบบบริหารราชการทางการศึกษาในปัจจุบันขาดกลไกการประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่การสนับสนุนทรัพยากร บุคลากร และการร่วมตัดสินใจและรับผิดชอบในการดำเนินการ พื้นที่การจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในระดับขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ

การและทุกกรมจัดโดยรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางทั้งสิ้น แม้สำนักงานคณะ กรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ ซึ่งบริหารงานตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา และมีการแบ่งอำนาจไว้ เป็นขั้นตอนคือ อำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง แต่งานและการตัดสินใจที่สำคัญบางส่วนก็ยังอยู่ที่ส่วน กลาง ระบบดังกล่าวก่อให้เกิดความล่าช้าในการอนุมัติ อนุญาต ขาดความเป็นอิสระในการคิด การตัดสินใจในระดับล่าง และระดับปฏิบัติของหน่วยงานในแต่ละสถานศึกษา รวมทั้งในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ถึงแม้จะมีการมอบและแบ่ง อำนาจไปยังสถานศึกษาและหน่วยงานในจังหวัดและเขตการศึกษา ก็ไม่อาจที่จะทำให้การบริหารและตัดสินใจของหน่วยงานดังกล่าวสอดคล้องกับความจำเป็นและความเร่งด่วนในการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของนักเรียนและประชาชน หรือชุมชนในพื้นที่ได้เหมาะสม

ระบบการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงไม่เอื้ออำนวยให้เกิด การประสานเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายใน เรื่องการจัดการศึกษาทั้งหมดจะมาจากราชการส่วนกลาง แม้กระทั่งในเรื่องหลักสูตรสำหรับการจัดการศึกษาให้กับนักเรียนในพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมตามแต่ท้องถิ่นที่อาศัยยังคง ต้องเรียน โดยใช้หลักสูตรเดียวกันทั้งหมดทั่วประเทศ ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่ หลากหลายได้ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โรงเรียนของราชการส่วนกลางตั้งอยู่ก็ไม่มีอำนาจใน การที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้

นอกจากเรื่องหลักสูตรแล้ว การบริหารจัดการทางการศึกษายังขาดกลไกเชื่อมโยงกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการสนับสนุนในด้านทรัพยากร ในด้านบุคลากรและการมีส่วนร่วมและ รับผิดชอบในการดำเนินการ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาตามประเด็นได้ดังนี้

ประเด็นการสนับสนุนในด้านทรัพยากร

การบริหารราชการทางการศึกษาในปัจจุบัน ไม่มีกลไกที่สามารถเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาสนับสนุนทางด้านทรัพยากรได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาสนับสนุนทางด้านทรัพยากรได้ก็เฉพาะแต่โรงเรียนที่อยู่ในสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถมีส่วนร่วมในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาแก่โรงเรียนประเภทอื่นได้ แม้ว่าโรงเรียนดังกล่าวจะตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากกรอบของ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 อันเป็นวิธีการจัด ระบบงบประมาณที่สร้างความแข็งแกร่งและเป็นเอกภาพให้กับระบบงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะ ในกระทรวง ทบวง กรม ไม่เอื้อให้ท้องถิ่นสามารถสนับสนุนงบประมาณให้แก่การดำเนินงานของ ราชการส่วนอื่นๆ ได้ซึ่งไม่เพียงทำให้เกิดการรวมศูนย์ทรัพยากรมากกว่าการกระจายทรัพยากร แต่ยัง

ทำให้การสนับสนุนทางด้านทรัพยากรจากท้องถิ่นในการจัดการศึกษายังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์จะสนับสนุนด้านการจัดการศึกษาก็เป็นเพียงการบริจาคให้กับโรงเรียนหรือสถานศึกษาเป็นแห่ง ๆ ไปเท่านั้น ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการสนับสนุนอย่างเป็นทางการจะลักษณะได้

ประเด็นการสนับสนุนในด้านบุคลากร

แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการศึกษายู่ก็ตาม แต่ด้วยระบบราชการปัจจุบันที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการไหลเวียนภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถนำบุคลากรดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดการศึกษาทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติได้ ส่งผลให้ราชการส่วนกลางไม่สามารถนำบุคลากรที่มีคุณภาพในด้านการศึกษามาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาของส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุผลบุคลากรเหล่านั้นเป็นข้าราชการหรือพนักงานที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

ประเด็นการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการดำเนินการ

ระบบบริหารราชการทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่รวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลางทำให้ระบบบริหารราชการทางการศึกษาในระดับพื้นฐานขาดความยืดหยุ่น ไม่สนอง ต่อต่อความต้องการที่แตกต่างหลากหลายทางการศึกษาของประชาชนทั่วประเทศได้ เนื่องด้วยกลไกของส่วนราชการที่มีลักษณะเป็นกระทรวง ทบวง กรมของกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้เกิดระบบสายการบังคับบัญชาตั้งแต่ระดับล่างขึ้นสู่ระดับสูง หน่วยราชการระดับสูงก็รับนโยบายจากรัฐบาล และสั่งการลงไปยังผู้ได้บังคับบัญชาตามลำดับ โดยน่านโยบายดังกล่าวปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ คำสั่ง และระเบียบภายในแล้วจึงนำไปปฏิบัติ จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างของระบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนกลุ่มต่างๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในระดับการกำหนดนโยบายและระดับปฏิบัติในการจัดการ ศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ แม้กระทรวงศึกษาธิการจะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ได้บ้างในบางเรื่องและบาง โอกาส แต่การดำเนินการดังกล่าวนั้นก็ดำเนินการไปตามนโยบายของผู้บริหารระดับสูงบางคนและบางขณะ และความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนก็ไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าจะมีการนำไปปฏิบัติ เพราะกระทรวงศึกษาธิการก็มีดุลพินิจในการตัดสินใจ และส่วนมากก็มักจะไม่ได้นำข้อเสนอและความคิดเห็นต่าง ๆ ไปกำหนดเป็นนโยบายซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้

ในส่วนของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่อยู่ในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน ซึ่งสถานศึกษาแต่ละแห่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีความเป็นอิสระภายในองค์กรของตนเองอยู่ในระดับหนึ่ง ไม่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลางดังเช่นกระทรวงศึกษาธิการอย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษามุ่งที่จะผลิตบัณฑิตออกไปสู่ตลาดแรงงาน หาได้มุ่งที่จะจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นที่ตั้งของสถาบันแต่อย่างใด เมื่อมหาวิทยาลัยมีความเป็นความอิสระในตัวเอง และมุ่งตอบสนองความต้องการของสังคมโดยรวม จึงทำให้มหาวิทยาลัยมองไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกเชื่อมโยงกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุก ๆ ด้าน ส่วนในกรณีของสถาบันราชภัฏ แม้จะได้ชื่อว่าสถาบันอุดมศึกษาของท้องถิ่นแต่สภาพการณ์กลับมีสภาพใกล้เคียงกับมหาวิทยาลัยที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยยกเว้นคือ สถาบันราชภัฏสังกัดสภาสถาบันราชภัฏที่มีฐานะเป็นกรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ เองได้ เว้นแต่ในเรื่องงบประมาณและการเงิน ก็ได้มีความเปลี่ยนแปลงในแง่ความมุ่งหมายในการผลิตบัณฑิตที่มุ่งตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานในระดับชาติมากยิ่งขึ้นและยังไม่ให้ความสำคัญมากนักต่อการสร้างกลไกเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในแง่การสนับสนุนทรัพยากรบุคลากร และการร่วมตัดสินใจและรับผิดชอบ ในการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปว่าทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการของสถาบันราชภัฏก็มีลักษณะเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่แปลกแยกและไม่ค่อยมีลักษณะของการประสานร่วมมือกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของสถาบันต่าง ๆ มากนักนั่นเอง

2.4.3 เงื่อนไขการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้แผนกระจายอำนาจที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจและบริการสาธารณะที่รัฐทำอยู่ทุกด้าน ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะถ่ายโอนภารกิจไปนี้เพื่อให้สอดคล้องกัน กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดบังคับให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มเติมจากเดิม ให้มากขึ้นเป็นไม่น้อยกว่า 35% ของรายได้ของรัฐในปีงบประมาณ 2549 เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

ต่อมาได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจขึ้น ตามสภาพของภารกิจของบริการสาธารณะด้านต่างๆ ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการเฉพาะเรื่อง (ในที่นี้ผู้เขียนขอจำกัดเฉพาะด้านการจัดการ

ศึกษาเท่านั้น) เมื่อพิจารณาจากกรอบสาระหลักของข้อเสนอให้เป็นแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจมีการกำหนดแนวทางในการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้²⁶

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐสภาทราบ พร้อมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ในภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนด การจัดสรร ภาษีและอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการ ตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปีพ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกินพ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าวได้กำหนดให้ คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดัง ต่อไปนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำโดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐ หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการ

²⁶ สุรพล นิติไกรพจน์ . อ้างแล้ว .

ดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไข หรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และในมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ที่ให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น²⁷

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม มาตรา 32 (1) : การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการ

รูปแบบการถ่ายโอน ยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท

(1.1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หรือผลิตบริการสาธารณะเอง

(1.2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อื่น ๆ

(1.3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ . www.dolc.net . 11 กรกฎาคม 2545

(2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

(3) ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

สาระสำคัญ

1 ภารกิจที่จะถ่ายโอน

การดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ส่วนราชการต่างๆที่มีภารกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้น ตามกรอบแนวทางที่กำหนดและนำมารวบรวมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ ซึ่งมีขอบเขตการถ่ายโอนขั้นตอน/วิธีปฏิบัติและปีที่ถ่ายโอน โดยมีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบและเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามมาตรา 30 (1) แต่บางช่วงของระยะเวลาเช่น ประเภทชั้นของ อบต. ซึ่งมีความแตกต่างกัน อาจมีความเหลื่อมล้ำกันบ้าง ในปี 2546 และปี 2547 แต่โดยหลักการถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณและเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หรือหากเป็นกรณีที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนจะเริ่มถ่ายโอนในปี 2546 สำหรับกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเช่น การเปรียบเทียบปรับจะถ่ายโอนในปี 2545

แผนปฏิบัติการได้ระบุของ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนและระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท "เลือกทำ" โดยอิสระเนื่องจากการกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท "หน้าที่ที่ต้องทำ" โดยมีหลักเกณฑ์ว่างานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและ การใช้อำนาจรวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อรับโอนไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ดังนี้

(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 87 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

(1.1) การคมนาคมและการขนส่ง

(1.1.1) ทางบก

(1.1.2) ทางน้ำ

- (1.2) สาธารณูปโภค
 - (1.2.1) แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท
- (1.3) สาธารณูปการ
 - (1.3.1) การจัดให้มีและควบคุมตลาด
- (1.4) การผังเมือง
- (1.5) การควบคุมอาคาร

(2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 103 เรื่อง มี ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 26 กรมใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

- (2.1) การส่งเสริมอาชีพ
- (2.2) งานสวัสดิการสังคม
 - (2.2.1) การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อย

โอกาส

- (2.3) นันทนาการ
 - (2.3.1) การส่งเสริมกีฬา
 - (2.3.2) การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (2.4) การศึกษา
 - (2.4.1) การจัดการศึกษาในระบบ
 - (2.4.2) การศึกษานอกระบบ
- (2.5) การสาธารณสุข
 - (2.5.1) การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกัน ควบคุมโรคติดต่อ

ต่อ

- (2.6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มี ภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ ดังนี้

- (3.1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3.2) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (3.3) การรักษาความสงบเรียบร้อยและ

(4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรม ใน 5 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

- (4.1) การวางแผน
- (4.2) การพัฒนาเทคโนโลยี
- (4.3) การส่งเสริมการลงทุน
- (4.4) การพาณิชยกรรม
- (4.5) การพัฒนาอุตสาหกรรม
- (4.6) การท่องเที่ยว

(5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมมีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

- (5.1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและ บำรุงรักษาป่า
- (5.2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- (5.3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง ในกลุ่มภารกิจต่อไปนี้

- (6.1) การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

2. แนวทางการดำเนินการ

(1) การถ่ายโอนภารกิจหมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยน ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงินและจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช่การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลังงบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(2) เรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจ หรือไม่สามารดำเนินการตามโครงการถ่ายโอนภารกิจได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นที่จะต้องร้องขอหรือขอความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นผู้ดำเนินการ และให้ถือเป็นหน้าที่

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการร้องขอจะต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุน การดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจะต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อม และดำเนินการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ให้สำนักงานประมาณจัดงบประมาณ ให้กับส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและที่กำกับ การถ่ายโอนภารกิจ เพื่อให้เตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความปลอดภัยใน ชีวิตและทรัพย์สิน

(4) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบว่า ภารกิจประเภทใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ และ ภารกิจใดราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้จัดทำ เพื่อประชาชนจะได้ขอความช่วยเหลือหรือร้องเรียนได้ ถูกต้อง

(5) เรื่องการพิจารณาอนุมัติ หรือการอนุญาตต่างๆ ในบางเรื่องจะมีกฎหมายกำหนดเรื่อง การอุทธรณ์ไว้ สำหรับเรื่องที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดให้มีระบบ และขั้นตอนของการอุทธรณ์ไว้ให้ชัดเจนต่อไป

(6) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นแผนที่มีสถานะยึดหยุ่น ดังนั้นในการถ่ายโอนภารกิจหากไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขเวลาในการถ่ายโอนหรือมีเหตุสุดวิสัย และ ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเวลาที่กำหนดให้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจ นำเรื่องเสนอให้คณะกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการพิจารณาทบทวนและขยายเวลาการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ พิจารณาสอนคณะกรรมการรัฐมนตรีขออนุมัติปรับเปลี่ยนได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถาน การณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม มาตรา 32 (2): การกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

1 หลักการและเหตุผล

เนื่องจากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้ กำหนดเป้าหมายให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยการ

ถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องการแหล่งรายได้ใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์การแบ่งสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสมกับความรับผิดชอบ ในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของงบประมาณเพื่อการถ่ายโอน และงบประมาณเพื่อสนับสนุนการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคตขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาศักยภาพทางการเงิน การคลัง โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บและจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการกิจที่ได้รับมอบหมาย และภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปมีมาตรฐานตามที่รัฐกำหนด และลดช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. วัตถุประสงค์

เพื่อให้มีการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2543 กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติและระยะเวลาการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนและสามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทตามระยะเวลาที่เหมาะสม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบภารกิจที่จะต้องดำเนินการ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และกำหนดวงเงินและรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล การกำหนดมาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเสริมสร้างความเข้าใจและความเต็มใจในการถ่ายโอนภารกิจของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. เป้าหมาย

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 ภายในปีพ.ศ. 2544 โดยให้มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปีพ.ศ. 2549 ให้มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยคำนึงถึงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ ตลอดจนเป็นการพัฒนาศักยภาพทางการคลังขององค์กร

กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นในระยะยาว และมีมาตรฐานคุณภาพการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ

4. แนวทาง

โดยที่โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันประกอบด้วยรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บหรือจัดหาเอง รายได้จากภาษีอากรที่รัฐแบ่งจัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่มให้ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและอื่นๆ ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บรายได้ของตนเองคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายรับทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจฯ แล้ว ระยะแรกโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปลี่ยนแปลงไป โดยจะมีเงินรายได้จากงบประมาณเพื่อการถ่ายโอนภารกิจเพิ่มขึ้นอีกแหล่งหนึ่ง ซึ่งในระยะต่อไปงบประมาณเพื่อการถ่ายโอนนี้จะเป็นเงินอุดหนุนทั้งหมด ด้วยเหตุนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งรายได้ของตนเองมากขึ้นและลดการช่วยเหลือจากรัฐบาล ดังนั้นรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องหาแนวทางพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่พร้อมกับการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เพิ่มมากขึ้นจึงกำหนดแนวทางในการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษาวิเคราะห์ฐานะการคลังและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาวิเคราะห์รายจ่าย และรายได้รวมทั้งชุดการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจและแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อให้ทราบภารกิจและขนาดวงเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้เพื่อดำเนินการตามภารกิจนั้น และทราบความแตกต่างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมต่อไป

(2) ปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บหรือจัดหาเองโดยการเสริมสร้างรายได้และการปรับโครงสร้างภาษีอากร การขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี การเพิ่มประเภทภาษี หรือรายได้ใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสวงหาแนวทางเพิ่มรายได้รูปแบบอื่นๆที่ไม่ก่อให้เกิดการผลกระทบการจัดเก็บรายได้ดังกล่าวไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นอื่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นในระยะยาวและมีแหล่งรายได้ของตนเองที่สอดคล้องกับศักยภาพทางเศรษฐกิจที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐแบ่งจัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่ม ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับโครงสร้างภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงหลักเกณฑ์และ

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี การกำหนดวิธีการจัดแบ่งหรือจัดสรรที่ชัดเจนและเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลของการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภท รวมทั้งการหาแนวทางในการเพิ่มภาษีหรือรายได้ที่รัฐแบ่งจัดสรรหรือเก็บเพิ่มในห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใหม่ ๆ เพื่อให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้หลักเกณฑ์การจัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่มเติมต้องสะท้อนแหล่งกำเนิดของภาษีนั่นๆ เป็นสำคัญ

(4) ปรับปรุงแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับภารกิจที่ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาล การลดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะการคลังแตกต่างกัน การกระตุ้นให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว การสนับสนุนให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะที่มีมาตรฐานตามที่รัฐบาลกำหนด รวมทั้งการสนับสนุนให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล หรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดขั้นตอนระยะเวลาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ตามเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓

(6) เสริมสร้างวินัยทางการเงิน และการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนิน งานลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และมีรายได้สำหรับการบริหารงานตามภารกิจของตนเองและที่ ได้รับการถ่ายโอนเพิ่มมากขึ้น

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม มาตรา 32 (3): การแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อการดำเนินการ ตามแผนการกระจายอำนาจให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมตลอดถึงการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบางภารกิจจำเป็นจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่นซึ่งแผนปฏิบัติการได้กำหนดภารกิจการถ่ายโอนไว้ 6 ด้าน และในแต่ละด้านจะต้องมีการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายฯ ดังต่อไปนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 13 ฉบับ
 - 1.1 กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ จำนวน 6 ฉบับ
 - 1.2 กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดำเนินการได้ทันที จำนวน 5 ฉบับ
 - 1.3 กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบ จำนวน 2 ฉบับ
 - 1.4 กรณีต้องออกคำสั่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จำนวน - ฉบับ
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จำนวน 7 ฉบับ
 - 2.1 กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ
 - 2.2 กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดำเนินการได้ทันที จำนวน - ฉบับ
 - 2.3 กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบ จำนวน 5 ฉบับ
 - 2.4 กรณีต้องออกคำสั่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จำนวน - ฉบับ
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย จำนวน 32 ฉบับ (ซ้ำกับด้านอื่นจำนวน 3 ฉบับ คงเหลือจำนวน 29 ฉบับ)
 - 3.1 กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ จำนวน 27 ฉบับ
 - 3.2 กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดำเนินการได้ทันที จำนวน 5 ฉบับ
 - 3.3 กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบ จำนวน - ฉบับ
 - 3.4 กรณีต้องออกคำสั่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จำนวน - ฉบับ
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรม และการท่องเที่ยว จำนวน 6 ฉบับ
 - 4.1 กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ
 - 4.2 กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดำเนินการได้ทันที จำนวน 2 ฉบับ

- 4.3 กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบ จำนวน 2 ฉบับ
- 4.4 กรณีต้องออกคำสั่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จำนวน - ฉบับ
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม จำนวน 5 ฉบับ
- 5.1 กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ จำนวน - ฉบับ
- 5.2 กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดำเนินการ ได้ทันที จำนวน 3 ฉบับ
- 5.3 กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบ จำนวน 1 ฉบับ
- 5.4 กรณีต้องออกคำสั่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จำนวน 1 ฉบับ
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น จำนวน 1 ฉบับ
- 6.1 กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ จำนวน 1 ฉบับ
- 6.2 กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดำเนินการ ได้ทันที จำนวน - ฉบับ
- 6.3 กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบ จำนวน - ฉบับ
- 6.4 กรณีต้องออกคำสั่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จำนวน - ฉบับ

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง รองรับการดำเนินการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติการ
2. เพื่อจัดหมวดหมู่กฎหมายที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข หรือยกร่างใหม่ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้
3. เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจได้ทราบภารกิจและหน้าที่ที่ต้องดำเนินการด้านกฎหมายและระเบียบ

3. แนวทางการดำเนินงาน

1. กรณีหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจเห็นว่า การเสนอขอแก้ไข หรือให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ตรงตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดไว้ ให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจ ดำเนินการเสนอขอแก้ไขหรือให้มีกฎหมายไปตามแนวทางปฏิบัติของทางราชการต่อไป
2. กรณีหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจเห็นว่า การเสนอให้มี หรือแก้ไขกฎหมาย หรือมีสาระสำคัญที่แตกต่างหรือนอกเหนือจากที่แผนปฏิบัติการฯ กำหนดไว้ให้ดำเนินการ ดังนี้
 - 2.1 กรณีความแตกต่างนั้น มิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญจากแนวทางการถ่ายโอนภารกิจตามที่แผนปฏิบัติการฯ กำหนดไว้ ให้หน่วยงานถ่ายโอนดำเนินการหารือกับสำนัก

งานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เพื่อทำการตรวจสอบภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ ร่วมกันก่อนที่จะดำเนินการต่อไป

2.2 กรณีความแตกต่างนั้นเป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นจากที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ ให้หน่วยงานถ่ายโอนเสนอเรื่องมายังสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายฯ พิจารณา เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้ดำเนินการต่อไปได้

2.3 กรณีความแตกต่างนั้น เป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลักการสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ ให้หน่วยงานถ่ายโอนเสนอเรื่องมายังสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ พิจารณา

3. กรณีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการเรื่องใด จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ และมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องมีการประสานในการปฏิบัติให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งเป็นภารกิจหลักตามแผนปฏิบัติการฯ เป็นผู้รับผิดชอบจัดให้มีการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อยุติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ หรือไม่สามารถหาข้อยุติได้ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ วินิจฉัย

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 32 (4): การจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยกำหนดนโยบาย และมาตรการการกระจายบุคลากรจากส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

1. หลักการ

(1) ความสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น

การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต้องมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจ ทั้งในด้านรูปแบบวิธีการ พื้นที่ ช่วงเวลา ฯลฯ

(2) คำนึงถึงภาระหน้าที่และความพร้อมของท้องถิ่น

การถ่ายโอนบุคลากร ต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายด้านบุคคลอันจะเกิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) กระบวนการถ่ายโอนมีความคล่องตัวและจงใจ

กระบวนการถ่ายโอนบุคลากรผู้ท้องถิ่น ต้องมีความราบรื่นคล่องตัว ยืดหยุ่น และจงใจให้ข้าราชการไปทำงานในท้องถิ่น

(4) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรม และได้มาตรฐาน

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรม และมีมาตรฐานในหลักการ และหลักเกณฑ์วิธีการที่สำคัญ ใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ มีกลไกดูแลความเป็นธรรมมีหลักประกันความก้าวหน้า ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ

2. สิทธิประโยชน์ของข้าราชการ

(1) ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น จะได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม

(2) ข้าราชการที่ต้องออกจากราชการ ในกรณีที่ต้องมีการยุบเลิกตำแหน่ง ให้รัฐบาลให้สิทธิประโยชน์ชดเชยตามความเหมาะสม โดยกำหนดคนโยกย้ายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

3. กลไกสนับสนุนการถ่ายโอน

(1) คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และบุคลากร ทำหน้าที่

(1.1) กำกับดูแลการถ่ายโอน กำลังคนให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ฯ สนับสนุนส่งเสริมและแก้ปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น

(1.2) เสนอแนะนโยบายและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการถ่ายโอนกำลังคนต่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ

(1.3) วิเคราะห์สัดส่วนกำลังคน ที่จะต้องถ่ายโอนไปพร้อมกับภารกิจที่จะถ่ายโอน ตามแผนการกระจายอำนาจ ฯ โดยมีผู้แทนคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ฯ ผู้แทนส่วนราชการที่มีภารกิจต้องถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจฯ และผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมการพิจารณาด้วย

(1.4) ตรวจสอบการดำเนินการยุบ เลิก โอน ย้าย และการใช้ประโยชน์ด้านอัตรากำลังและอัตราตำแหน่งของส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจและกำลังคน

(2) ศูนย์พัฒนาและถ่ายโอนบุคลากรภาครัฐ สำนักงาน ก.พ. ทำหน้าที่

(2.1) ให้คำปรึกษาแนะนำการถ่ายโอนกำลังคนจากส่วนราชการต่างๆ

(2.2) ให้บริการจัดคนลงพื้นที่ในกรณีที่ได้รับการร้องขอหรือกรณีที่มีปัญหา

(2.3) เป็นศูนย์กลางประสานและปฏิบัติการด้านการพัฒนา และเพิ่มทักษะข้าราชการก่อน ไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น

(2.4) ให้บริการจัดหางานให้แก่ข้าราชการที่ต้องออกจากราชการ กรณีไม่สมัครใจไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นหรือกรณีมีการยุบเลิกตำแหน่ง

(3) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

(3.1) ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ และจูงใจให้ข้าราชการถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่น

(3.2) ปรับปรุงการจัดระบบราชการของราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำลังคนจากส่วนกลาง

(3.3) วางระบบบรรจุ แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ข้าราชการจากส่วนกลางหรือบุคคลภายนอกที่มีความรู้ ความสามารถสูง มาบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงาน/ข้าราชการของท้องถิ่นในระดับสูงได้ทันที เพื่อให้ท้องถิ่นพร้อมรับภารกิจที่จะถ่ายโอนจากส่วนกลาง

(3.4) วางระบบแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการถ่ายเทและแลกเปลี่ยนความรู้ เทคนิควิทยากรและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

(4) กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่

(4.1) ส่งเสริม สนับสนุน การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4.2) กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด

(4.3) พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงาน

(4.4) ประสานความต้องการบุคลากรของท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอน

(5) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่

(5.1) สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ส่วนราชการและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5.2) ประสานความร่วมมือกับส่วนราชการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ที่มีการถ่ายโอนภารกิจและรองรับการถ่ายโอน

(5.3) เป็นศูนย์ข้อมูลกลางในการให้ข้อมูล สนับสนุนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอน ทำหน้าที่

(6.1) จัดทำแผนการถ่ายโอนบุคลากร โดยระบุจำนวนและตำแหน่งให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน ดังนี้

(6.1.1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่แล้ว เป็นภารกิจที่ไม่มีเทคโนโลยีหรือมีแต่ไม่สูงมากนักองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับโอนได้ทันทีบุคลากรสามารถถ่ายโอนไปพร้อมภารกิจที่มีภารกิจถ่ายโอนได้ทันที ให้ข้าราชการถ่ายโอนไปพร้อมกับภารกิจนั้น

(6.1.2) ภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้วไม่ต้องถ่ายโอนบุคลากรตามไป

(6.1.3) ภารกิจที่ร่วมกันทำ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิเคราะห์สัดส่วนกำลังคนที่ต้องไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น และสัดส่วนกำลังคนที่ดำเนินการในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

(6.2) กำหนดเกณฑ์แห่งความพร้อม การเตรียมการถ่ายโอนบุคลากร

(6.3) จัดทำแผนการฝึกอบรมบุคลากรด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนการถ่ายโอน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ส่งเสริมสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6.4) จัดตั้งศูนย์บริหารการถ่ายโอนบุคลากรประจำแต่ละส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอน

(6.5) วางระบบการตรวจสอบมาตรฐานและคุณภาพของส่วนราชการหลังจากการถ่ายโอนภารกิจ และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

(7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่

(7.1) วิเคราะห์ความต้องการอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละชั้น

(7.2) จัดทำแผนพัฒนาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7.3) จัดทำระบบโครงสร้างองค์กรพื้นฐานที่มีมาตรฐานเดียวกันในแต่ละประเภท และแต่ละแห่ง โดยคำนึงถึงภารกิจหลักที่ได้รับการถ่ายโอนขีดความสามารถทางการบริหาร

ทางการเงิน การคลังและอัตรากำลังเป็นหลัก

(7.4) ปรับหรือขยายโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับการถ่ายโอน

(7.5) สร้างหลักประกันความก้าวหน้าแก่ข้าราชการที่ถ่ายโอน

(8) ให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณตามความจำเป็นเพื่อให้ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น ได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมช่วงเวลา 5 ปีแรกที่ข้าราชการถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น

จากแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจดังกล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนได้พบว่ามีภารกิจค้ำคอของของสถานศึกษาที่จะต้องมีการถ่ายโอน²⁸ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือ

แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ได้กำหนดลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 9 ประเภทคือ การจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในการศึกษาระดับพื้นฐานได้แก่ (ในช่วงต้นปี 2545)

- (1) สถานศึกษา ที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านและมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง
- (2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา
- (3) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส
- (4) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่าง หรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัดหรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา
- (5) สถานศึกษาที่มีลักษณะ เป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ กล่าวคือ ระดับประถม- ศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไปและระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คน ขึ้นไป ซึ่งมีภาระในแง่ปริมาณงาน การบริหารบุคคล และมีความซับซ้อนในการบริหารงาน
- (6) สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อนเช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกล หรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

²⁸ ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ.สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.12 ตุลาคม 2544 . หน้า 2-32 - 2-33

(7) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้น ให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(8) สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริ หรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่างๆ

(9) สถานศึกษาที่ผู้บริหารที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

2.4.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอน

จากสภาพของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษาที่จัดทำขึ้นนั้น ได้มีการจำกัดขอบเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาไว้ กล่าวคือ

ขอบเขตการถ่ายโอน

1. ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำหน้าที่

1.1 กำหนดนโยบายแผนและมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติและในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

1.2 ประเมินความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่กำหนด รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา

1.4 ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เร่งรัดในการสร้างความพร้อมให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาได้เอง โดยกำหนดให้มีคณะทำงานเฉพาะด้านขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้โดยเฉพาะ และให้มีการรายงานความก้าวหน้าให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯทราบอย่างต่อเนื่อง

2. เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการประเมินความพร้อมตามข้อ 1.2 แล้วให้กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และเขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถ่ายโอนสถานศึกษาตามประเภทที่กำหนดให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3. เพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษา ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด

ให้มีคณะกรรมการด้านการศึกษาระดับเขตพื้นที่ในระดับจังหวัดตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษาในระดับเขตพื้นที่ กำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา รวมทั้งพิจารณาการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจร่วมกันจัดการศึกษาโดยอาจดำเนินการในรูปแบบของสหกรณ์ก็ได้

5. การกิจด้านการจัดการศึกษาที่จะถ่ายโอน มีดังนี้

5.1 การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือระดับปฐมวัย (อายุ 4-6 ปี)

5.2 การศึกษาขั้นพื้นฐาน

6. ภายใต้ข้อกำหนด 5.2 ข้างต้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการจัดทำขึ้นเพิ่มเติมพิเศษจากข้อ 1.2 ให้ถ่ายโอนสถานศึกษาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นกรณีๆ ไป

นั่นก็เป็นเพราะการถ่ายโอนนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่มีรายละเอียดหลายประการ และจะต้องเป็นไปตามแนวทางการตรวจสอบประเมินความพร้อมโดยคณะกรรมการที่กระทรวงศึกษาฯ จะเป็นผู้กำหนดขึ้นตามนัยมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินความพร้อมและได้รับการประกาศให้มีอำนาจรับโอนสถานศึกษาเท่านั้น จึงจะสามารถรับโอนสถานศึกษาตามที่กำหนดไปบริหารจัดการได้

จากกรอบสาระหลักของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจดังกล่าว ผู้เขียนได้ศึกษาแล้วพบว่า ในด้านการจำกัดขอบเขตของสถานศึกษาที่จะต้องมีการถ่ายโอนทั้ง 9 ประเภทแล้ว ยังมีการกำหนดให้แต่เฉพาะเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และกรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยาเท่านั้นที่จะรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในเขต ซึ่งมันก็ย่อมหมายถึงว่าสถานศึกษาที่ตั้งอยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กล่าวมาแล้ว ไม่อยู่ในกลุ่มสถานศึกษาที่จะต้องมีการถ่ายโอนไปด้วย²⁹ และหากพิจารณาว่าจะมีท้องถิ่นจำนวนเท่าใดที่จะสามารถรับการถ่ายโอนได้ ก็พบว่าจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 100 แห่งเท่านั้นที่มีสิทธิรับการถ่ายโอนได้ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา, เทศบาลนคร 20 แห่ง และเทศบาลเมืองจำนวน 78 แห่ง)

²⁹ สุรพล นิติไกรพจน์ . แนวทางในการยกร่างกฎหมายลำดับรองและบทความที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา : บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด. เมษายน 2545 . หน้า 298

เมื่อมาพิจารณาแนวทางในการยกเว้นกฎกระทรวงที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนการศึกษาจะต้องมีความพร้อม ทั้งในด้านแผนงานการจัดการศึกษา ทรัพยากรและงบประมาณเพื่อการศึกษา ทั้งการมีคณะกรรมการเฉพาะด้านเพื่อบริหารจัดการศึกษา ประกอบกับการที่ต้องมีความต้องการของคนในท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นในการรับโอนสถานศึกษา

จะเห็นได้ว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีทั้งขั้นตอนและเงื่อนไขมากมาย จนอาจกล่าวได้ด้วยซ้ำว่า “หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาในระดับพื้นฐานของตนเอง ก็น่าจะเป็นแนวทางที่จะเป็นไปได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่มีอุปสรรคใดๆ มากยิ่งกว่าการขอรับโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ”

2.5 สรุปสภาพความเปลี่ยนแปลงทิศทางการจัดการศึกษา ในบริบทใหม่ที่เกิดขึ้น

2.5.1 มีการยุบเลิกและรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่การจัดการศึกษาเข้ามาไว้เป็นที่เดียวกัน โครงสร้างใหม่ที่เรียกว่า กระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.5.2 มีการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาจากราชการส่วนกลาง โดยการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษา, คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา, สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดผลได้จริงซึ่งในการถ่ายโอนนี้รัฐจะจัดสรรรายได้ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นตามภารกิจที่ถ่ายโอนไปท้องถิ่น

2.5.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาเข้ามาดำเนินการเองตามความพร้อมและความต้องการภายในท้องถิ่น รวมทั้งสามารถจัดการศึกษาในทุกๆ ระดับได้เอง

2.5.4 เกิดการเปลี่ยนแปลง ทางโครงสร้างของระบบราชการไทย ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยโครงสร้างใหม่ในการจัดการศึกษา ส่วนกลางคือกระทรวงจะมีหน้าที่ในเชิงวิชาการ การสนับสนุน การติดตามประเมินผล และการวางนโยบายการจัดการศึกษาในภาพรวมของทั้งประเทศให้เข้าไปในทิศทางเดียวกันเท่านั้น

2.5.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาไปจากกระทรวงจะต้องผ่านหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่กระทรวงเป็นผู้กำหนด

2.5.6 สถานศึกษาไม่ว่าจะขึ้นอยู่กับสังกัดใด หรือจะเป็นของเอกชนจะต้องเข้ามาอยู่ในระบบเดียวกัน ก็คือระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผล

2.5.7 มีการเกิดขึ้นของเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นการกระจายการรวมศูนย์อำนาจมาจากส่วนกลาง การบริหารจัดการด้านต่างๆ จะสิ้นสุดลงที่เขตพื้นที่การศึกษาโดยจะให้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง

2.5.8 มีการกำหนดให้โรงเรียนหรือสถานศึกษาต่างๆ มีอิสระมากขึ้น โดยการที่จะให้โรงเรียนมีอิสระสามารถทำได้โดยการกำหนดความเป็นอิสระในด้านต่างๆ ไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ก็จะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้โรงเรียนมีสถานะการเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป

2.5.9 มีการเกิดขึ้นของเขตพื้นที่ระดับจังหวัด (Area Board) โดยการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานจัดทำบริการสาธารณะในเขตจังหวัด และการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารและการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการประกอบเป็นพหุภาค คือมีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนประชาชน และภาคประชาสังคม โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ แต่มีข้อสังเกตว่าอำนาจของคณะกรรมการนี้อาจทับซ้อนกับอำนาจของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติอีกด้วยซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายในบทต่อไป

บทที่ 3

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 มาตรา 289 ได้บัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม สมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ จะนำไปสู่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งจะทำให้การศึกษามีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทในด้านการศึกษาจะส่งผลให้การปกครองระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

และต่อมาในวันที่ 19 สิงหาคม พุทธศักราช 2542 ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยตรง และมีนัยที่สำคัญยิ่งต่อกระบวนการปฏิรูปการจัดการศึกษาของไทยต่อไปในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการจัดการศึกษาของไทย โดยเฉพาะมีการเน้นน้ำหนักของการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมออกไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อวางหลักเกณฑ์และเป็นการกำหนดแนวทางตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติในการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจในการจัดการบริหารสาธารณะทุกด้านที่รัฐดำเนินการอยู่ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
บัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่

คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยพัฒนาวิชาชีพครู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งในการจัดการศึกษาให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นและเอกชน และให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้มีการตรากฎหมาย พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกระจายอำนาจการจัดการด้านการศึกษา โดยมุ่งเน้นการจัดการศึกษา เพื่อให้พัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ความรู้และคุณธรรม

1. การจัดการศึกษา ต้องให้บุคคลมีสิทธิโอกาสเสมอกันและได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี
2. ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง
3. การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาได้ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) โดยให้กระทรวงศึกษากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ความหมายของการถ่ายโอนอำนาจ

การที่ได้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นมาบังคับใช้เมื่อ 17 พฤศจิกายน 2542 กฎหมายฉบับดังกล่าว ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติในการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจในการจัดการบริหารสาธารณะทุกด้านที่รัฐดำเนินการอยู่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้มีที่มาจากกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 ที่ได้มีเจตนารมณ์มุ่งให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศภายใต้ระบอบ

ประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ และรัฐธรรมนูญยังได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางด้านปกครองไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากการกำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78 และในหมวด 9 มาตรา 282 ถึง 290 อันเป็นเรื่องที่กล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

ดังนั้นเพื่อเป็นแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบกฎหมายที่ได้กำหนดลักษณะภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจไว้ จึงสามารถสรุปได้ตามหลักเหตุผลทางวิชาการและข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายได้ดังนี้

3.1.1 หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

3.1.2 หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.3 หลักเรื่องการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.4 หลักของการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการ

3.1.5 การสร้างหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะ

3.1.6 กลไกการกำกับดูแล หรือการส่งเสริม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 ปัญหาของการถ่ายโอนอำนาจ

จากหลักการทั่วไปในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดแผนการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้น รัฐจึงต้องมีการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดแผนจึงได้มีการแยกการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจขึ้นมา ตามสภาพของภารกิจของบริการสาธารณะด้านต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติการเฉพาะเรื่องขึ้นในช่วงปี 2543 โดยในแผนงานการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษานั้น ได้ก่อให้เกิดกระแสของการต่อต้านและคัดค้านจนกลายเป็นปัญหาของการถ่ายโอนอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นประเด็นหลักๆ ดังนี้¹

3.2.1 ปัญหาความไม่พร้อมและการไม่สามารถจัดการศึกษาได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.2 ปัญหาที่การถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้เอกภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษาได้รับความกระทบกระเทือน

¹ สุรพล นิติไกรพจน์ . บทความพิเศษ . มติชนสุดสัปดาห์ ., 1066 , 22 มกราคม 2544.

3.2.3 ปัญหาความกระทบกระทั่งอันต่อสถานะ ความก้าวหน้า มั่นคงในการทำงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากระบบบริหารงานบุคคลที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป และสุดท้ายที่สำคัญที่สุดคือ

3.2.4 การที่กฎหมายกระจายอำนาจได้บัญญัติรับรองและได้กำหนดหลักการใหญ่ที่จะให้มีการกระจายอำนาจได้อย่างแท้จริง โดยการบัญญัติบังคับให้รัฐถ่ายโอนทรัพยากรในรูปรายได้ของรัฐไปให้แก่ท้องถิ่นในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เพื่อรองรับการบังคับให้รัฐต้องลดบทบาทภารกิจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะลง และเมื่อรายได้ของรัฐลดลงจะมีรายได้ไม่เพียงพอให้รัฐในส่วนกลางดำเนินกิจการได้อีกต่อไป ดังนั้นหากรัฐยังคงสงวนกิจการบริการสาธารณะไว้ทำเองอยู่ ก็คงไม่สามารถดำเนินการได้ต่อไป

3.3 การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนอำนาจ

การที่รัฐจะดำเนินการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่การจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นได้นั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่มีรายละเอียดหลายประการ และต้องเป็นไปตามแนวทางการตรวจสอบประเมินความพร้อม โดยคณะกรรมการที่กระทรวงศึกษาธิการ จะเป็นผู้กำหนดขึ้นตามมาตรา 42 ของกฎหมายการศึกษาและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2545 และเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินและได้รับการประกาศให้มีอำนาจรับโอนสถานศึกษาเท่านั้นจึงจะสามารถรับโอนสถานศึกษาตามที่กำหนดไปบริหารจัดการได้

และโดยที่คณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2542) กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ จนกระทั่งสามารถสรุปหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองต่อการปฏิรูปการศึกษาดังนี้

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในขณะที่ยังเป็นร่างกฎกระทรวงอยู่)²

เกณฑ์และวิธีการประเมิน

² กระทรวงศึกษาธิการ. ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และเอกสารประกอบ. เอกสารประกอบการประชุม . 28 พฤศจิกายน 2545

กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระเนื้อหาสรุปได้ดังนี้

3.3.1 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ใช้สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น สำหรับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการจะต้องยกร่างกฎกระทรวง ขึ้นใหม่

3.3.2 การประเมินความพร้อมใช้สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 3 กรณี คือ

1. การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน (แต่กรณีที่ตั้งตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติมจากสถานศึกษาเดิมที่มีอยู่แล้วไม่ต้องประเมิน)

2. การเปลี่ยนแปลงระดับและประเภทการศึกษา

3. การรับโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

3.3.3 หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อม ตามข้อ 1. มีองค์ประกอบการประเมินดังนี้ คือ

(1) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา รวมทั้งคุณภาพและประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

(2) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภทและรูปแบบการศึกษา

(3) การจัดองค์กรและการบริหารงานบุคคล

(4) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจในการบริการและการจัดการให้สถานศึกษา

(5) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัดส่วนการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา

(6) ความพร้อมของสถานที่ตั้งสถานศึกษาและผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน

(7) ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน

(8) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3.4 หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อม ตามข้อ 2. มีองค์ประกอบการประเมินดังนี้ คือ

- (1) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา รวมทั้งคุณภาพและประสิทธิภาพการบริหารจัดการ
- (2) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภทและรูปแบบการศึกษา
- (3) การจัดองค์กรและการบริหารงานบุคคล
- (4) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการให้สถานศึกษา
- (5) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัดส่วนการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา
- (6) ความพร้อมของสถานที่ตั้งสถานศึกษาและผลกระทบต่อจัดการศึกษาของเอกชน
- (7) ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน
- (8) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3.5 หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อม ตามข้อ 3. มีองค์ประกอบการประเมินดังนี้คือ

- (1) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา รวมทั้งคุณภาพและประสิทธิภาพการบริหารจัดการ
- (2) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภทและรูปแบบการศึกษา
- (3) การจัดองค์กรและการบริหารงานบุคคล
- (4) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการให้สถานศึกษา
- (5) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัดส่วนการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา
- (6) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3.6 ตัวชี้วัดตามเกณฑ์ ระดับคุณภาพ และเกณฑ์การผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กำหนดท้ายกฎกระทรวง

3.3.7 ขั้นตอนของการขอรับการประเมินและการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษาหรือขอรับโอนการศึกษาชั้นขอรับการประเมินความพร้อมต่อเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาในระดับ ประเภทหรือรูปแบบนั้น ๆ หรือเป็นต้นสังกัดของสถานศึกษา หลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การยื่นให้ยื่นก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ ไม่น้อยกว่า 180 วัน

2. ให้เขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการหรือหน่วยงานแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินความพร้อมขึ้นมีจำนวนระหว่าง 9-15 คน ประกอบด้วยผู้แทนของเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการหรือหน่วยงาน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับการประเมิน และผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายละเท่า ๆ กัน

3. ให้คณะกรรมการประเมินความพร้อมให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่เขตพื้นที่การศึกษา ส่วนราชการหรือหน่วยงานได้รับคำขอรับการประเมิน

4. เมื่อประเมินเสร็จแล้วให้เขตพื้นที่การศึกษา ส่วนราชการหรือหน่วยงานนำเสนอผลให้คณะกรรมการของเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้น ๆ (ถ้ามี) พิจารณาและแจ้งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

จากหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ที่กล่าวมาข้างต้น คณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นและบุคคลทั่วไปหลายครั้ง และประสบความสำเร็จในการจัดทำประชาพิจารณ์ได้ข้อสรุปออกมาเป็นร่างกฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อนำไปใช้ประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาให้บรรลุผลและมีมาตรฐาน

ในร่างกฎกระทรวงดังกล่าวผู้เขียนใคร่ขอสรุปให้เห็นถึงการต้องมีหลักเกณฑ์ดังกล่าวพอสังเขปคือ

ด้านนโยบาย

1. เป้าหมายที่สำคัญในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา คือ การให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่ดีที่สุด

2. การถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม โดยต้องดูความพร้อมในหลายๆด้าน เพื่อให้การจัดการศึกษามีคุณภาพและมาตรฐาน และให้กระทรวงดูแลมาตรฐานและคุณภาพ

ด้านเกณฑ์การประเมิน

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความพร้อม ความเหมาะสม และในท้องถิ่นมีความต้องการและให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อม ด้านการนำรายได้ที่จัดเก็บมาใช้ สนับสนุนการจัดการศึกษา มีศักยภาพด้านการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ และมีแผนการจัดการศึกษาที่แสดงความพร้อมด้านต่างๆ เช่น งบประมาณ,บุคลากร,สถานที่

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดสรรงบประมาณที่จัดเก็บได้ สนับสนุนการจัดการศึกษาให้มากกว่าร้อยละ 20 จึงจะทำให้การพัฒนาการศึกษามีคุณภาพ

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแผนการบริหารและการติดตามการใช้งบประมาณ การดำเนินการตามแผน การติดตามประเมินผล การใช้งบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

ด้านวิธีการประเมิน

1. หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินความพร้อม ควรเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงเพื่อเป็นเอกภาพ และควรจะมีองค์ประกอบมาจากผู้แทนของกระทรวง ,องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิจากท้องถิ่นแต่ละแห่ง ในลักษณะไตรภาคี

2. ไม่ควรให้ท้องถิ่นทำการประเมินตนเอง

3.4 เงื่อนไขและกรอบระยะเวลาการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหนึ่งในภารกิจที่รัฐจะต้องถ่ายโอนคือ การจัดการศึกษาและต่อมาได้มีการตรากฎหมายการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นมา และเพื่อเป็นการบังคับให้รัฐต้องลดบทบาทในการดำเนินงานสาธารณะลง จึงได้กำหนดให้รัฐต้องโอนทรัพยากรในรูปแบบของรายได้ให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นในอนาคตอันใกล้นี้ เป็นที่แน่นอนว่างบประมาณของรัฐในส่วนกลางที่มีอยู่จะไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐยังคงหวงเอาไว้จัดทำเอง และหากมีงบประมาณพอก็จะเพียงพอไปอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น และเมื่อถึงเวลาที่ไม่เพียงพอขึ้นมาประกอบกับการถ่ายโอนภารกิจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะก็ยังไม่เสร็จสิ้น เมื่อนั้นรัฐจะนำรายได้ที่ใดมาใช้จ่ายต่อไป

อนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้นในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

เมื่อได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ามีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญสองส่วน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแผนหลักว่าด้วยการกระจายเสร็จสิ้น โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาแล้วแผนหลักดังกล่าวนี้ได้กล่าวถึงหลักการทั่วไปที่จะนำมาใช้ในการพิจารณากระบวนการถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการวางหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ที่เกี่ยวกับการถ่ายโอน

ส่วนที่สอง ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจซึ่งถือเป็นการกำหนดส่วนที่เป็นรายละเอียดที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีการกำหนดประเภทของภารกิจที่จะทำการถ่ายโอน วิธีการถ่ายโอน ตลอดจนช่วงระยะเวลาในการถ่ายโอน ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพันธกิจตามกฎหมายดังกล่าวคือ จะต้องดำเนินการร่างแผนปฏิบัติการนี้ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

การถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน

1.1 การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือระดับปฐมวัย ให้ถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่สถานศึกษาตั้งอยู่ในพื้นที่ตามความพร้อมและตามหลักเกณฑ์การประเมินที่กำหนดในกฎกระทรวงการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม

1.2 การศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาขั้นพื้นฐานภาคบังคับให้ถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ตามความพร้อมและหลักเกณฑ์การประเมินที่กำหนดในกฎกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2. ภารกิจที่รัฐจะต้องดำเนินการเองโดยไม่ต้องถ่ายโอน

2.1 การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

2.1.1 การจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน

2.1.2 สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านและมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.3 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา

2.1.4 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

2.1.5 สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัด หรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

2.1.6 สถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่หรือขนาดใหญ่พิเศษที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,000 คน ขึ้นไปซึ่งมีภาระในแง่ปริมาณงาน การบริหารบุคคลและมีความซับซ้อนในการบริหารงานสูง

2.1.7 สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากร และระบบบริหารซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐาน และความพร้อมก่อนเช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกลหรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

2.1.8 สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542

3 ระยะเวลาถ่ายโอน

ระยะที่ 1 คือในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2545-2548 ให้เริ่มทำการถ่ายโอนการจัดการศึกษา ในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้แก่เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีความพร้อมที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ นอกจากนั้นในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว กระทรวง การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมก็ต้องส่งเสริมให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างเขตพื้นที่ศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเตรียมรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา

ระยะที่ 2 คือในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2549-2554 ให้ถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระดับชั้นพื้นฐานที่อยู่ในกลุ่มภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนและไม่ใช่การจัดการศึกษาในลักษณะที่รัฐจะต้องดำเนินการเองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานศึกษาดังอยู่ในเขตที่มีความพร้อมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมกำหนดในกฎกระทรวงเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ออกตามความในมาตรา 42 แห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ทั้งนี้โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะรับโอนสถานศึกษา หรือคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณีแจ้งไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีสถานศึกษาที่จะโอนสังกัดอยู่เพื่อให้มีการประสานงานและกำหนดสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอน และจัดเตรียมแผนการถ่ายโอนร่วมกันเป็นการล่วงหน้า โดยมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี ก่อนการถ่ายโอนสถานศึกษานั้น ๆ

ข. การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้สามารถกระทำได้ในทุกระดับการศึกษาและสามารถจัดการศึกษาได้ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ ทั้งนี้ภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

1. ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการจัดการศึกษาในระดับที่จะจัดตั้งสถานศึกษาใหม่อยู่แล้ว ให้จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ได้โดยโดยแจ้งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ทราบก่อนการจัดตั้ง

2. ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษาในระดับนั้นมาก่อน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสถานศึกษาได้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 42 แห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

ค. การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

1. ในระยะแรกที่ยังไม่มีการโอนการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดให้มีตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าไปมีส่วนร่วมกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อจัดการศึกษาโดยเข้าไปร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการของสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2. ในระหว่างการเตรียมความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนสถานศึกษาคณะกรรมการการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจะทำหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมและกำหนดให้มีการวางระบบบริหารงานบุคคลที่จะเอื้อต่อการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางการศึกษา ทั้งนี้โดยการกำหนดในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับหลักประกันในด้านค่าตอบแทน สวัสดิการ ความมั่นคง และโอกาส ความก้าวหน้าในวิชาชีพที่ทัดเทียมกับครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

3. คณะกรรมการการกระจายอำนาจและกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม จะให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราและปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย ระเบียบ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้สอดคล้องกับแนวนโยบายทางการศึกษาที่กำหนดโดยกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

4. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์พื้นฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งใช้บังคับกับทั้งการจัดการศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาของเอกชน ทั้งในด้านความสอดคล้องกับแนวนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ ระบบการรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา ตลอดจนหลักเกณฑ์การได้รับการอุดหนุนอย่างเท่าเทียมกันจากรัฐในการจัดการศึกษา

5. ในระยะแรกหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนสถานศึกษายังไม่สามารถกำหนดให้มีการวางระบบบริหารบุคคลสำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่สามารถรับประกันความเสมอภาคและความทัดเทียมกันกับระบบบริหารบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมได้ คณะกรรมการกระจายอำนาจและคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) จะดำเนินการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีสถานะเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีในสังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

ต่อไปเช่นเดิมจนกว่าจะมีการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลที่มีมาตรฐานทัดเทียมกันดังกล่าวขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนสถานศึกษา

ง. การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับภารกิจในการจัดการศึกษา

1. เมื่อได้มีการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่หรือมีการรับโอนสถานศึกษาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาตั้งอยู่ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่มีเขตติดต่อหรือใกล้เคียงกันที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการทางการศึกษา หรือมีประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับบริการทางการศึกษาร่วมกัน จะต้องจัดให้มีคณะกรรมการที่รับผิดชอบดูแลกำกับกิจการทางด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่เกี่ยวข้องในการจัดบริการทางการศึกษาร่วมกันขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อประสานนโยบาย สนับสนุนส่งเสริม และกำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

2. ในกรณีที่มีภาระงานทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น หรือมีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในหลายระดับการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งอาจร่วมกันจัดตั้งองค์กรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของสหการขึ้น เพื่อรับผิดชอบดูแล

บริหารการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นเป็นการเฉพาะได้ และกรณีดังกล่าวนี้ องค์กรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการที่รับผิดชอบบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ควรจะมีขอบเขตความรับผิดชอบในด้านพื้นที่ที่เท่ากับหรือใกล้เคียงกับเขตพื้นที่การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดการประสานงาน และความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพระหว่างการบริหารจัดการศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์กรร่วมเพื่อบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตามข้อ 2. หากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้เข้าร่วมในสหการดังกล่าวด้วย องค์กรร่วมในรูปแบบสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอาจกำหนดให้มีเขตบริหารจัดการที่ครอบคลุมทั้งเขตจังหวัดก็ได้ แต่จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการภายในขององค์กรร่วมในรูปแบบสหการดังกล่าวขึ้น โดยให้สัมพันธ์กับจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่มีอยู่ในเขตจังหวัดเพื่อให้มีการประสาน สนับสนุนการบริหารจัดการการศึกษาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ ทั้งในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยจัดการศึกษาในระดับนั้นมาก่อนแล้ว และทั้งกรณีที่ยังไม่เคยจัดการศึกษาในระดับนั้นมาก่อน ทั้งสำหรับการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อจัดการศึกษาของเอกชน โดยจะต้องรับฟังความคิดเห็นของเอกชนที่จัดการศึกษาอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและประชาชน เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ด้วย

3.1.1 การจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้าราชการครู³

เงื่อนไขสำคัญที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาก็คือ แม้ว่าจะผ่านหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโรงเรียนที่จะถ่ายโอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนผ่านขั้นตอนการประเมินความพร้อมตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเรียบร้อยแล้ว และมีการประกาศให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน (ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการล่วงหน้าอย่างน้อย 2 ปี ก่อนการถ่ายโอนจริง) แล้วก็ตาม แต่ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาที่มีอยู่แต่เดิมในสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอน ต่างก็ยังคงมีสถานะภาพเป็นข้าราชการของกระทรวงต้นสังกัดเดิมต่อไปจนกว่าองค์กร

³ สุรพล นิติไกรพจน์ . อ้างแล้ว

ปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกำหนดระบบบริหารงานบุคคลที่ทัดเทียมกับระบบบริหารงานบุคคลที่จะเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิรูปการศึกษา ทั้งในด้านค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าในวิชาชีพของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวง ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า ย่อมไม่สามารถสร้างขึ้นภายในระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้ภายในระยะเวลาอันสั้น

ดังนั้นหากท้ายที่สุดยังมีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานบางแห่งไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในปีงบประมาณ 2549-2554 แต่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาที่มีการถ่ายโอนไปเหล่านี้ ก็ยังไม่ได้รับความกระทบกระเทือนใดๆ และยังคงมีสถานะเป็นข้าราชการของกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ต่อไปเช่นเดิมทุกประการ

3.1.2 การกำหนดกรอบระยะเวลาที่ยืดหยุ่นสำหรับการถ่ายโอน

นอกจากแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจดังกล่าวจะได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนที่ยาวนาน สอดคล้องกับกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว การกำหนดกรอบระยะเวลาของการถ่ายโอนภารกิจเฉพาะการศึกษาขั้นปฐมวัย หรือในระดับอนุบาลซึ่งมีการดำเนินการในระดับดังกล่าวอยู่ไม่มากนักในระหว่างปีงบประมาณ 2545-2548 อันเป็นระยะเวลาสำหรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไว้ในระหว่างปีงบประมาณ 2549-2554 นั้น

กรอบระยะเวลาดังกล่าวนอกจากจะยาวนานเพียงพอสำหรับการเตรียมการในเรื่องการพัฒนาระดับคุณภาพและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนทั้งพัฒนาวิธีการบริหารการศึกษาในระบบใหม่ที่เน้นความเป็นอิสระของหน่วยปฏิบัติในเขตพื้นที่ และการมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆ ในสังคมแล้ว กรอบระยะเวลาดังกล่าวก็สอดคล้องและอยู่ภายใต้แนวคิดเรื่องการปรับปรุงสาระสำคัญของแผนได้ ตามที่บทบัญญัติในมาตรา 34 ของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจจะต้องทบทวนแผนกระจายอำนาจใหม่ทุกๆ ระยะเวลา 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องสัมพันธ์กับความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษาที่กำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระยะเวลาดังกล่าว

ดังนั้น การทบทวนแผนกระจายอำนาจใหม่เมื่อครบ 5 ปี⁴ ในต้นปี 2549 จึงเป็นโอกาสให้มีการทบทวนความเป็นไปได้ ความจำเป็น และความเหมาะสมของการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

⁴ มาตรา 34 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง ภายใต้เงื่อนไข และภายในกรอบระยะเวลาที่
กฎหมายอนุญาตไว้ให้กระทำได้อีกด้วย

DRU 

บทที่ 4

อำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการศึกษา

ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าประเทศไทยมีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญในการกำหนดทิศทางของการจัดการศึกษาของชาติ และในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ แน่นอนที่จะต้องกระทบต่อโครงสร้างอำนาจการจัดการศึกษาที่มีอยู่เดิมของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย รวมทั้งกระทบต่ออำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอีกด้วย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจึงทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามกฎหมายและเอกสารต่างๆ พอจะสรุปประเด็นปัญหาในวิทยานิพนธ์นี้ จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายอย่างไร และในแต่ละปัญหามีความสัมพันธ์รวมถึงเชื่อมโยงกันอย่างไร รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540, กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจปี 2542 และกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ขัดแย้งหรือส่งเสริมซึ่งกันและกันอย่างไร ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใดได้

จากปัญหาที่ผู้เขียนยกขึ้นเป็นประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนได้ทำการศึกษาจากการรวบรวมบรรดาบทความ เอกสาร และคำอธิบายกฎหมายต่างๆ พอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.1 อำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ภายหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญปี 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 แล้วได้ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดการศึกษาเอง และในการจัดการศึกษาโดยการรับโอนสถานศึกษามาจากกระทรวง และการควบคุมกำกับดูแลในด้านมาตรฐานการจัดการศึกษา ที่จะต้องมีเขตพื้นที่การศึกษาเกิดขึ้นและเป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลาง และเมื่อมีการเกิดเขตพื้นที่การศึกษาแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาใดตามมาหรือไม่

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าการจัดการทางการศึกษานั้น ได้ขาดการประสานและร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ในระยะต่อ ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น (หรือที่เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ในแนวทางใหม่ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตในการจัดทำบริการสาธารณะกว้างขวางขึ้น อีกทั้งได้รับการสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับราชการส่วนกลางเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหมวด 9 เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ของราชการส่วนกลางจะลดความสำคัญลง โดยอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้จะมีการถ่ายโดยมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน โดยเฉพาะในด้านการจัดการศึกษาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาสภาพของการบริหารจัดการการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะพบว่าสถานการณ์ยังไม่เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องต้องตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและราชการส่วนกลางก็ยังคง ขาดการประสานร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษาและปรากฏการณ์เช่นนี้ก็ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องการจัดการศึกษาระหว่างราชการส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะต้องเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นต่อไป ปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องนี้ได้แก่

4.1.1 ระบบการศึกษาสมัยใหม่อยู่บนพื้นฐานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย¹

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ และการศึกษาก็ถือว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประการหนึ่งฉะนั้น การจัดการศึกษาภายใต้กรอบเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ ประชาชนฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมจำเป็นจะต้องมีส่วนร่วมในการศึกษาทุกระดับ หาใช่ปล่อยให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของราชการส่วนกลางเช่นในปัจจุบันไม่ เนื่องจากสภาพการรวมศูนย์ในการจัดการศึกษาไว้ที่ราชการส่วนกลาง

¹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ . รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษา . เล่มที่ 1 . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา : โรงพิมพ์เดือนตุลา . ตุลาคม 2543 . หน้า 81

การจัดการศึกษาจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีลักษณะหลากหลายได้ให้ตรงต่อความต้องการที่แท้จริง ด้วยเหตุที่รูปแบบการบริหารการจัดการศึกษาศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางจะขาดเอกภาพ ทำให้เกิดระบบที่มีลักษณะเคร่งครัดตายตัว ในองค์กรที่ยากต่อที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชน และองค์กรเอกชนหรือกลุ่มอาชีพ และภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมส่งเสริมในการดำเนินงาน ประชาชน ผู้ปกครองและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา การกำหนดหลักสูตรแบบเรียน และการจัดการเรียนการสอน ทำให้การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นและตัวผู้เรียน การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ปกครอง จะมีอยู่บ้างก็ในรูปแบบของการช่วยเหลือแรงงาน และเงินหรือวัสดุครุภัณฑ์ มากกว่าการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ หรือร่วมติดตามผล ประกอบกับบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยต่างๆ เองก็ไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษายกตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 แม้กำหนดให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีกรรมการบางส่วน (ส่วนน้อย) มาจากประชาชนภายในอำเภอนั้น แต่กรรมการที่มาจากประชาชนในอำเภอนั้น ก็มักจะเป็นเสียงส่วนน้อยและไม่ได้รับความสำคัญเท่ากับกรรมการที่มาจากราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค กรณีนี้จึงสามารถแสดงให้เห็นว่าทั้งในส่วนโครงสร้างของการจัดการศึกษาที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรเอกชน กลุ่มองค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แต่แม้ในเชิงโครงสร้างจะกำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แต่ด้วยเจตคติของบุคลากรทางการศึกษาที่มาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ข้างต้นก็ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรเอกชน กลุ่มอาชีพ และทุกๆ ฝ่ายในสังคมในการจัดการศึกษา ประสบกับอุปสรรคขัดขวางได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้จะได้รับการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดรูปแบบ และวิธีการต่าง ๆ ที่จะแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกฝ่ายในการจัดการศึกษาไว้ในบทบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อสนองตอบต่อปรัชญาการศึกษาที่ว่า “การปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องของคนทุกคน”

และผู้เขียนยังพบว่าในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะมีความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ ภารกิจและงบประมาณของตนและจะเป็นหลักในการจัดทำบริการสาธารณะของชาติต่อไป กล่าวคือการมีส่วนร่วมของประชาชนฝ่ายต่าง ๆ จะสามารถก่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจนและชอบด้วยกฎหมายมากกว่าการชุมนุมประท้วงหรือเรียกร้องเป็นครั้งคราว ซึ่งไม่มีหลักประกันใดๆ ว่ารัฐบาลจะดำเนินการให้ตามข้อเรียกร้อง ฉะนั้น

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่น่าจะให้หลักประกันในการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้ดีกว่าการมีส่วนร่วมแบบอื่น หรือจะกล่าวให้ชัดเจนคือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันถือเป็นองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารและมาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้นๆ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งก็หมายรวมถึงการจัดการศึกษาภายในท้องถิ่นนั้น ๆ

อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ประสบปัญหาเช่นกันเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในด้านอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไทยมีทั้งเรื่อง โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น การกำกับดูแลท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชน ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนจะขอกล่าวเฉพาะปัญหาเรื่อง อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาและเรื่องงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาโดยสามารถแยกเป็นประเด็นเพื่อพิจารณาได้ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา²

แม้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะบัญญัติให้ท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่พอสมควร ตามแต่ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ 27 ประการ แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยกลับมีอำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนน้อยมาก ที่เป็นเช่นนี้เพราะบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นทั้งหลายมักจะบัญญัติให้ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่แม้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติให้ท้องถิ่นมีอำนาจให้บริการสาธารณะบางประการ แต่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการศึกษานั้น เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทเท่านั้นที่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษา ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล โดยเชื่อมโยงกับหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยที่รับผิดชอบด้านนี้คือ สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง โดยจะเน้นบทบาทด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงานด้านบุคลากรทางการศึกษา การบริหารงบประมาณ รวมถึงการจัดการเรียนการสอน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร

² อ้างแล้ว หน้า 83

ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาแต่อย่างใด แต่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 45 (5) ความว่า “แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น” ซึ่งหมายถึงหมายถึงการแบ่งสรรเงินด้านการศึกษาให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย รวมทั้ง (9) ที่บัญญัติว่า “จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บรรดาอำนาจ หน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งหมายถึงว่า หากมีกฎหมายใดกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องทำหน้าที่นั้นด้วย สุดท้ายคือ องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งไม่ได้ให้อำนาจในการจัดการศึกษาโดยตรง แต่จะมีหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้าไปส่งเสริมการศึกษาในฐานะผู้ให้การสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษากระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่ของตำบลนั้น ๆ ด้วย

ข. งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

ปัญหาในเรื่องงบประมาณและการคลังท้องถิ่นเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ตามไปด้วย เพราะปัญหาสำคัญในเรื่องงบประมาณและการคลังท้องถิ่นของไทย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่น้อย คือก่อนปี 2542 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอยู่ในระหว่าง 6-9 % ของรายได้ของรัฐบาล จึงทำให้ประสบปัญหาในเรื่องงบประมาณที่จะนำมาใช้พัฒนาบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำให้มีคุณภาพทัดเทียมกับการจัดทำบริการสาธารณะที่ราชการส่วนกลางจัดทำอย่างเช่น ในกรณีของการจัดการศึกษานั้นจะเห็นว่าโรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากมีมาตรฐานไม่เท่าเทียมกับโรงเรียนที่เป็นของราชการส่วนกลาง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของคุณภาพทางการศึกษาระหว่างนักเรียนที่เข้าศึกษาในโรงเรียนที่สังกัดราชการส่วนกลางกับโรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าสภาพปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้นมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงบางประการเท่านั้นที่มีอำนาจในการจัดการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการจัดการศึกษาได้ก็จะต้องอยู่ภายใต้การดูแลของราชการส่วนกลางคือ กระทรวงมหาดไทยทั้งในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคลากรการศึกษา การบริหารงบประมาณ ประกอบกับความไม่มีอิสระใน

ทางงบประมาณและการคลัง ตลอดจนสัดส่วนของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเทียบกับรายได้ของรัฐบาล ทำให้เป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นอย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวเหล่านี้กำลังจะได้รับการแก้ไขจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.1.2 ระบบบริหารราชการทางการศึกษาในปัจจุบัน ขาดกลไกการประสานกับองค์กรส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่การสนับสนุนทรัพยากร บุคลากร และการร่วมตัดสินใจและรับผิดชอบในการดำเนินการ³

การจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในระดับขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการและของทุกกรมจัดโดยรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางทั้งสิ้น แม้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งบริหารตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา และมีการแบ่งอำนาจไว้เป็นขั้นตอน คือ อำเภอ จังหวัด และส่วนกลาง แต่งงานและการตัดสินใจที่สำคัญบางส่วนก็ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง ระบบดังกล่าวก่อให้เกิดความล่าช้าในการอนุมัติ อนุญาต ขาดความเป็นอิสระในการคิด การตัดสินใจในระดับล่าง และระดับปฏิบัติของหน่วยงานในพื้นที่ และสถานศึกษารวมทั้งในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ถึงแม้จะมีการมอบและแบ่งอำนาจไปยังสถานศึกษาและหน่วยงานในจังหวัด และเขตการศึกษา ก็ยังไม่อาจที่จะทำให้การบริหาร และตัดสินใจของหน่วยงานดังกล่าวสอดคล้องกับความจำเป็นและความเร่งด่วนในการแก้ปัญหา และตอบสนองความต้องการของนักเรียนและประชาชน หรือชุมชนในพื้นที่ได้เหมาะสม

ระบบการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการดังที่ได้กล่าวมาแล้วจึงไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการประสานเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายในเรื่องการจัดการศึกษาทั้งหมดจะมาจากกาส่วนกลาง แม้กระทั่งในเรื่องหลักสูตรสำหรับการจัดการศึกษาให้กับนักเรียนในพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม แต่ท้องที่ที่อาศัยยังจะต้องเรียนโดยใช้หลักสูตรเดียวกันทั้งหมดทั่วประเทศ ซึ่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายได้ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โรงเรียนของราชการส่วนกลางตั้งอยู่ก็ไม่มีอำนาจในการที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้

³ อ้างแล้ว . หน้า 85

นอกจากเรื่องหลักสูตรแล้ว การบริหารจัดการทางการศึกษายังขาดกลไกเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการสนับสนุนในด้านทรัพยากร ในด้านบุคลากรและการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการดำเนินการ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาตามประเด็นได้ดังนี้

ก. การสนับสนุนในด้านทรัพยากร

การบริหารราชการทางการศึกษาในปัจจุบันไม่มีกลไกที่สามารถเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาสนับสนุนทางด้านทรัพยากรได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาสนับสนุนทางด้านทรัพยากรได้ก็เฉพาะแต่โรงเรียนที่อยู่ในสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถมีส่วนร่วมในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาแก่โรงเรียนประเภทอื่นได้ แม้ว่าโรงเรียนดังกล่าวจะตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากกรอบของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อันเป็นวิธีการจัดระบบงบประมาณที่สร้างความแข็งแกร่งและความเป็นเอกภาพให้กับระบบงบประมาณแผ่นดินโดยเฉพาะในกระทรวง ทบวง กรม ไม่เอื้อให้ท้องถิ่นสามารถสนับสนุนงบประมาณให้แก่การดำเนินงานของราชการส่วนอื่น ๆ ได้ซึ่งไม่เพียงทำให้เกิดการรวมศูนย์ทรัพยากรมากกว่าการกระจายทรัพยากร แต่ยังทำให้การสนับสนุนทางด้านทรัพยากรจากท้องถิ่นในการจัดการศึกษายังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์จะสนับสนุนด้านการจัดการศึกษาที่เป็นเพียงการบริจาคให้กับโรงเรียนหรือสถานศึกษาเป็นแห่ง ๆ ไปเท่านั้น ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการสนับสนุนอย่างเป็นกิจจะลักษณะได้

ข. การสนับสนุนในด้านบุคลากร

แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบุคลากรที่มีความสามารถในด้านการศึกษาอยู่ที่ตามแต่ด้วยระบบราชการปัจจุบัน ที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการไหลเวียนภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถนำบุคลากรดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดการศึกษาทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติได้ ส่งผลให้ราชการส่วนกลางไม่สามารถนำบุคลากรที่มีคุณภาพในด้านการศึกษามาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาของส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นได้ด้วยเหตุบุคลากรเหล่านั้นเป็นข้าราชการหรือพนักงานที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

ค. การมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการดำเนินการ

ระบบบริหารราชการทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่รวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลางทำให้ระบบบริหารราชการทางการศึกษาในระดับพื้นฐานขาดความยืดหยุ่นไม่สนองตอบต่อความต้องการที่แตกต่างกันหลากหลายทางการศึกษาของประชาชนทั่วประเทศได้ เนื่องด้วยกล

ไกของส่วนราชการที่มีลักษณะกระทรวง ทบวง กรมของกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้เกิดระบบสายการบังคับบัญชาตั้งแต่ระดับล่างขึ้นสู่ระดับสูง หน่วยราชการระดับสูงก็รับนโยบายจากรัฐบาล และตั้งการลงไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับ โดยน่านโยบายดังกล่าวปรับให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ คำสั่ง และระเบียบภายในแล้วจึงนำไปปฏิบัติ จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างของระบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในระดับการกำหนดนโยบาย และระดับปฏิบัติในการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ แม้กระทรวงศึกษาธิการจะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้บ้างในบางเรื่องและบางโอกาส แต่การดำเนินการดังกล่าวนั้นก็ดำเนินการไปตามนโยบายของผู้บริหารระดับสูงบ้างและบางคณะ และความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนก็ไม่มีหลักประกันใด ๆ ว่าจะมีการนำไปปฏิบัติ เพราะกระทรวงศึกษาธิการก็มีดุลพินิจในการตัดสินใจ และส่วนมากก็มักจะไม่ได้นำข้อเสนอและความคิดเห็นต่าง ๆ ไปกำหนดเป็นนโยบายซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้ และในส่วนของจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่อยู่ในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยในปัจจุบันซึ่งสถานศึกษาแต่ละแห่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีความเป็นอิสระภายในองค์กรของตนเองอยู่แล้วในระดับหนึ่ง ไม่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลางดังเช่นกระทรวงศึกษาธิการ แต่อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มุ่งที่จะผลิตบัณฑิตออกไปสู่ตลาดแรงงาน หากได้มุ่งที่จะจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นที่ตั้งสถาบันแต่อย่างใด เมื่อมหาวิทยาลัยมีความเป็นความอิสระในตัวเอง และมุ่งตอบสนองความต้องการของสังคมโดยรวม จึงทำให้มหาวิทยาลัยมองไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทุกๆ ด้าน ส่วนในกรณีของสถาบันราชภัฏแม้จะได้ชื่อว่าสถาบันอุดมศึกษาของท้องถิ่น แต่สภาพการณ์กลับมีสภาพใกล้เคียงกับมหาวิทยาลัยที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย กล่าวคือ สถาบันราชภัฏสังกัดสภาสถาบันราชภัฏที่มีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านต่างๆ เองได้เว้นแต่ในเรื่องงบประมาณและการเงิน ก็ได้มีความเปลี่ยนแปลงในแง่ความมุ่งหมายในการผลิตบัณฑิตที่มุ่งตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานในระดับชาติมากยิ่งขึ้นและยังไม่ให้ความสำคัญมากนักต่อการสร้างกลไกเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในแง่การสนับสนุนทรัพยากร และการร่วมตัดสินใจและรับผิดชอบในการดำเนินการในด้านต่างๆ ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปว่าทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการของสถาบันราชภัฏก็มีลักษณะเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่แปลกแยกและไม่ค่อยมีลักษณะของการประสานร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของสถาบันต่าง ๆ มากนักนั่นเอง

ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาต่อไปและพบว่ารูปแบบขององค์กรบริหารและองค์กรช่วยบริหารในปัจจุบัน มิได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนรับผิดชอบและบริหารงานการศึกษาได้

ในปัจจุบันนี้อาจจะกล่าวได้ว่า โรงเรียนหรือสถานศึกษาก็มีลักษณะการบริหารจัดการ เช่นเดียวกับระบบบริหารราชการทั่วไป กล่าวคือ การบริหารจัดการมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางรัฐหรือราชการส่วนกลางยังคงใช้อำนาจมากในการควบคุม ในการกำหนดนโยบายการศึกษาโดยเฉพาะในการบริหารงบประมาณและการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในโรงเรียน แต่หลักการแนวทางใหม่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงสถานการณ์ในปัจจุบันที่ต้องการการศึกษาที่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและสังคมอย่างเหมาะสม รวดเร็ว ทันการ และต้องการให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง และเพื่อประกันการตอบสนองที่เหมาะสมต่อชุมชนและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการปรับกระบวนการบริหารจัดการไปสู่วิธีแบบที่ควรให้ชุมชนรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม การสร้างเงื่อนไขให้ผู้บริหารต้องพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการและข้อเท็จจริงในระดับสถานศึกษา การกระจายอำนาจสู่ระดับล่างและจัดการให้ชุมชนมีส่วนร่วม จึงกลายเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการให้สถานศึกษาตอบสนองและสัมพันธ์กับสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสมและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่มีแนวโน้มว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในอนาคต แม้ในปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการจะมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งและให้อำนาจแก่คณะกรรมการในระดับต่าง ๆ บางประการให้ดำเนินการในการบริหารจัดการศึกษาภายในพื้นที่ต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่องค์กรในรูปของคณะกรรมการเหล่านี้ได้แก่ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ตลอดจนหน่วยย่อยที่สุดคือ คณะกรรมการโรงเรียนก็ยังไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อทิศทางการปฏิรูปการศึกษาจังหวัด คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ได้รับการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการต่าง ๆ ให้มีความหลากหลายในเรื่องที่มาของบุคคลในคณะกรรมการ แต่หากได้พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าบุคคลที่จะได้รับเลือกให้เป็นกรรมการภายในคณะกรรมการข้างต้น ล้วนแล้วแต่เป็นบุคลากรที่มาจากราชการส่วนกลางแทบทั้งสิ้น ในส่วนของสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็มีสถานะทางกฎหมายเป็นราชการส่วนกลางเช่นเดียวกับคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและเมืองประกอบของกรรมการในทำนองเดียวกัน

สำหรับกรณีคณะกรรมการ โรงเรียนนั้น แม้คณะกรรมการ โรงเรียนจะไม่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายดังเช่นคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ แต่ก็มีการกำหนดให้จัดตั้งขึ้นในทางความเป็นจริงในโรงเรียนต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือในการดำเนิน การดำเนินงานต่าง ๆ ของโรงเรียนให้เป็นไปได้โดยราบรื่น กระนั้นคณะกรรมการ โรงเรียนก็ยังไม่มีความอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงและมีโครงสร้างที่ขาดการประสาน ขาดการเชื่อมโยง และมิได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมรับผิดชอบและบริหารงานการศึกษาแต่อย่างใด เพราะถึงแม้ว่าโครงสร้างของคณะกรรมการเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ คณะกรรมการ โรงเรียนจะมีกรรมการส่วนหนึ่งที่มาจากประชาชนในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม แต่บุคคลเหล่านี้ก็มีบทบาทไม่มากนัก จะเป็นก็เพียงแต่กรรมการที่ปรึกษาหรือเพียงแต่รับทราบการดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าว อันถือเป็นจุดอ่อนของระบบคณะกรรมการที่เกี่ยวกับศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับโรงเรียน ซึ่งเป็นระดับที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุดซึ่งคณะกรรมการ โรงเรียนยังคงเป็นเพียงกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหาร โรงเรียน โดยมิได้มีการกำหนดบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับแต่อย่างใด

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายแม่บทสำคัญในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาของชาติ เมื่อพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าว การดำเนินการตามกฎหมายนี้จะไม่เพียงแต่จะกระทบต่อโครงสร้างอำนาจในการจัดการศึกษาที่มีอยู่เดิมของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น หากยังจะกระทบต่ออำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นอำนาจอันมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าบทบัญญัตินี้มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 289 หรือไม่ และอำนาจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขัดหรือแย้งกับอำนาจของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาหรือไม่ เพราะเมื่อพิจารณาในเบื้องต้นจะเป็นได้ว่ามาตรานี้มีนัยที่มุ่งประสงค์ที่จะให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นด้วยอันจะมีลักษณะที่ซ้อนทับกับการดำเนินการของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเช่นกัน

4.1.3 อำนาจการจัดการศึกษากับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง⁴

ในอำนาจการจัดการศึกษาของท้องถิ่นนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันดังนี้

- . รัฐธรรมนูญ ปี 2540 มาตรา 289 , 43 และมาตรา 81
- . พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ 2542 มาตรา 42,47,49,50,51,53 และมาตรา 62
- . พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 , 17 , 18 ,19 และมาตรา 30

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 289 บัญญัติว่า “ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตาม ความเหมาะสมและความต้องการในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของ รัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

มาตรา 43 บัญญัติว่า “ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายการจัดการ ศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

มาตรา 81 บัญญัติว่า “ รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการ ศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษา ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึก ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศพัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ ”

⁴ สุเจตน์ สถาพรนานนท์ และคณะ. เอกสารหมายเลข 3 . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการ ศึกษา. 5 กันยายน 2543

ข. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 42 บัญญัติว่า “ ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ”

มาตรา 47 บัญญัติว่า “ ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบประกันคุณภาพภายนอก

ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ”

มาตรา 49 บัญญัติว่า “ ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการและแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้...”

มาตรา 50 บัญญัติว่า “ ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถาน ศึกษา รวมทั้งผู้ปกครองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรองที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น ”

มาตรา 51 บัญญัติว่า “ ในกรณีที่ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาใดไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา รายงานต่อคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข ”

มาตรา 53 บัญญัติว่า “ ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริการสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพกำกับดูแลการ

ปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพรวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา

ให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนด

การจัดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการให้การออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ความในวรรคสองไม่ใช้บังคับแก่บุคลากรทางการศึกษาที่จัดการศึกษาตาม อัยาศัย สถานศึกษาตามมาตรา 18 (3) ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษาและ วิทยาการพิเศษทางการศึกษา

ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่คณาจารย์ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการ ศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญา”

มาตรา 62 บัญญัติว่า “ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิ ภาพและ ประสิทธิภาพ การใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการศึกษา แนว การจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานของรัฐที่มี หน้าที่ตรวจสอบภายนอก

หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตามและการประเมิน ให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง”

ก. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 บัญญัติว่า “ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมี อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ดังนี้

- (1).....
- (2).....
- (9) การจัดการศึกษา
-”

มาตรา 17 บัญญัติว่า “ ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1).....

(2).....

(6) การจัดการศึกษา

.....”

มาตรา 18 บัญญัติว่า “ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17 ”

มาตรา 19 บัญญัติว่า “ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และ 17 ”

มาตรา 30 บัญญัติว่า “ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รับดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

(ก) ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี.....”

เมื่อได้พิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วจะพบประเด็นทางกฎหมายต่อเรื่องดังกล่าวรวมสี่ประการดังนี้คือ

1. เมื่อพิจารณาบทมาตรา 43 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่าการจัดการศึกษาของรัฐจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน จะเห็นได้ว่ารัฐย่อมมีหน้าที่จัดการศึกษาเป็นหลัก เพียงแต่จะต้องคำนึงถึงรูปแบบในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยประกอบกับมาตรา 81 ซึ่งอยู่หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่ว่า รัฐจะต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติส่งเสริม

สนับสนุน และจัดการศึกษาในด้านต่าง ๆ ทั้งของส่วนกลางและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ฉะนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติ ดังกล่าวประกอบกับมาตรา 289 ของรัฐธรรมนูญแล้วจึงเห็นว่า
 รัฐย่อมมีหน้าที่จัดการศึกษา ส่งเสริมสนับสนุนในด้านต่าง ๆ โดยคำนึงการมีส่วนร่วมขององค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งก็ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาตามความเหมาะสมและความต้องการภายใน
 ท้องถิ่นนั้น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติทั้งสามมาตราแห่งรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กล่าวมานั้น จำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายกลางที่จะอนุวัติการให้เป็น
 ไปตามแนวทางดังกล่าวเพื่อวางระบบการจัดการศึกษาของชาติ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวก็คือ
 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้
 กระทรวง การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมสามารถวางหลักเกณฑ์เพื่อประเมินความพร้อม และ
 สนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย
 และมาตรฐานการศึกษาได้ ฉะนั้นบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีนัยที่จะส่งเสริม สนับสนุน การจัดการ
 ศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการใน
 เรื่องเหล่านี้เท่านั้น หากได้มีความมุ่งหมายที่จะมุ่งให้รัฐในส่วนกลางเข้าไปจัดการศึกษาทั้งหมดแทน
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
 มุ่งที่จะควบคุมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็แต่เฉพาะในเชิงการสนับสนุนส่งเสริม
 โดยมีลักษณะเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การศึกษาว่าจักต้องเป็นอย่างไร โดยให้
 เป็นอำนาจของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ตามมาตรา 49 แห่งพระ
 ราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมถึงการสนับสนุน ส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นสามารถยกระดับ คุณภาพของการจัดการศึกษาของตนเพื่อเข้าถึงมาตรฐานดังกล่าวอีกด้วย

2. ประเทศไทยมีจัดระบบการปกครองประเทศไทยภายใต้รูปของรัฐที่มีลักษณะเป็นรัฐ
 เดี่ยวมิใช่สหพันธรัฐหรือสมาพันธรัฐ ซึ่งย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องอยู่ภายใต้
 การกำกับดูแลจากส่วนกลางอันหมายถึงการมีระบบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลาง ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการบทบัญญัติมาตรา
 289 ของรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิในการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม
 และความต่อนั้น หากได้เป็นการให้สิทธิเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบควบคุมใด ๆ แก่
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา หากแต่ในการจัดการทางการนั้นองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นย่อมจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์มาตรา 43 และมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญกล่าวคือรัฐ
 ย่อมมีอำนาจตรวจสอบควบคุม โดยใช้อำนาจรัฐเข้าการใช้อำนาจจัดการการศึกษาขององค์กรปก
 ครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 289 วรรค 2 ตอนท้ายก็ยัง

กำหนดไว้อีกด้วยว่าการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 289 อันเป็นที่มาของอำนาจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองนั้น ก็ยังจำกัดการใช้อำนาจในเรื่องการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องนี้ไว้ด้วย โดยมอบให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตรากฎหมายออกมากำหนดลักษณะวิธีการ และขอบเขตของการใช้สิทธิดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมได้

ลักษณะของการควบคุมที่ว่าเป็นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นเป็นสัมพันธ์ในลักษณะที่เรียกว่า การกำกับดูแล ซึ่งได้ปรากฏอยู่ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ หลายฉบับ กำหนดอำนาจดำเนินการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำกิจการสาธารณะบางประการ แต่หาได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยปราศจากกรอบทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทหรือปราศจากการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายจากส่วนกลางแต่อย่างใด ดังเป็นกรณีตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ได้กำหนดอำนาจของกำนันไว้ประการหนึ่ง ได้แก่ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญา และการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่การใช้อำนาจดังกล่าวของกำนันก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยการจับจะต้องทำหลักเกณฑ์อย่างใด ขอบเขตอำนาจในการตรวจค้นมีอยู่เพียงใด ฯลฯ อีกทั้งอำนาจดังกล่าวหาได้เป็นการตัดอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในการสืบสวนสอบสวนตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่การกำหนดมาตรฐานของมลพิษที่จำเป็นต้องปล่อยลงสู่สิ่งแวดล้อมกฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ โดยให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดชนิดและประเภทของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิตและการอื่น ๆ อีกหลายประเภทให้อยู่ในความควบคุมและจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์มาตรการและวิธีการเพื่อการจัดการบำบัดและกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว หรือในกรณีของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากกฎกระทรวงได้และในกรณีที่ต้องการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดต่อกฎกระทรวง เนื่องจากมีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเฉพาะถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเสียก่อน

ตัวอย่างทั้งสามกรณีที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าแม้จะมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจบางประการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้ แต่การจัดทำ

ภารกิจใด ๆ ก็ตามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะต้องตกอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดทำภารกิจนั้นแล้ว การจัดทำภารกิจดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจะต้องตกอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายอื่น ๆ ที่รัฐสภาตราขึ้นซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ๆ อีกด้วย

3. หากมองภาพรวมของกระบวนการนิติบัญญัติ ในการจัดทำกิจการของรัฐด้วยการตรากฎหมายขึ้นวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติหรือจัดตั้งองค์กรทางกฎหมายเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการทำกิจการสาธารณะนั้น จะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีเจตนารมณ์ที่จะให้กฎหมายหรือการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเป็นไปโดยปราศจากการขัดหรือแย้งกันอันจะส่งผลให้กฎหมายหรืออำนาจหน้าที่องค์กรของรัฐที่กำหนดไว้ในกฎหมายสิ้นผลไปหรือไม่สามารถดำเนินการตามความมุ่งหมายของกฎหมายได้ เนื่องจากในการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีความประสงค์ที่จะให้องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ประสานส่งเสริมซึ่งกันและกันให้สามารถปฏิบัติงานได้ดีที่สุดเพื่อประโยชน์ของรัฐโดยรวม ฉะนั้นการที่มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อำนาจกระทรวงการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม ในการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นั้นก็เป็นเพียงการกำหนดกรอบกลางสำหรับการประเมินมาตรฐานในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นไว้เท่านั้น และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 16 (9) มาตรา 17 (6) มาตรา 18 และมาตรา 19 ซึ่งเป็นกรให้อำนาจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งก็บัญญัติเพียงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดการศึกษาได้ ส่วนการจัดการศึกษานั้นจะจัดอย่างไร เพื่อใคร เมื่อใด หรือในมาตรฐานใดอันเป็นรายละเอียดของการดำเนินการนั้นก็ย่อมจักต้องพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม จะได้กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้นเอง

4. นอกจากกรอบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว ยังมีกรอบอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องดำเนินการตามภายในบริบทของการเข้ามารับผิดชอบจัดการศึกษาอีกด้วย เช่น การจะต้องมีระบบประกันคุณภาพการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 47 โดยให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาซึ่งจะทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์การประเมินและทำการประเมินตามมาตรา 49 โดยสถานศึกษา (ไม่ว่าจะสังกัดราชการส่วนกลางหรือสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จำต้องให้ความร่วมมือในด้านข้อมูลและการดำเนินการประเมินมาตรฐานการจัดการศึกษากับ

สำนักงาน ๆ ดังกล่าว ตามมาตรา 50 และหากมีกรณีที่ทำงสำนักงาน ๆ ประเมินว่าสถานศึกษาแห่งใดแห่งหนึ่งจัดการศึกษาไม่ได้มาตรฐานการศึกษา ให้จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัดตามมาตรา 51 หรือการมีบทบัญญัติที่ให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 53 รวมถึงการมีระบบที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างระบบการตรวจ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับ

หลักการศึกษานโยบายการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยมีการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกโดยให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวในกฎกระทรวง มาตรา 62 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ฯลฯ เป็นต้น ฉะนั้นบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือและนำมาปฏิบัติในการบริหารการศึกษาและการจัดการศึกษา ซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

สรุปในประเด็นของของอำนาจการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับอำนาจการจัดการศึกษาของราชการส่วนกลางนี้ ในการศึกษาของผู้เขียนนั้นสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน มีความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งในด้านการจัดการศึกษานี้ก็ถือว่าการจัดการให้บริการสาธารณะและได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ

ข. ด้านราชการส่วนกลาง

พบว่าหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง เป็นองค์กรบริหารตามหลักการรวมอำนาจปกครองนั่นเอง ซึ่งในด้านการจัดการศึกษานั้นก็เป็นส่วนหนึ่งของการให้บริการสาธารณะของรัฐที่ต้องให้แก่ประชาชน

จากรูปแบบการปกครองตามที่สรุปข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าการให้บริการสาธารณะด้านการศึกษานี้กฎหมายให้อำนาจไว้ทั้งที่ส่วนกลางและท้องถิ่น ซึ่งต่อมาได้มีการใช้กฎหมายการศึกษาแห่งชาติในปี 2542 และได้มีการประกาศใช้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในปีเดียวกันทำให้ต้องมีปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้น หากพิจารณาจากกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญปี 2540 , กฎหมายการศึกษาปี 2542 , กฎหมายกำหนดแผนฯปี 2542 และกรอบสาระของแผนปฏิบัติการฯที่ออกตามกฎหมายกำหนดแผนฯ เราจะพบว่ากฎหมายทั้งหมดมีที่มาจากความต้องการของประชาชนที่ต้องการปกครองตนเองให้มากขึ้น โดยรัฐจะต้องกระจายอำนาจไป

ให้แก่องค์กรท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งวิธีการหนึ่งในการกระจายอำนาจ ไปคือด้านงบประมาณ รัฐจะต้องถ่ายโอนงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเรื่อย และท้องถิ่นเองก็ต้องเตรียมความพร้อมด้านการให้บริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นไปด้วย เมื่อกฎหมายในส่วนกระจายอำนาจนี้ได้บ่งบอกถึงออกมาแล้ว ด้านการจัดการศึกษาก็มีกฎหมายการศึกษาปี 2542 ที่มีสาระกรอบที่กล่าวไปถึงการกระจายอำนาจ และมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้เอง ดังนั้นหากเราวิเคราะห์กฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง 4 ฉบับ กับแผนปฏิบัติการฯ เราก็อาจสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ของอำนาจในการจัดการศึกษาของราชการส่วนกลางกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมานั้น ไม่ว่าจะพิจารณาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ในลักษณะของการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในด้านคุณภาพของการจัดการศึกษา หรือพิจารณาจากหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของรัฐ และหลักเกณฑ์ด้านการใช้อำนาจดำเนินการสาธารณะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น จะพบว่าอำนาจในการจัดการศึกษาระหว่างส่วนราชการส่วนกลางกับท้องถิ่นย่อมจะสามารถประสานสอดคล้องกันได้โดยผ่านบทบัญญัติมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ นอกจากนั้นการที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติรายละเอียดในเรื่องการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ก็หมายความว่าผู้ยกร่างกฎหมายมีความประสงค์จะให้การกำหนดในเรื่องดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการศึกษา

ในอนาคตรัฐ จะต้องโอนภารกิจในการจัดการศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการเอง ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเมื่อพิจารณาจากสภาพของภารกิจแล้วเป็นงานที่ไม่มีความซับซ้อน และไม่ใช่ว่าเรื่องนี้อาจมีผลกระทบต่อการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐ กับทั้งเป็นงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการและควรจะต้องจัดให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้นงานการจัดการศึกษาจึงเป็นงานที่ควรจะต้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 30 (1) (ก) บัญญัติว่า “ให้รัฐโอนภารกิจที่มีการดำเนินการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในสี่ปี”

ดังนั้นในการดำเนินการ ผู้เขียนเองเห็นว่าควรสนับสนุนแนวความคิดของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ที่เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมทางทรัพยากร บุคลากรและ

มีความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาเอง เพราะงานทางด้านการจัดการศึกษาน่าจะไม่ใช่ภารกิจที่รัฐจะต้องผูกขาดการดำเนินการดังกล่าวไว้ทั้งนี้ โดยการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการศึกษาในส่วนรัฐเคยรับผิดชอบจัดการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งทั้งทางด้านงบประมาณ ความเหมาะสม ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงบุคลากรทางการศึกษา และนำไปตามเงื่อนไขที่ต้องกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งจะต้องตราขึ้นภายในกรอบของกฎหมายดังกล่าว และแม้ว่าในอนาคตรัฐจะโอนภารกิจในด้านการจัดการศึกษาบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่รัฐยังคงมีอำนาจกำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อไปในด้านของการควบคุมมาตรฐานการศึกษาและด้านอื่น ๆ อีกทั้งยังสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้วย

ฉะนั้นการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจึงย่อมจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของกระทรวงฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จึงย่อมเป็นการดำเนินการที่ไม่ขัดหรือแย้งต่ออำนาจหน้าที่และภารกิจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางตรงกันข้ามอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังกล่าวกลับจะช่วยในการประสาน ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานอันจะเป็นที่ยอมรับของสังคมและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมต่อไปอีกด้วย

4.2. บทบัญญัติมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 289 อย่างไร⁵

เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาจะให้มีการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาจะก่อให้เกิดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือไม่ และจะมีสถานะอย่างไรทางกฎหมาย เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาออกไปยังองค์กร

⁵ วนิดา แสงสารพันธ์ และคณะ . เอกสารหมายเลข 66 . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา . 23 กุมภาพันธ์ 2544

ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เกิดปัญหาขึ้นว่า ตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ได้มีบทบัญญัติให้กระทรวงกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาด้วย ดังนั้นการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญจะครอบคลุมไปถึงการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาด้วยหรือไม่ และบทบัญญัติในมาตรานี้มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือไม่อย่างไร

จากประเด็นปัญหาข้างต้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ที่จะต้องนำมาพิจารณาดังนี้

4.2.1 รัฐธรรมนูญ มาตรา 289,283,284 และในหมวดที่ 9

4.2.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30

4.2.3 แผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ปี 2543

4.2.4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 37,38 และมาตรา 39

เมื่อนำกฎหมายต่างๆที่กล่าวมาข้างต้นมาพิจารณาจะพบว่าการบริหารจัดการศึกษาจากเดิมที่เป็นงานราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ) จะมีความเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปจากเดิม โดยจะมีการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษามากขึ้นในลักษณะการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน [School Based Management] และอยู่ภายใต้การดูแลของเขตพื้นที่การศึกษา

เขตพื้นที่ศึกษานี้จะมีหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาอยู่ในเขตพื้นที่ และเป็นหน่วยงานปฏิบัติหลัก รวมทั้งมีการเปิดให้ท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมมีบทบาทมากขึ้น และกฎหมายก็ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาในด้าน

1. วิชาการ
2. งบประมาณ
3. การบริหารงานบุคคล
4. การบริหารงานทั่วไป

ภายใต้การกำหนดโครงสร้างของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในโครงสร้างของกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม จึงเป็นโครงสร้างที่ถูกกำหนดให้เป็นราชการส่วนกลาง ดังนั้นภายใต้แนวทางนี้ จึงเป็นการกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจ [Deconcentration] ให้หน่วยปฏิบัติในพื้นที่เท่านั้น เท่ากับว่าหน่วยปฏิบัติหรือเขตพื้นที่การศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางเช่นกัน มิได้แบ่งแยกออกมาเพราะไม่สามารถแยกออกมาได้

เมื่อนำมาตรา 39 ของ กฎหมายการศึกษาขึ้นมาพิจารณาจะยิ่งพบว่า กฎหมายกำหนดให้มีเพียงการกระจายอำนาจในบางส่วนเท่านั้น มิใช่ความหมายเดียวกับรัฐธรรมนูญที่ให้มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นการกระจายอำนาจภายใต้หลักการที่ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปก

ครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นนั้น โดยรัฐจะมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแลเท่านั้น ภายใตกรอบของกฎหมายเท่านั้น จึงมีความหมายคนละลักษณะกับการกระจายอำนาจตามมาตรา 39 ดังกล่าว ที่เป็นการกระจายการรวมศูนย์อำนาจออกมาเท่านั้นเอง จึงไม่มีปัญหาในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแต่อย่างใด

สรุปจากเหตุผลข้างต้น ผู้เขียนจะสรุปให้เห็นถึงเหตุผลประกอบที่ได้จากการศึกษา เอกสาร กฎหมายและบทความต่างๆ กล่าวคือ

ก. ในด้านแนวทางจัดระเบียบบริหารราชการ

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าหลักในการจัดระเบียบในทางปกครองนั้น มีหลักการใหญ่ๆ อยู่ 2 ระบบ คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง และหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั่นเอง ในที่นี้เราจะพิจารณาเฉพาะปัญหาของการจัดการศึกษาเท่านั้น

จากการที่รัฐธรรมนูญปี 2540 มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง จึงได้กำหนดหลักการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยรัฐจะเป็นผู้กำกับดูแลหน้าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย ซึ่งความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีความหมายเดียวกับองค์กรกระจายอำนาจที่ต้องเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน มีความเป็นอิสระในด้านต่างๆ โดยเฉพาะต้องมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนิติบุคคลเอกเทศตั้งขึ้น โดยมีความมุ่งหมายแยกจากส่วนกลาง โดยมีรัฐเป็นผู้กำกับดูแล และรัฐเท่านั้นมีฐานะสูงกว่าจะเป็นผู้ก่อตั้งหรือยกเลิกนิติบุคคลแบบนี้ได้

ข. ในด้านกฎหมายการจัดการศึกษา

ในกฎหมายการจัดการศึกษานี้ ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้มีการกระจายอำนาจ ไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและจัดการศึกษาได้เองภายในการกำกับดูแลของส่วนกลาง เพื่อให้เกิดความมีเอกภาพ และความหลากหลายในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการกำกับดูแลตามหลักการปกครองที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งการกำกับดูแลนี้จะเป็นการกำกับดูแลของรัฐกับองค์กรกระจายอำนาจนั่นเอง

ค. ในด้านความหมายของเขตพื้นที่การศึกษา

จากการที่กฎหมายการศึกษาได้มีบทบัญญัติให้มีการเกิดขึ้นของเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในด้านนโยบายการบริหารการศึกษาที่จะถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่นในอนาคต เราจะพบว่า เขตพื้นที่ศึกษามีได้เกิดขึ้น โดยเอกเทศแต่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งของกฎหมายการศึกษา ไม่มีการเลือกตั้งผู้บริหารเหมือนกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเองตลอดจน ไม่มีอำนาจบังคับตามหลักกฎหมายมหาชนแต่อย่างใด จึงเท่ากับว่าเขตพื้นที่

การศึกษานี้เป็นเพียงหน่วยงานหน่วยหนึ่งของกระทรวงเท่านั้น ดังนั้นการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจจึงเป็นเพียงการกระจายการรวมศูนย์อำนาจหรือการแบ่งอำนาจให้ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น ไม่ได้มีความหมายเดียวกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด เพราะเป็นเพียงหน่วยงานเท่านั้นมิได้เป็นองค์กรกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

สรุปได้ว่าจากการศึกษาของผู้เขียน ไม่พบว่าการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดจากเหตุผลและหลักการที่กล่าวมาข้างต้น ส่วนจะให้เขตพื้นที่การศึกษามีสถานะทางกฎหมายอย่างไรนั้น ผู้เขียนขออธิบายในหัวข้อถัดไปกล่าวคือ

4.3. เขตพื้นที่การศึกษาที่จัดตั้งขึ้นมาควรมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร⁶

เขตพื้นที่การศึกษาที่เกิดขึ้นจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร หากต้องการให้เขตพื้นที่การศึกษามีความเป็นอิสระในด้านการบริหารต่างๆ เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาเกิดผลได้อย่างจริงจัง จากเหตุผลที่ผู้เขียนได้หยิบยกมาในหัวข้อที่ผ่านมาซึ่งสรุปได้ว่าเขตพื้นที่การศึกษาไม่ใช่องค์กรกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่การกระจายอำนาจตามที่กฎหมายการศึกษาต้องการนั้นจะเป็นการกระจายอำนาจแบบการแบ่งอำนาจ เท่ากับว่าเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่มีการแบ่งอำนาจออกมาให้ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น ดังนั้นในประเด็นสถานะทางกฎหมายของเขตพื้นที่การศึกษาจึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9, 37 ถึงมาตรา 39
2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 52, 53 และมาตรา 57
3. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 และมาตรา 13

ในการศึกษาของผู้เขียนในประเด็นสถานะของเขตพื้นที่การศึกษา ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรให้เขตพื้นที่การศึกษามีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง ไม่ต้องไปขึ้นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์จะให้มีการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น แต่การกระจายตามรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาในหัวข้ออื่นจะพบว่าองค์กร

⁶ นิภาพรณ แสงอินทร์ และคณะ . เอกสารหมายเลข 15 . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 5 กันยายน 2543

กรกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นเป็นเอกเทศ มีงบประมาณ และมีการเลือกตั้งเป็นของตนเอง แต่เขตพื้นที่การศึกษามีได้มีการจัดตั้งขึ้นจากรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายการศึกษาเท่านั้น

และจากการที่โครงสร้างของกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ที่จะมียกองค์กรหลัก องค์กร (มาตรา 32) และมีสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่ประสานงานในกระทรวง พร้อมทั้งมี คณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษา และงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงแทนองค์กรระดับกรม จังหวัดหรืออำเภอที่จะไม่มีอีกต่อไป ปัญหาที่จะต้องพิจารณา คือสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาควรมีสถานภาพเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

และหากพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวง จะพบว่า เป็นอำนาจที่ค่อนข้างคล้ายกันกับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นของเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งยังมีการจำลองบทบาทขององค์กรหลักทั้งองค์กรตามมาตรา 32 แห่งกฎหมายการศึกษาอีกด้วย ทำให้สภาพของเขตพื้นที่การศึกษามีสภาพเป็นหน่วยงานราชการของราชการบริหารส่วนกลางขึ้นกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริหารงานของเขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็นการบริหารราชการที่ราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจการบริหารไปสู่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ซึ่งก็คือเขตพื้นที่การศึกษานั้นเอง

ข้อที่ต้องนำมาพิจารณาต่อไปคือ เหตุที่ไม่ให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพราะในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะต้องมีระบบการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางไปให้จังหวัดการบริหารราชการจะต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวมากขึ้น และใช้ขั้นตอนการบังคับบัญชาที่มากขึ้น และกรณีหากจะให้เป็นการบริหารในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ก็จะพบคำตอบตามที่กล่าวมาแล้วในเรื่องของการเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นจะต้องมีที่มาอย่างใดนั่นเอง จึงสามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่าเขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการศึกษาที่ต้องการให้มีการบริหารจัดการด้านการศึกษา มีการดำเนินการในเขตพื้นที่การศึกษา มีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระ และไม่มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีหน่วยงานบริหารอยู่เหนือหรือใต้เขตพื้นที่การศึกษาอีก

ส่วนกรณีหากจะให้สถานะการเป็นนิติบุคคลแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะเห็นว่าเมื่อโครงสร้างที่นำมาพิจารณาในข้างต้น สำนักงานการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษานี้เป็นราชการบริหารส่วนกลางซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นภาคราชการและเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นนิติบุคคลอีกแต่อย่างใด ซึ่งหาก

จะวิเคราะห์ถึงปัญหาการเป็นนิติบุคคลนี้ ผู้เขียนใคร่ขอยกไปรวมกับการวิเคราะห์ปัญหาการเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนที่เป็นของรัฐในหัวข้อถัดไป

4.4 การกำหนดให้โรงเรียนของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย⁷

ภายใต้แนวคิดเรื่องการปฏิรูปการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงได้มุ่งเน้นให้การจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาของไทยจะต้องเป็นไปโดยเอกภาพและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยให้มีความเป็นอิสระในการบริหารการจัดการศึกษานั้น ในประเด็นของการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หลักการดังกล่าว ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ดังนี้

“มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ส่งผลให้มีความต้องการที่จะกำหนดให้“โรงเรียน”ซึ่งในที่นี้หมายความถึงสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา ให้มีความเป็นอิสระจากส่วนกลาง และแนวทางหนึ่งของการเสนอให้ความเป็นอิสระแก่โรงเรียนก็คือการกำหนดให้โรงเรียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งในการพิจารณาว่าจะสามารถกำหนด ให้สถานศึกษาดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาของชาติประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้คือ

ก. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึด

หลักดังนี้

- (1) มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ

⁷ วนิดา แสงสารพันธ์ และคณะ. เอกสารหมายเลข 4 . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา

- (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และการจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทการศึกษา
- (4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- (5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
- (6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

มาตรา 36 ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตาม มาตรา 21

ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

ข. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 65 นิติบุคคลนั้นจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดอำนาจ

ไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง

มาตรา 67 ภายใต้บังคับมาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น

ภายใต้ทฤษฎีทางกฎหมายของการเป็นนิติบุคคลนั้น ความเป็น “บุคคล” ตามนัยของกฎหมายมีอยู่สองประเภทคือ “บุคคลธรรมดา” ซึ่งหมายถึงคนหรือปุถุชนทั่ว ๆ ไป และ “นิติ

บุคคล” ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินการอันใดอันหนึ่งซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็น บุคคลอีกประเภทหนึ่งมิใช่บุคคลธรรมดา และให้มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีหรือพึงเป็นไปได้เฉพาะแต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นสองชนิดคือ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนกล่าวคือ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนหมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจะเกิดขึ้นเมื่อกฎบุคคลธรรมดา รวมกันทำกิจกรรมอันใดอันหนึ่ง และเพื่อจะดำเนินกิจการนั้นๆ จึงจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรมและทำนิติกรรมต่างๆ ดังนั้นเพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวนั้นสามารถจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นตามกฎหมายและดำเนินการภายใต้นิติบุคคลเพียงคนเดียว หรือในกรณีที่เป็นความร่วมมือรวมทรัพย์สินจัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินการอันใดอันหนึ่งเช่น เพื่อการศึกษา ศาสนา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมิได้มุ่งหาประโยชน์ และเมื่อได้จดทะเบียนตามกฎหมายแล้วย่อมเป็นนิติบุคคลเช่น มูลนิธิ เป็นต้น ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นหมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชนกล่าวคือ มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะนั่นเอง

การแบ่งแยกนิติบุคคลทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้นมักจะอาศัยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ⁸ ประกอบกันคือกฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้น กิจกรรมที่นิติบุคคลนั้นดำเนินการและการใช้อำนาจของนิติบุคคลนั้น ดังนั้นหากนิติบุคคลใดจัดตั้งโดยอาศัยกฎหมายมหาชน มีกิจการรวมที่เรียกว่าบริการสาธารณะ และมีการใช้อำนาจมหาชน (อำนาจบังคับฝ่ายเดียว) นิติบุคคลนั้นก็จะเป็นนิติบุคคลมหาชน ในขณะที่นิติบุคคลใดจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชนและไม่มีมีการใช้อำนาจมหาชนนิติบุคคลนั้นก็มักจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

สำหรับประเทศไทยซึ่งยังไม่ปรากฏแนวคิดทางกฎหมายหรือคำพิพากษาที่ยอมรับว่า รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่กลับกำหนดให้มีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหลายประเภทอาทิเช่น กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยผล⁹ของพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 กำหนดให้เป็น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง

⁸ ชาญชัย แสงวงศ์ . นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. สำนักพิมพ์วิญญูชน. เมษายน 2541.

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ . สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย. รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ . กันยายน 2539.

ทพวง กรม นั้น เป็นสิ่งที่สัมมุติขึ้นเพื่อประโยชน์และความจำเป็นในการบริหารงานของรัฐเท่านั้น เนื่องจากในแง่ของบุคลากรนั้น ตามกฎหมายไทยในกรณีของข้าราชการพลเรือนที่กระจายอยู่ในหลายกระทรวง ทพวง กรม จะพบว่าข้าราชการของกรมใดจะมีใช้บุคลากรของกรมนั้น โดยเฉพาะ ดังเช่นกรณีของนายจ้างและลูกจ้าง แต่ข้าราชการพลเรือนจะมีความสัมพันธ์กับรัฐมากกว่าต่อกรมที่ตนสังกัดอยู่ กรมเจ้าสังกัดเป็นแต่เพียงหน่วยงานที่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้น ไปปฏิบัติงานอยู่เท่านั้น ในกรณีที่เหมาะสมจึงอาจ โอนไปปฏิบัติงานยังกรมอื่น ๆ ดังนั้น กรมเจ้าสังกัดมิใช่เจ้าของหรือผู้บังคับบัญชาแต่ผู้เดียวในตัวข้าราชการนั้น

ในแง่ทางการเงินนั้น กรมต่าง ๆ มิใช่จะมีเงินงบประมาณเป็นของตนเองแต่เป็นเงินที่ได้จากงบประมาณแผ่นดินที่ได้ตั้งไว้โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งหากไม่ได้ใช้หรือมีเหลือก็จะต้องส่งคืนกระทรวงการคลัง การเงินของรัฐจึงเป็นเรื่องของส่วนรวม หากมีการยุบเลิกกรมใด หรือยุบรวมกรมใด เงินงบประมาณต่าง ๆ เหล่านี้ก็ต้องโอนไปหรือแล้วแต่รัฐบาลจะเป็นผู้จัดการ การที่กรมแต่ละกรมมีงบประมาณไว้ใช้สอยนั้นมิใช่เพราะแต่ละกรมเป็นผู้นำเงินเอง แต่จะมีระบบทั้งภาครัฐบาลโดยประชาชนทุกคนจะต้องเสียภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนบริการให้รัฐ กรมสรรพากรมิใช่จัดเก็บภาษีเองแล้วเอาไปใช้จ่ายตามใจชอบ แต่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นงบประมาณแผ่นดิน แต่ละกรมจึงมีหน้าที่ตามความรับผิดชอบของตนเพื่อการดำเนินงานของรัฐเท่านั้นความเป็นนิติบุคคลของแต่ละกรมจึงมิใช่มีไว้เพื่อแยกออกไปเพราะแยกกันไม่ได้แต่การกำหนดให้เป็นนิติบุคคลก็เพื่อให้เข้ากับกลไกของกฎหมายว่าได้รับมอบหมายให้มีอำนาจทำนิติกรรมในทางกฎหมายแห่งในนามของตนเองนั้น

ในแง่วัสดุบรรดาวัสดุต่าง ๆ โดยรูปแบบของกฎหมายที่ปฏิบัติกันอยู่จะถือว่ากรมที่เป็นเจ้าของผู้มีกรรมสิทธิ์เพราะเป็นผู้มีอำนาจทำสัญญาซื้อขายหรือจำหน่ายจ่ายโอน แต่รูปแบบเช่นนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์การจัดการเพื่อให้การงานของกรมนั้น สำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น เพราะโดยความเป็นจริงแล้ว วัสดุต่าง ๆ ส่วนจัดหามาโดยเงินงบประมาณแผ่นดินอันเป็นเงินของรัฐที่กระทรวงการคลังควบคุมดูแลอยู่ทั้งสิ้น แล้วจึงตกเป็นของกรมนั้น ๆ เมื่อกรมจัดหามา แต่อย่างไรก็ตามการจัดการทรัพย์สิน กรมผู้เป็นเจ้าของยังคงต้องปฏิบัติตามข้อจำกัดที่รัฐวางขึ้น โดยอยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ และหากมีการยุบเลิกกรมใด บรรดาวัสดุก็มีให้นำออกขายทอดตลาดชำระบัญชีให้เจ้าหน้าที่อย่างนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนไม่ แต่จะเป็นการโอนวัสดุ สิทธิ หน้าที่ เหล่านี้ไปเป็นของหน่วยงานอื่นของรัฐด้วยเสมอเพราะวัสดุนั้นกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงเป็นของรัฐ

ในแง่กิจกรรม หน่วยงานของรัฐมิใช่มีขึ้นแล้วจะมีความเป็นอิสระของตนเองตลอดไป โดยไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น เนื่องจากรัฐคือประชาชนทุกคน การจัดองค์กรของรัฐจึงเป็นแต่เพียง

การจัดแบ่งงานเพื่อให้ดำเนินการไปโดยราบรื่นและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุดแต่องค์กรก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐทั้งสิ้น ดังนั้นบรรดาหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจึงพร้อมที่จะเกิดเปลี่ยนแปลงและขยับเล็กได้เสมอตามเหตุผลที่มุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน

ในปัจจุบันกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล และการเป็นนิติบุคคลก็คือการเป็นศูนย์รวมของผลประโยชน์นั่นเอง ซึ่งนิติบุคคลนั้นโดยปกติตามแนวทางของกฎหมายเอกชนย่อมต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ดังนั้นจากเหตุผลดังกล่าวจะพบว่าในอดีตที่ผ่านมาเมื่อกระทรวง ทบวง กรมใดก่อความเสียหายแก่กระทรวง ทบวง หรือกรมอื่น กระทรวง ทบวง หรือกรมที่ได้รับเสียหายจึงย่อมจะปกป้องผลประโยชน์ของตนด้วยการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรมที่ก่อความเสียหายนั้นต่อศาลยุติธรรม จึงเป็นการฟ้องร้องกันเองระหว่างหน่วยงานซึ่งต่างก็เป็นองคาพยพของรัฐด้วยกันทั้งสิ้น และก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินเนื่องจากทำให้ความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการส่วนกลางสูญเสียไปและยังแสดงถึงความล้มเหลวในการจัดระบบบริหารงานภายในของฝ่ายปกครองอีกด้วย ซึ่งนับเป็นสิ่งที่ผิดปกติในระบบกฎหมายมหาชนและการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เพราะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมนั้นต่างเป็นภาพลวงตา นิติบุคคลที่แท้จริงจะต้องมีงบประมาณ บุคลากร ทรัพย์สินแยกต่างหากจากกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่มีอยู่ในกระทรวง ทบวง กรมของไทยเลย งบประมาณและทรัพย์สินของ กระทรวง ทบวง กรม ก็คืองบประมาณแผ่นดินของรัฐนั่นเอง ข้าราชการพลเรือนที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ก็อยู่ภายใต้องค์กรการบริหารงานบุคคลเดียวกันซึ่งก็คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั่นเอง เพราะฉะนั้น รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลที่แท้จริงและเป็นองค์กรที่มีความเป็นอยู่แท้จริงตลอดไป นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จึงเป็นเพียง “นิติบุคคลสมมุติ” หรือ “นิติบุคคลชั่วคราว” เพื่อการบริหารจัดการของรัฐเท่านั้น เนื่องจากแม้ว่าต่อมาหน่วยงานใดของรัฐจะขยับเล็กไป หนึ่งสิ้นและสิทธิก็ยังคงเป็นของรัฐและผูกพันรัฐตลอดไป เอกชนก็มีสิทธิเรียกร้องหนี้ของตนจากรัฐได้ไม่สิ้นสุดตามกัน

ฉะนั้นการที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม จะต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงนั้น เป็นไปภายใต้เจตนารมณ์เพื่อที่จะให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาจากคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดราชการส่วนกลาง

(กระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ) ไปสู่หน่วยงานปฏิบัติ โดยมีหลักเกณฑ์ 4 ประการคือ

- 1) กระจายอำนาจด้านวิชาการ
- 2) กระจายอำนาจด้านงบประมาณ
- 3) กระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล และ
- 4) กระจายอำนาจด้านบริหารงานทั่วไป

ซึ่งการกระจายอำนาจทั้ง 4 หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ เป็นไปเพื่อต้องการให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระในทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปจากส่วนกลางเท่านั้น ประกอบกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้กล่าวถึงความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาจาก “ขนาด” ของนิติบุคคลตามกฎหมายแล้วจะพบว่า จังหวัดเป็นนิติบุคคลในขณะที่อำเภอหาได้เป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับจังหวัดไม่

จากเหตุผลตามทฤษฎีของการเป็นนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นประกอบกันเหตุผลที่ว่า ความเป็นนิติบุคคลในระบบราชการนั้นมิใช่มีไว้เพื่อให้สามารถแยกองค์กรต่าง ๆ ของรัฐออกมาเป็นอิสระจากกันแต่อย่างใดเพราะโดยความเป็นจริงแล้วแยกกันไม่ได้ แต่ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่ให้นั้นเป็นไปก็เพียงเพื่อให้เข้ากลไกของกฎหมายว่านิติบุคคลนั้นได้รับมอบหมายให้ทำนิติกรรมผูกพันกันเช่น นิติบุคคลในกฎหมายแพ่งสามารถมีทรัพย์สิน และสามารถที่จะดำเนินคดีในทางศาลได้ในนามของตนได้เท่านั้น ประกอบกับมาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจว่าในเรื่องทางแพ่งนั้นให้แต่ละหน่วยงานมีอำนาจดำเนินการไปได้โดยไม่ต้องรอการมอบอำนาจอีกชั้นหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเป็นอย่างอื่น และนอกจากนี้หากกำหนดให้โรงเรียนที่มีอยู่ทั่วประเทศกว่า 40,000 แห่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล จะก่อให้เกิดความสับสนขึ้นในระบบราชการไทยมากขึ้น เนื่องจากระบบราชการไทยนั้นไม่ยอมรับให้หน่วยงานที่มีฐานะต่ำกว่ากรมมีสถานะเป็นนิติบุคคลมาก่อน เพราะฉะนั้นจากเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้โรงเรียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแต่อย่างใด หากเพียงเพราะเหตุผลที่ต้องการให้สถานศึกษาดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากส่วนกลางทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปดังกล่าวมาแล้วนั้น เพราะในทางกฎหมายย่อมสามารถทำได้โดยการกำหนดความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้สถานศึกษาดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแต่อย่างใด เช่นในกรณีของสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ตามพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาในระดับ

ปริญญาตรีในสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ. 2541 และสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ ตามพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาในระดับปริญญาตรีในสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของ “ กรม ” คือ กรมอาชีวศึกษาและกรมศิลปากรตามลำดับ ซึ่งแม้กฎหมายจัดตั้งสถาบันจะมีได้กำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่สถาบันการศึกษาดังกล่าวก็มีความเป็นอิสระทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปในระดับหนึ่งดังที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันทั้งสองแห่ง ดังนั้นหากต้องการให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระในเรื่องที่ได้กล่าวไว้ นั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนด ให้โรงเรียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแต่อย่างใด แต่สามารถที่จะกำหนดให้มีความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายจัดตั้งได้ เช่นเดียวกับกรณีสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันและสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ได้เช่น หากต้องการให้มีความเป็นอิสระด้านงบประมาณ ก็สามารถที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง โดยให้เขตพื้นที่การศึกษาจะต้องแบ่งงบประมาณ ไปให้แก่โรงเรียนและโรงเรียนสามารถที่จะดำเนินการทางงบประมาณได้ตามความเหมาะสม หรือในกรณีที่ต้องการให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลก็สามารถกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งโดยให้โรงเรียนสามารถที่จะบริหารงานบุคคลของโรงเรียนได้เองในระดับหนึ่ง หรือในกรณีของความเป็นอิสระในด้านวิชาการนั้น สามารถที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งโดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและให้ความเห็นชอบหลักสูตรการเรียนการสอนได้เอง โดยจะต้องอยู่ภายใต้ระบบมาตรฐานการศึกษาและการประเมินคุณภาพการศึกษาตามกฎหมาย และในด้านการบริหารงานทั่วไปก็สามารถกำหนดในกฎหมายจัดตั้งให้โรงเรียนมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และให้ประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียนที่มีไว้เพื่อดำเนินกิจการของโรงเรียนได้ เป็นต้น โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดให้โรงเรียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแต่อย่างใด

จากการศึกษา ผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่าการจะกำหนดให้โรงเรียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเพียงเพื่อต้องการให้มีความเป็นอิสระจากส่วนกลางในด้านต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นไม่มีความจำเป็น เพราะหากต้องการให้สถานศึกษาดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการบริหารการจัดการดังที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้นก็สามารถที่จะกระทำได้ โดยกำหนดความเป็นอิสระดังกล่าวไว้ในกฎหมายจัดตั้งและไม่จำเป็นต้องกำหนดให้สถานศึกษาดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด ตามเหตุผลข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่นำมาพิจารณาข้างต้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา หรือที่เรามักเรียกกันว่า การปฏิรูปการศึกษา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น มีความสัมพันธ์และสามารถทำได้ เพราะการคาดหวังที่จะให้การศึกษาที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาศักยภาพ คุณภาพของประชาชน และแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน และเป็นการเตรียมความพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่มาอย่างรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์ และความก้าวหน้าทางวิทยาการสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าสู่เศรษฐกิจสังคมแห่งความรู้ ซึ่งในอดีตจนถึงปัจจุบัน ระบบการศึกษาไทยไม่สามารถทำหน้าที่ หรือมีบทบาทสำคัญดังกล่าว ได้ เพราะเผชิญกับวิกฤตของปัญหาหลายด้าน ไม่ว่าจะพิจารณาในด้านปริมาณ จะพบว่าประชากรไทยได้รับการศึกษาน้อย ด้านคุณภาพการศึกษาเมื่อเทียบกับระดับนานาชาติจะพบว่าการศึกษาไทยมีคุณภาพต่ำ ด้านความเสมอภาคในสิทธิทางการศึกษายังคงมีความเหลื่อมล้ำในสิทธิและโอกาสทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนในกลุ่มต่างๆ และด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ ซึ่งนอกจากศักยภาพด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำมากแล้ว ยังเป็นการยากที่ประชาชนจะเข้าถึงแหล่งความรู้ และการเรียนรู้ด้วยตนเองโดยผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ระบบการศึกษาไทย ยังมิได้ส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทยเท่าที่ควร ทำให้สังคมไทยขาดความภาคภูมิใจในความเป็นไทย และขาดคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งเคยเป็นตำน้ำขอมของคนในชาติ และสภาพปัญหาล่าช้าได้นำไปสู่วิกฤตในทางเศรษฐกิจในที่สุด

ทางรอดของสังคมไทยและวิกฤตการศึกษาไทยได้แก่ การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ต้องมุ่งมั่นในกระบวนการพัฒนาให้คนไทยเป็นคนเก่งและคนดี ก้าวสู่ศตวรรษใหม่ด้วยวัฒนธรรมการเรียนรู้ใหม่ มีจิตวิญญาณใฝ่รู้ ใฝ่เรียน สร้างองค์ความรู้ใหม่ สร้างนวัตกรรมใหม่ และทำให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ เพื่อสร้างสรรค์ความเปลี่ยนแปลงในทางที่สร้างสรรค์ขึ้นให้ได้

การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกจากการปฏิรูปการเรียนรู้แล้ว จำต้องมีการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง เพื่ออำนวยให้เกิดการปฏิรูปการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษาและเพิ่มการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจากทุกส่วนของสังคม ซึ่งกฎหมายได้วางหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างดังกล่าวไว้ 6 ประการ คือ (ตามมาตรา 9)

1. การมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
2. การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ และประเภทการศึกษา
4. การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
5. การระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
6. การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

จากเจตนารมณ์ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินี้ จะทำให้คนไทยมีสิทธิและความเสมอภาคกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยรัฐไม่เก็บค่าใช้จ่าย สามารถศึกษาได้ตลอดเวลา มีความสามารถในการประกอบกร มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยี เพื่อการศึกษาทุกประเภทในการศึกษาหาความรู้ตลอดชีวิต การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐมีเอกภาพด้านนโยบาย แผน และมาตรฐาน และมีกรกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แต่มีความหลากหลายในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาเอกชน สามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับตามความพร้อม มีการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีงบประมาณ และทรัพยากรเพียงพอในการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

และโดยผลของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะทำให้หน่วยงานทางการศึกษาที่มีอยู่เดิม ไม่มีสถานะทางกฎหมาย และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนเอง ได้อีกต่อไป หากไม่มีกฎหมายกฎหมายตราขึ้นมารองรับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดกล่าวคือ จะต้องดำเนินการตรากฎหมายขึ้นมารองรับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวภายในวันที่ 20 สิงหาคม 2545 ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดระยะเวลาการดำเนินการของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่

จัดตั้งขึ้นมาตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 ดังนั้นหากครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา การบริหารงานบุคคล ฯลฯ ของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมฉบับใหม่ตราขึ้นใช้บังคับแล้วจะก่อให้เกิดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมาย และจะเกิดความยุ่งยากต่อระบบการบริหารจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก อีกทั้งจะกระทบต่อสถานะและความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบันในระบบการศึกษาเป็นอย่างยิ่งด้วย

ข้อเสนอแนะ

ดังนั้นจากการศึกษาของผู้เขียนเห็นว่า ในอนาคตอันใกล้รัฐต้องโอนภารกิจในการจัดการศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการดำเนินการเอง ทั้งนี้เนื่องมาจากลักษณะของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยพิจารณาสภาพของภารกิจแล้วเป็นงานที่ไม่สลบซับซ้อน และไม่ใช่ว่าเรื่องนี้อาจมีผลกระทบต่อการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ กับทั้งเป็นงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน ผู้รับบริการ และควรจะต้องจัดให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้นงานการจัดการศึกษาจึงเป็นงานที่ควรจะต้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 30 (1) (ก) ที่บัญญัติว่าให้รัฐโอนภารกิจที่มีการดำเนินการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในสี่ปี

จึงเห็นสมควรว่าในการดำเนินการระยะยาว ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมทางทรัพยากร บุคลากรและมีความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาเอง เพราะงานด้านการจัดการศึกษาไม่ใช่ภารกิจที่รัฐจะต้องผูกขาดเอาไว้ แต่ทั้งนี้การถ่ายโอนภารกิจในส่วนที่รัฐเคยรับผิดชอบอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง พิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง ทั้งด้านงบประมาณ ความเหมาะสม ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงบุคลากรทางการศึกษา ที่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตราขึ้นภายในกรอบของกฎหมายดังกล่าว แต่ถึงแม้รัฐจะโอนถ่ายภารกิจและหน้าที่ไปให้แล้ว รัฐยังคงต้องมีหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ไปด้วย ในด้านการควบคุมมาตรฐานการศึกษาและด้านอื่นๆ อีกทั้งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ตามที่กล่าวมานี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถจัดการศึกษาได้โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการเกี่ยวกับการ

จัดการศึกษาของกระทรวง ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่นย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการส่งเสริมสนับสนุน ประสานงานที่ดีในการจัดการศึกษาของชาติได้ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งหลาย

ในส่วนกรณีของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายการศึกษา เมื่อแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามกฎหมายการศึกษา มิได้มีบทบัญญัติใดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ควรที่จะมีการทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและหน่วยงานการศึกษาทั้งหลายรับรู้และเข้าใจในแนวทางกระจายอำนาจว่าเป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบใด

ส่วนข้อที่เกี่ยวกับสถานะของเขตพื้นที่การศึกษาที่เกิดขึ้นมานั้นเมื่อมีการประชาสัมพันธ์ในเรื่องแนวทางกระจายอำนาจของกฎหมายการศึกษาแล้ว ควรที่จะมีการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ต่างๆเป็นกรอบที่จะรองรับการทำงานของเขตพื้นที่การศึกษาโดยไม่จำเป็นต้องให้เขตพื้นที่การศึกษามีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ให้มีการเขียนระเบียบหรือหลักเกณฑ์ในรูปแบบที่กำหนดกรอบขอบเขตความเป็นอิสระในด้านต่างๆ ลงไปแทน แล้วทำการประชาสัมพันธ์กฎหมายนี้ให้ผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาได้รับรู้ไปพร้อมๆกัน

ส่วนโรงเรียนต่างๆ ที่เป็นของรัฐควรมีการออกกฎกระทรวง หรือระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ขึ้นมารองรับสถานะโรงเรียนให้มีความอิสระในด้านต่างๆว่ามีด้านใดได้บ้าง อยู่ในการกำกับดูแลอย่างไร โดยไม่ต้องระบุให้โรงเรียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลอีก

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กลุ่มงานด้านการจัดโครงสร้าง องค์การ การแบ่งส่วนงาน . เขตพื้นที่การศึกษาสู่การปฏิบัติ . สำนักงาน

ปฏิรูปการศึกษา : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด. เมษายน 2544

กิตติ ประทุมแก้ว. การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย .พระนคร:โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ .2512.

โครงการวิทยาลัยการเมือง . การกำหนดอำนาจหน้าที่และ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วน

กลาง ส่วน ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น . มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช . กันยายน 2537

ชาญชัย แสวงศักดิ์ .วิสัยทัศน์ การเมือง การปกครอง และกฎหมาย การปฏิรูประบบ การเมือง

กับการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนา

ประเทศไทยใน ทศวรรษหน้า . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม .2539.

ชำนาญ ยุวบูรณ์ . การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย .พระนคร :

โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

ชูศักดิ์ เทียงตรง . การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .2528 .

นางสาวจิรพร ตลับเงิน . สถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขตในหลักการกระจายอำนาจ

ของกรุงเทพมหานคร . วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

2536.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ . การปกครองท้องถิ่น . 2539

ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2 ,กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย . 2523 .

ปรีดี พนมยงค์ . ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน . กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

2526

พรชัย เทพปัญญาและคณะ . การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ . กรุงเทพมหานคร : โรง

พิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2522 .

ไพโรจน์ ชัยนาม . สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป .

กรุงเทพมหานคร : สารศึกษาการพิมพ์ 2524 .

ไพโรจน์ บุญผูก และคณะ . การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองไทย.

บรรณาธิการ. 2519.

ภัทรนันท์ พิทธิยะ. การกระจายอำนาจทางการศึกษา . แปล .กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที พี พรินท์
จำกัด

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ . เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ . กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2542.

วิญญู เครื่องงาม . กฎหมายรัฐธรรมนูญ . กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์.
2523 .

ศรีรัตน์ งามนิสัย และคณะ. ปัญหา ข้อเสนอของ สปศ. และการวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการ จัด
โครงสร้างของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม . พิมพ์ครั้งที่ 1 , สำนักงาน ปฏิรูปการ
ศึกษา. กุมภาพันธ์ 2545

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะกรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญ .รวมสาระรัฐธรรมนูญ ฉบับ
ประชาชน . พิมพ์ครั้งที่ 2 .กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน .2541.

สุรพล นิตไกรพจน์ . แนวทางในการยกร่างกฎหมายลำดับรองและบทความที่เกี่ยวกับ การปฏิรูป
การศึกษา . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา:บริษัทพริกหวานกราฟฟิค
จำกัด. เมษายน 2545 .

หยุด แสงอุทัย . คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป .

รายงานการวิจัย

พิณสุดา สิริขันธ์ศรี . การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของประเทศไทย .รายงาน
วิจัย. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ .2542

โกคิน พลกุล และคณะ . รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจาย
อำนาจให้แก่ท้องถิ่น . 2538.

รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา . ก. สภาพปัญหาของระบบการ ศึกษาไทย
และภารกิจของสำนักงานปฏิรูปศึกษา . 1 โรงพิมพ์เดือนตุลา . ตุลาคม 2543

รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา . ก. ข้อวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการ
ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 . 4 ,
โรงพิมพ์เดือนตุลา , 2543.

รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา . (ง) การกำหนดรูปแบบการจัดองค์กร
 และโครงสร้างการบริหารของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม . โรง
 พิมพ์เดือนตุลา . ตุลาคม 2543.

สมคิด เตสไพฑูรย์ . สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย. รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะ
 กรรมการปฏิรูประบบราชการ . กันยายน 2539

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .แผนการกระจาย
 อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2543 . สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา . รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง การจัดองค์กร และอำนาจหน้าที่ของ
 หน่วยงานใหม่ในกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ
 พิจารณาดำเนินการ . ภาคผนวก 3 ส่วนที่ 7 . เมษายน 2544

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. รายงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
 พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน
 ปฏิรูปการศึกษา.2544.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ . รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษา . เล่มที่ 1 .กลุ่มงาน
 กฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา : โรงพิมพ์เดือนตุลา . ตุลาคม 2543.

บทความ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ . การปกครองท้องถิ่น : กรณีกรุงเทพมหานคร. มติชนรายสัปดาห์. 5
 พฤศจิกายน 2532.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ .บทความในการประชุมทางวิชาการนิติศาสตร์ไทย-ฝรั่งเศส. ครั้งที่ 2 ,
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .ธันวาคม 2537

สุรพล นิติไกรพจน์ . บทความพิเศษ. มติชนสุดสัปดาห์. 1066, 22 มกราคม 2544.

สุรพล นิติไกรพจน์ . บทความพิเศษ. มติชนสุดสัปดาห์.21,1068, 5 กุมภาพันธ์ 2544.

เอกสาร

กระทรวงศึกษาธิการ. ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม
 ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...และเอกสาร
 ประกอบ. เอกสารประกอบการประชุม .28 พฤศจิกายน 2545

นิภาพรรณ แสงอินทร์ และคณะ . เอกสารหมายเลข 15 . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูป

การศึกษา. 5 กันยายน 2543

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ .เอกสารประกอบคำบรรยาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น . 2538

โกคิน พลกุล . เอกสารประกอบการสัมมนา หลักกฎหมายปกครอง . 2514

โกคิน พลกุล . เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย .

กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2530 .

วนิดา แสงสารพันธ์ และคณะ . เอกสารหมายเลข 66 .กลุ่มงานกฎหมายสำนักงานปฏิรูปการศึกษา.

23 กุมภาพันธ์ 2544

วนิดา แสงสารพันธ์ และคณะ . เอกสารหมายเลข 4 . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา .

5 กันยายน 2543

วุฒิสาร ตันไชย . การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น . เอกสารเผยแพร่ ศูนย์ศึกษาการ

พัฒนาประชาธิปไตย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุเจตน์ สถาพรนันท์ และคณะ . เอกสารหมายเลข 3 . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูป

การศึกษา. 5 กันยายน 2543

อิสระ นิตินิตต์ประภาส .ระบบการกระจายอำนาจของฝรั่งเศส .เอกสารประกอบการสัมมนาทาง
วิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการ
บริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย .16 พฤศจิกายน
2533 .อัคราณา.

วารสาร

โกคิน พลกุล . นิตินิตต์ตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส . วารสารกฎหมาย , 6 , สิงหาคม 2530 .

อื่นๆ

ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ .แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ.สำนักปลัด

สำนักนายกรัฐมนตรี.12 ตุลาคม 2544 .

ภาคผนวก



นิภาพรรณ แสงอินทร์ และคณะ . เอกสารหมายเลข 15 . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูป
การศึกษา. 5 กันยายน 2543

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ .เอกสารประกอบคำบรรยาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น . 2538

โกคิน พลกุล . เอกสารประกอบการสัมมนา หลักกฎหมายปกครอง . 2514

โกคิน พลกุล . เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย .

กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2530 .

วนิดา แสงสารพันธ์ และคณะ . เอกสารหมายเลข 66 .กลุ่มงานกฎหมายสำนักงานปฏิรูปการศึกษา.

23 กุมภาพันธ์ 2544

วนิดา แสงสารพันธ์ และคณะ. เอกสารหมายเลข 4 . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา .

5 กันยายน 2543

วุฒิสาร ตันไชย . การกระจายอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่น . เอกสารเผยแพร่ ศูนย์ศึกษาการ

พัฒนาประชาธิปไตย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุเจตน์ สถาพรนานนท์ และคณะ. เอกสารหมายเลข 3 . กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูป

การศึกษา. 5 กันยายน 2543

อิสระ นิติทัศน์ประภาส .ระบบการกระจายอำนาจของฝรั่งเศส .เอกสารประกอบการสัมมนาทาง
วิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการ
บริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย .16 พฤศจิกายน
2533 .อัครา. .

วารสาร

โกคิน พลกุล . นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส . วารสารกฎหมาย , 6 , สิงหาคม 2530 .

อื่นๆ

ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ .แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ.สำนักปลัด
สำนักนายกรัฐมนตรี.12 ตุลาคม 2544 .

ตนและมีอำนาจออกกฎหมายกระทรวง และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง
- (3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ในสาขาวิทยาศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

มาตรา 7 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

- (4) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (5) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (6) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

มาตรา 8 กรรมการตามมาตรา 6 (3) พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการหรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา 9 กรรมการตามมาตรา 6 (4) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ถ้ากรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลง ให้สรรหากรรมการแทนและให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหาอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งคนแทนในระหว่างที่ยังมิได้สรรหากรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสอง และยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา 10 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา 11 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 12 ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา
- (2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลาง โอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนโดยภารกิจตาม (2) (3) และ(4)

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการ ให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(9) เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการ ให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อ คณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(15) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(16) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นประกาศของ คณะกรรมการตาม (15) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 13 คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 11 มาใช้บังคับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งข้อมูล หรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

มาตรา 15 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) รวบรวมข้อมูล ศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ
- (3) ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด 2

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำ และทางระบายน้ำ

- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร

(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่การจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16

ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

มาตรา 20 ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกับหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

มาตรา 21 บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายรัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้

มาตรา 22 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด 3

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

มาตรา 23 เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- (4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24 (3) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพ

สามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแถมปีตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(10) อากาศรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(11) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น

(12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตรให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่น ที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

ในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(16) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(18) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

(19) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 24 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกับน้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

(3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตรา ซึ่งมีอัตราตามมาตรา 23 (5) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(7) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น

(8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าของที่ดำเนินการภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นและให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(12) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 25 กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(4) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินอัตราละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและ ไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(5) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวณละสิบสตางค์

(6) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามกฎหมาย 23 (4) และมาตรา 24 (3) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(7) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(8) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(10) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(11) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(14) อាកการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อันอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(15) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(16) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(17) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(18) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมในอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมในอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(19) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

(20) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น

(21) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 26 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 และมาตรา 24

มาตรา 27 ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรตามวรรคหนึ่งในแต่ละปี ให้คณะกรรมการพิจารณา กำหนดโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

มาตรา 28 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

(1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) รายจากสาธารณูปโภค

(3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ

(4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ค่าบริการ

(6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (8) รายได้จากการทำงานพันธบัตร
- (9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- (13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่

ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ

การออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) และรายได้ตาม (13) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา 29 การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้และเป็นการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติไว้แล้วในบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวดนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้วให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นนั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นนั้นให้การกำหนดรายได้ตามบทบัญญัติ ในหมวดนี้มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของ คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด 4

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบ และในช่วงเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และ

โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา 31 ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้นให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

มาตรา 32 ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนร่วมด้วย

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสมแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติและกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

มาตรา 33 เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 แล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประการในราชกิจจานุเบกษาให้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับคณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

มาตรา 34 ให้คณะกรรมการพิจารณาบททวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาบททวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทเฉพาะกาล

มาตรา 35 ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 36 ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้มีการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 37 ในวาระเริ่มแรกเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ นายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ประวัติผู้เขียน

นายวิวัฒน์ แนวจันทร์ เกิดเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2509 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา 2530 (รุ่น 14)

ประวัติการทำงาน เป็นนายความฝึกหัดที่สำนักกฎหมายสยามเมื่อปี 2531 และเข้าเป็นนายความประจำสำนักงานตั้งแต่ปี 2532 – 2534 ต่อมาย้ายมาเป็นนายความประจำสำนักงานกฎหมายอินเตอร์คอนซัลแทนต์ในปี 2534-2536 และย้ายไปเป็นนายความประจำบริษัท รังสิยา จำกัด ระหว่างปี 2537 – 2538 และตั้งแต่ปี 2539 เข้าเป็นนายประจำสำนักกฎหมายกรุงเทพนายความ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้จัดการและหัวหน้าสำนักกฎหมาย

