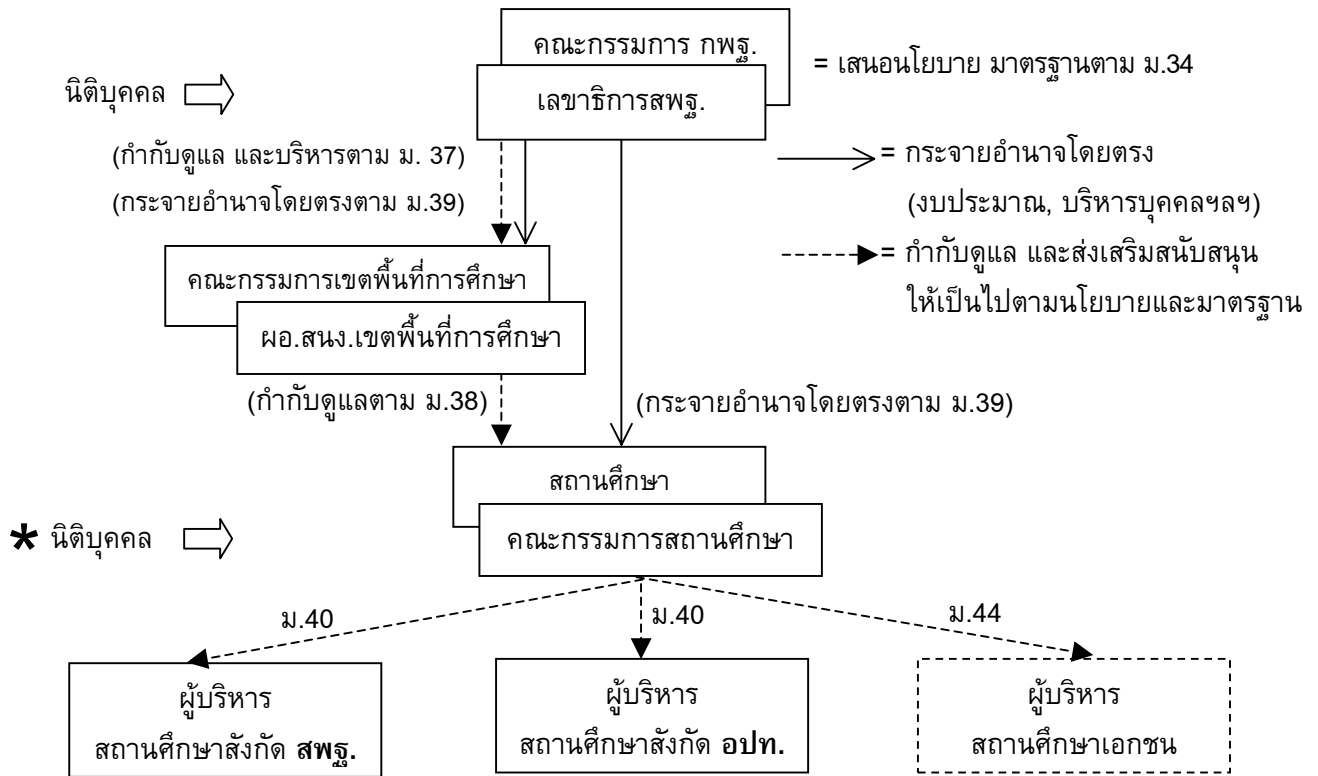


## การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา (1)

### 1. การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา

พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติกำหนดเรื่อง การกระจายอำนาจไว้ในมาตรา 39, ซึ่งเป็นการขยายความจากจุดมุ่งหมายและหลักการในมาตรา 9(2), โดยมี “จุดประสงค์” คือต้องการให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและเขตพื้นที่การศึกษา, และสถานศึกษาโดยตรง.

“จุดประสงค์” ดังกล่าวสามารถเขียนเป็นแผนผังโครงสร้างการบริหารได้ดังนี้ :-



\* **นิติบุคคล** เป็นดัชนีวัดการกระจายอำนาจ. ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีอำนาจในการบริหารทรัพย์สิน, งบประมาณ, บุคลากร ฯลฯ ของตนเอง โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นผู้กำกับดูแล และสนับสนุนส่งเสริม.

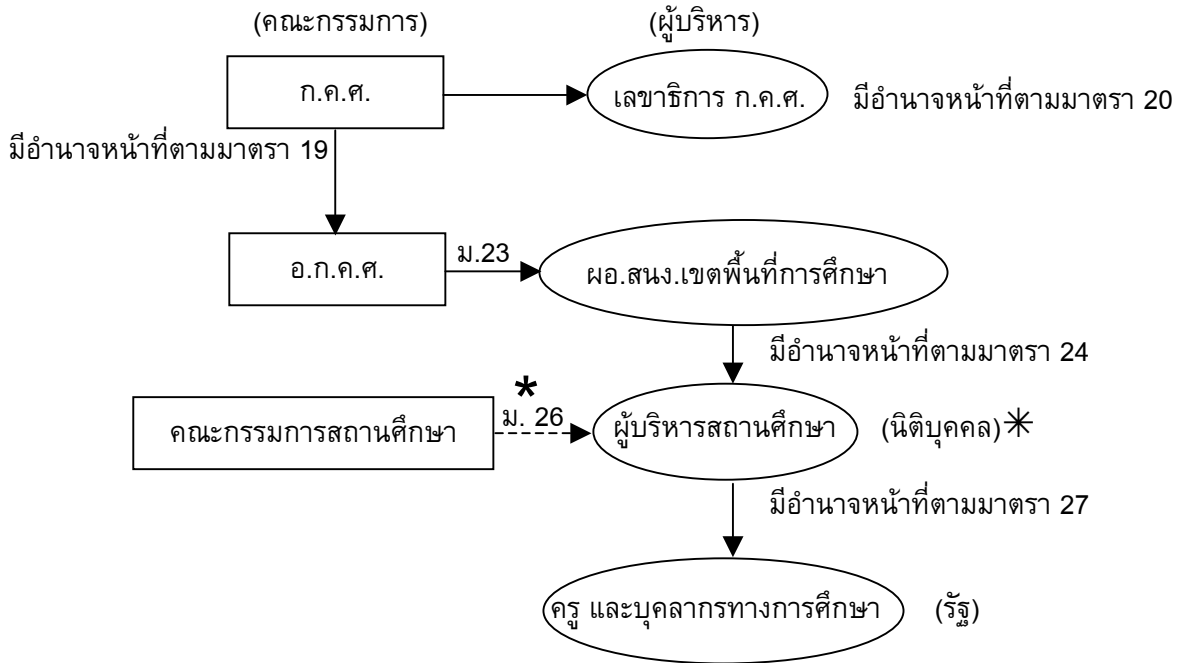
แผนผังแสดงโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ

ข้อเท็จจริงที่น่าเป็นห่วงคือ “กฎหมายเปลี่ยน แต่ความคิดผู้ปฏิบัติไม่เปลี่ยน การปฏิบัติจึงไม่เปลี่ยน.”ที่น่าเป็นห่วงมากกว่านั้นคือ ผู้ปฏิบัติต่างคนต่างทำตามความเข้าใจของตนเองโดยที่ความเข้าใจนั้นแตกต่างกัน. ดังนั้นผู้ปฏิบัติจำเป็นต้องศึกษากฎหมายให้เข้าใจ, หรือมีการอบรมเพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจกฎหมาย.

### 2. การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล

การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ถือเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น.

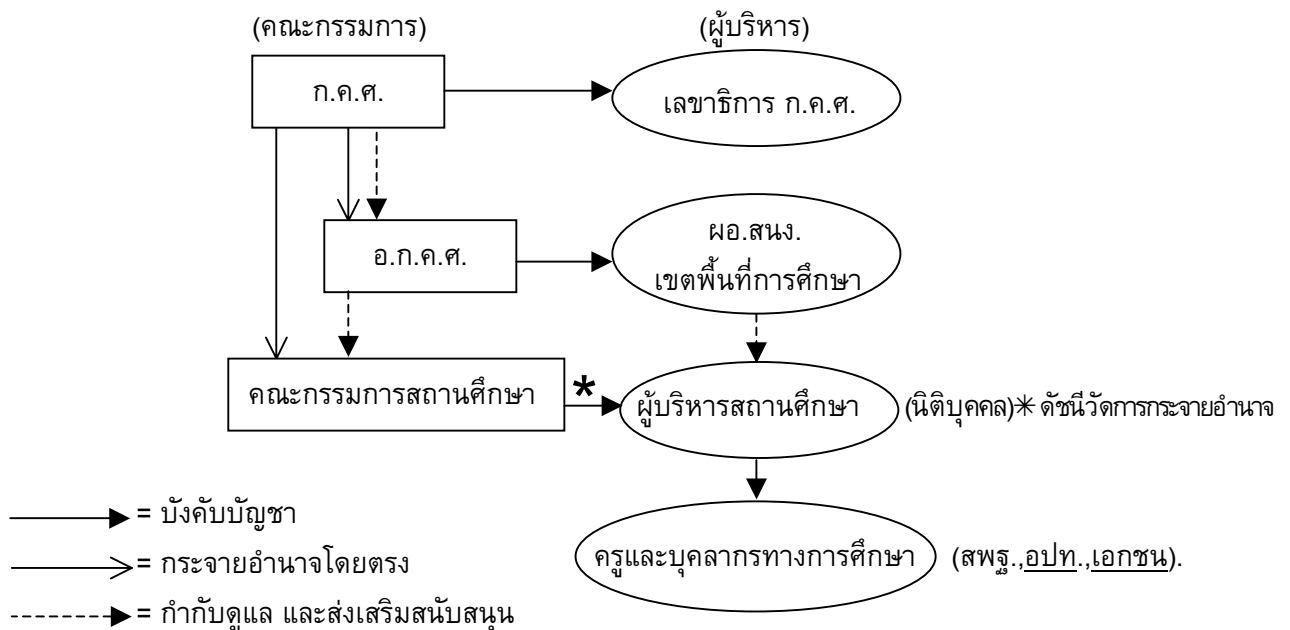
แต่เมื่อวิเคราะห์ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ตามมาตรา 19 (อำนาจหน้าที่ของ ก.ค.ศ.), มาตรา 23 (อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.), และมาตรา 26 (อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา) สรุปคร่าวๆ เป็นภาพรวมของการบริหารงานข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยทำเป็นแผนผังโครงสร้างได้ ดังนี้ :-



แผนผังแสดงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

จากแผนผังดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ชัดว่าเป็นเพียงการจัดลำดับชั้น (Hierarchy) ของการบริหารเท่านั้น ไม่ได้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปยังสถานศึกษา (ซึ่งเป็นนิติบุคคล) โดยตรง จึงไม่สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติมาตรา 9(2) และมาตรา 39.

⇒ การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาควรเป็นดังนี้ :-



แผนผังแสดงโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลที่ควรจะเป็น (สงวนลิขสิทธิ์)

### 3. บทสรุป: ข้อเสนอแนะ

คุณครูทั้งหลายที่กำลังประท้วงการโอนโรงเรียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเหตุผลส่วนหนึ่งคือไม่ต้องการขึ้นกับ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แต่ต้องการจะขึ้นกับ พ.ร.บ.ระเบียบราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, อาจจะมีพบว่าตนเอง “หนีเสือปะจระเข้” , หรือ “กบเลือกนาย”, หรือ “ติดร่างแหอันใหม่” ฯลฯ ... แล้วแต่มุมมองว่าจะมองในมุมไหน.

อาจกล่าวได้ว่า “การศึกษาขณะนี้เปรียบเสมือนลิงกำลังติดร่างแห” โดยที่การศึกษานั้นคือ ลิง และ ร่างแหนั้น คือ พ.ร.บ.และกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา. ดังนั้นในการร่าง พ.ร.บ.และกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาจะต้องมีหมวด “จุดมุ่งหมายและหลักการ” กำกับเอาไว้ด้วยเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกระจายอำนาจ, และจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ในการร่าง, เพื่อมิให้ พ.ร.บ.และกฎระเบียบต่างๆ ที่ออกมากลายเป็นตัวสร้างปัญหาให้การศึกษานาชาติ.

---

พีระ พนาสุภาน  
ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์

ประจำคณะกรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร

9 พฤศจิกายน 2548

## การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา (2)

### 1. จุดมุ่งหมาย : การโอนโรงเรียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ คือ :-

- 1) ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน,
- 2) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพิ่มขึ้น,
- และ 3) ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น.

ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมาย คือ คำนี้ถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ.

เพื่อให้ความคิดเห็นหรือเจตนารมณ์ของประชาชนได้รับการตอบสนอง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดเรื่อง การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไว้ในมาตรา 43, มาตรา 81, มาตรา 284, และมาตรา 289. ดังนั้นจึงเป็นที่มาของการโอนโรงเรียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หากจุดมุ่งหมายไม่ตรงกัน ก็คงเปล่าประโยชน์ที่จะมาโต้แย้งกัน.

หมายเหตุ โปรดดูพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (มาตรา 9(2), มาตรา 37, มาตรา 38, และ มาตรา 39) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16, มาตรา 17, มาตรา 18, และมาตรา 30) ประกอบด้วย.

### 2. แนวคิดและหลักการ

เมื่อมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนร่วมกันแล้ว ต่อมาก็ต้องเป็นเรื่องของ “แนวคิดและหลักการ” ว่าจะเป็นอย่างใดเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้. ขอเสนอแนวคิดและหลักการในการโอนโรงเรียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ :-

1) โรงเรียนต้องเป็นนิติบุคคล  $\iff$  เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ที่ต้องการให้ กระจายอำนาจ ไปยังโรงเรียนโดยตรง,  $\iff$  และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ที่ต้องการให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล.

ผลดีของการโอนโรงเรียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โรงเรียนยังคงมีความเป็นนิติบุคคล คือ :-

ก) จะมีผลทำให้โรงเรียนมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของตนเอง ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59.

และ ข) โรงเรียนมีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ, งบประมาณ, การบริหารบุคคล, และการบริหารทั่วไป ตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39.

### 2) ขอให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน

บุคลากรในโรงเรียนที่สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, เอกชน, หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอให้ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน เช่น พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นต้น.

$\iff$  หากจำเป็นต้องแก้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ก็ย่อมอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ในเมื่อมีจุดมุ่งหมายที่ตรงกัน.

3) ขอให้กระทรวงศึกษาธิการโอนงบประมาณให้โรงเรียนโดยตรง (ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนของรัฐ, เอกชน, หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ได้แก่ :-

$\iff$  เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคล (เงินอุดหนุนรายหัว),

$\iff$  ค่าใช้จ่ายดำเนินการ (รวมเงินเดือนครูด้วย), \*

$\iff$  และ งบลงทุน (ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 60(1) และ 60(4)).

หมายเหตุ โปรดดูเอกสาร 1 ประกอบด้วย.

#### 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นผู้รับใบอนุญาตในนามรัฐ

การโอน โรงเรียนของรัฐ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐเหมือนกัน ย่อมทำให้โรงเรียนที่โอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีฐานะเป็นโรงเรียนของรัฐ เหมือนเดิม.

แนวคิดและหลักการที่ขอเสนอ คือ :-

- ⇒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นผู้รับใบอนุญาตในนามรัฐ.  
(คล้ายกับผู้รับใบอนุญาตในกรณีโรงเรียนเอกชน)
- ⇒ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธานคณะกรรมการโรงเรียนมีหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของโรงเรียนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 40, และสนับสนุนทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา ตามมาตรา 58.
- ⇒ โรงเรียนอยู่ในการกำกับดูแลของเขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา 38.  
หมายเหตุ โปรดดู เอกสาร 2 ประกอบด้วย.

### 3. บทสรุป

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการกระจายอำนาจ (งาน, คน, เงิน) เพื่อเป็นหลักประกันว่า เจตนาารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการตอบสนอง. ดังนั้นจึงเป็นที่มาของการโอนโรงเรียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

ข้อเสนอสำหรับแนวคิดและหลักการในการโอนโรงเรียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการแรก คือโรงเรียนต้องเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีอำนาจในการจัดการทรัพย์สิน และบุคลากรของตนเอง. ประการที่สอง คือ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน ให้ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน ไม่ว่าจะโอนโรงเรียนของรัฐ, เอกชน, หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ประการที่สาม คือ ขอให้กระทรวงศึกษาธิการโอนงบประมาณให้โรงเรียนโดยตรง ไม่ว่าจะโอนโรงเรียนของรัฐ, เอกชน, หรือของ อปท. โดยรวมเงินอุดหนุนรายหัว, ค่าใช้จ่ายดำเนินการที่รวมเงินเดือนครู, และงบลงทุน. การโอนงบประมาณให้โรงเรียนโดยตรงจะทำให้งบประมาณไม่ตกหล่น (มีผลการวิจัย). ประการที่สี่ คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นผู้รับใบอนุญาตในนามของรัฐ (คล้ายกับผู้รับใบอนุญาตในกรณีโรงเรียนเอกชน), ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธานในคณะกรรมการโรงเรียน ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของโรงเรียน, และโรงเรียนอยู่ในการกำกับดูแลของเขตพื้นที่การศึกษา.

ภาพรวมทั้งหมด คือ จะมีเพียงกระทรวงเดียว คือกระทรวงศึกษาธิการที่ทำหน้าที่ดูแลการศึกษาของชาติ ทั้งในด้านงบประมาณ, ครูและบุคลากร, และหลักสูตร ฯลฯ. หากจำเป็นต้องแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ก็ย่อมอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ เพราะพรรครัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร.

ผลดีอีกประการหนึ่งของการโอนโรงเรียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาล. เมื่อโอนโรงเรียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ทรัพย์สินและงบประมาณ รวมทั้งเงินเดือนครูที่โอนให้กับโรงเรียนโดยตรง มีผลเท่ากับเป็นการโอนรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ดังนั้นรัฐบาลจึงประหยัดงบประมาณที่จะต้องจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างมาก เป็นการแปรวิกฤตให้เป็นโอกาส.....ดีหรือไม่ ?

พีระ พนาสุภาน

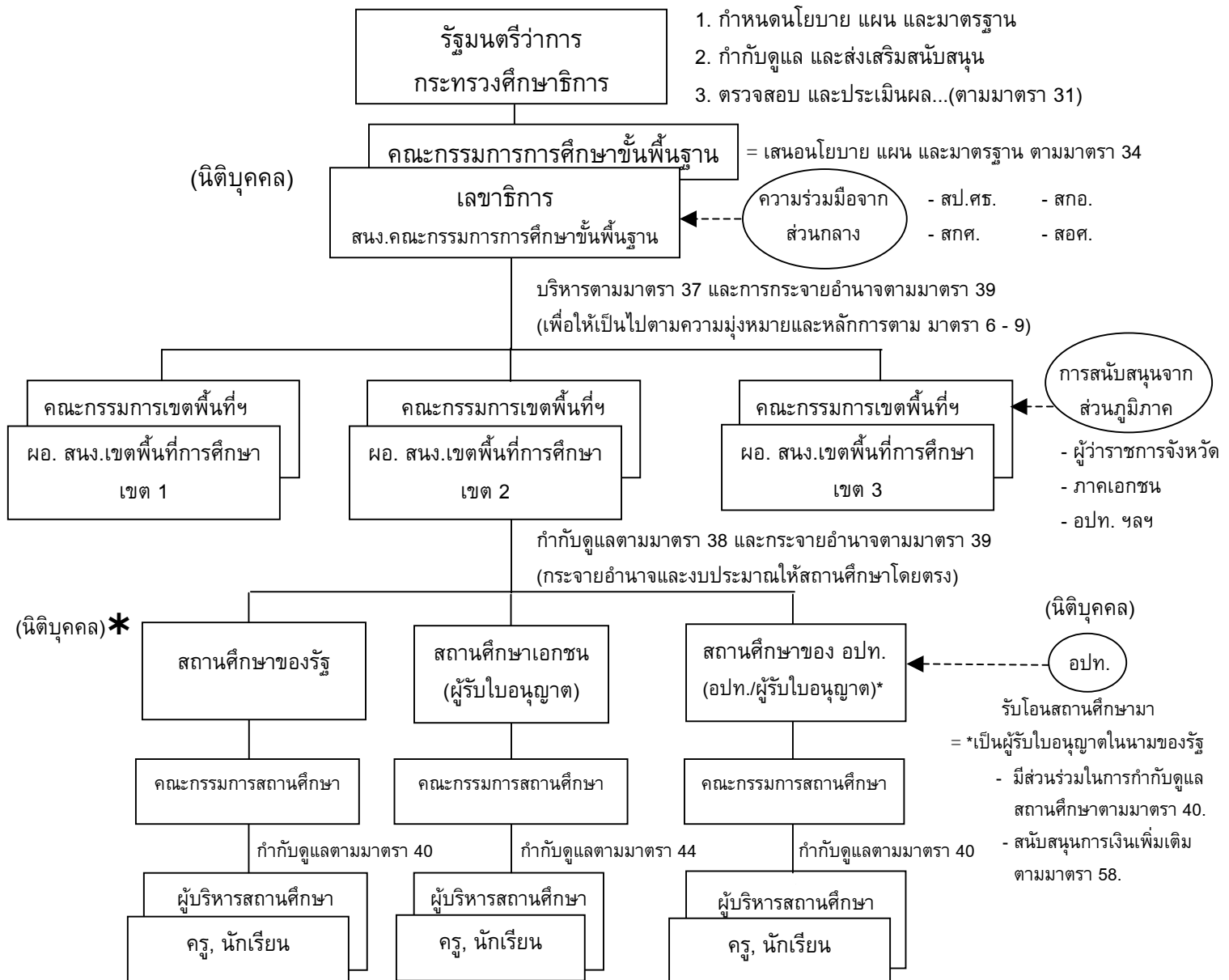
ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์

ประจำคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร

(19 กันยายน 2548)

**กระจายอำนาจ**

**โครงสร้างการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน**



**หมายเหตุ** โครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังกล่าวสอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติใน หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา มาตรา 34, 37, 38, 39, 40 และ 44 โดยมีความมุ่งหมายและหลักการตามหมวด 1 (มาตรา 6 - 9) และสอดคล้องกับสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาตามหมวด 2 (มาตรา 10 - 14).

- ข้อสรุป**
- 1) โครงสร้างดีแล้ว แต่ต้องตีความให้โรงเรียน อปท.มาสังกัดเขตพื้นที่ และให้ อปท.เป็นผู้รับใบอนุญาตในนามรัฐ.
  - 2) ในทางปฏิบัติต้องเน้นกระจายอำนาจให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลอย่างจริงจัง และต้องโอนงบประมาณต่าง ๆ รวมเงินเดือนครูให้โรงเรียนโดยตรง. (\* นิติบุคคล เป็นดัชนีวัดการกระจายอำนาจ)
  - 3) เพิ่มหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลโรงเรียนเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา แทน สป.ศธ.
  - 4) เพิ่มหน่วยงานเพื่อประสานและส่งเสริม, และกำกับดูแลโรงเรียนของ อปท. ในเขตพื้นที่การศึกษา.

สงวนลิขสิทธิ์ : พี่ระ พนาสุภาน

วันที่ : 5 ธันวาคม 2547

° ... ® - ß a ... •

,ßÖÿÄÿ•-Ä«... §¥¥ Ž¥

ß ° »f• 150,000 •

»i µ •

°Ö., çµæ

300 /A«

°Ö. ' ß,

ß a ... j •

1,100 • çµæ

,ß, ¥Ö §70%

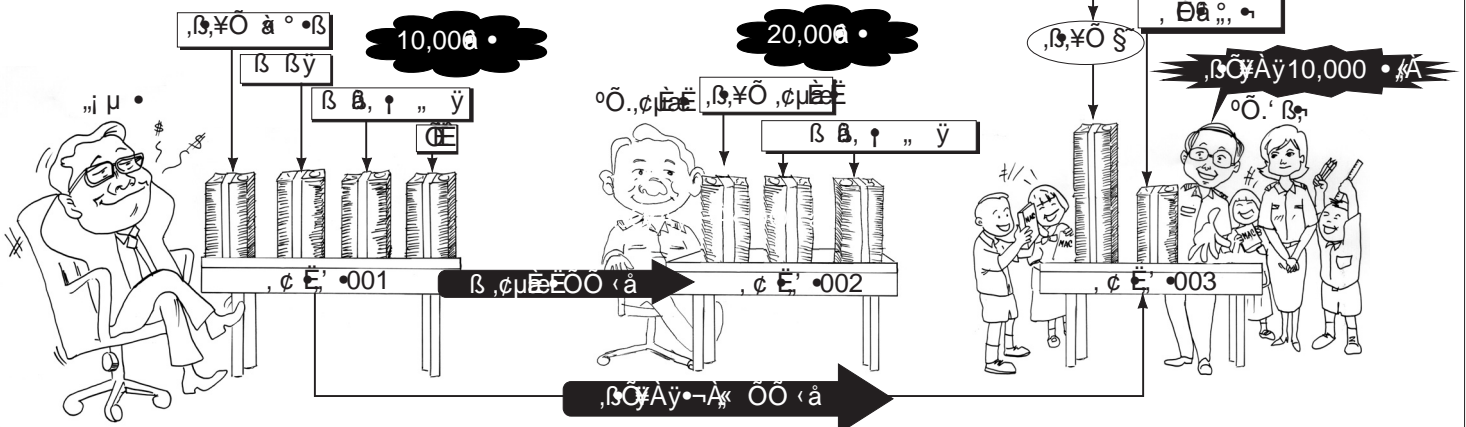
° ... «ßf• •• (ä ° ß: «jÖŽ •®, «jß, »« §

, çµæ »f• (ä Ÿ•§: µ. §« §)

' ß, •, §, , , • (°çµæ)

,ßÖÿÄÿ•-Ä«... §¥œÄžœÄj

µ•j æ... ° »f• µ • 10 ... 60



° ... «ßf• •• (° ... ® - ÖŽ •®, ° ... ® - ß)

, çµæ »f• (ß, j , , Ÿ ... µ «® Ö ° çµæ)

' ß, •, §, , , • (ß, Öß Ž, Öß... µ•j ° Ö çÖßß ¥-§ ... j ° ' ß, • ÖŽ, ¥)