

บทที่ 4

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การอุดมศึกษาถือเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ (New Growth Engine) ที่อารยประเทศให้การยอมรับในฐานะที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างสรรค์องค์ความรู้ นวัตกรรม งานวิจัย การให้บริการวิชาการ และการผลิตกำลังคนที่มีคุณภาพทั้งทางด้านวิชาการและปฏิบัติการ ระดับสูงให้กับประเทศ รวมถึงบทบาทการเสนอแนะและให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อชี้นำสังคมที่อยู่บนหลักทางวิชาการ พันธกิจของการอุดมศึกษาจึงมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ที่หลากหลายมิติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งจากภายใน และนอกประเทศ (แผนอุดมศึกษาระยะยาว 20 ปี, 2561 หน้า 56) ดังนั้นจึงทำให้อารยประเทศจึงต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาการอุดมศึกษา แต่สำหรับประเทศไทยเนื่องจากประชาชนมีวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ สภาพปัญหา และความต้องการเข้าถึงการศึกษาของผู้เรียนแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกัน รัฐจึงได้จัดวางระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการอุดมศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียน โดยกำหนดให้มีสถาบันอุดมศึกษาที่หลากหลายรูปแบบ คือ สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ สถาบันอุดมที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทาง นอกจากนี้รัฐยังใช้มาตรการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยรัฐ ให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษีและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา ทั้งนี้เพราะว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอยู่ไม่สามารถจัดการศึกษา เพื่อรองรับความต้องการของผู้เรียนได้อย่างเพียงพอ

เมื่อนำปัญหาดังกล่าวมาพิจารณากับหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพบว่าการกำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติ ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาได้ในทุกระดับซึ่งรวมถึงระดับอุดมศึกษาด้วย แต่ที่ผ่านมาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้ดำเนินการจัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานและการ อาชีวศึกษาแล้ว แต่สำหรับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามีกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวที่

สามารถดำเนินการได้สำเร็จ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบว่ายังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายแห่งที่มีขีดความสามารถที่จะจัดการศึกษาให้สูงกว่าระดับขั้นพื้นฐานและการอาชีวศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษาได้ โดยที่มีกฎหมายกำหนดให้ช่องทางไว้แล้วเพียงแต่ยังติดขัดในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเพราะว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 9/2552 เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2552 กำหนดเป็นหลักการให้จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางสำหรับรองรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา แต่จนถึงปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวก็ยังมีไม่ได้ดำเนินการให้เป็นรูปธรรม จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ยังไม่อาจดำเนินการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้

ดังนั้นวิจัยนี้จึงเห็นถึงความสำคัญที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อมจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพื่อตอบสนองกับทิศทางการพัฒนาที่ถูกต้องและเหมาะสมสำหรับท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้แม้ว่าจะมีมหาวิทยาลัยในจังหวัดต่าง ๆ ที่เคยถูกกำหนดเป้าหมายให้เป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น แต่การจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยเหล่านั้นกลับไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งการวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะทำการศึกษาและวิจัยในการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางสำหรับรองรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา แต่การจะให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายรองรับกับแนวคิดการอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นได้นั้น จำเป็นที่จะต้องหาคำตอบด้วยการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. สภาพการณ์ของปัญหาและผลกระทบของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันหากมีการกล่าวถึงชนบท ชุมชน หรือท้องถิ่นคนทั่วไปมักจะมีมุมมองในแง่ที่ว่าสภาพของท้องถิ่นดังกล่าวเป็นสังคมที่ด้อยพัฒนา ทุรกันดาร ประชาชนขาดการศึกษา ประชาชนประกอบอาชีพเกษตรกรรมและมีวิถีความเป็นอยู่ที่ยากลำบากเพราะความยากจนหรือที่เรียกกันติดปากว่า “บ้านนอก” อย่างไรก็ตามแม้ว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2533 เป็นต้นมารัฐบาลจะได้วางนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดเป็นวาระแห่งชาติตามแผนพัฒนาประเทศของประเทศกำลังพัฒนา แต่สภาพปัญหาของชุมชนและท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมของประชาชนก็ยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่

สำคัญและเป็นความท้าทายต่อการพัฒนาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ ดังนั้นความพยายามของรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหาของชุมชนและท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานรากของประเทศให้มีความมั่นคง รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศให้อยู่ดีกินดีและมีความสุข จึงได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (สถาบันคลังสมองของชาติ, 2555 หน้า 17) (ดูภาพ 4.1)



ภาพที่ 4.1 ลักษณะของวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นจากอดีต - ปัจจุบัน

(ฐานข้อมูลออนไลน์, <https://isaanrecord.com/tag/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2563)

ถึงแม้ว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาปากท้องและคุณภาพชีวิตของประชาชนก็ตาม แต่การแก้ไขปัญหาที่ดำเนินการได้อย่างเชิงซ้ำและไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ทั้งนี้ก็เพราะว่าปัญหาของสังคมไทยมีผลพวงมาจากปัญหาพื้นฐานอีกหลายด้านที่สั่งสมมาอย่างยาวนาน ทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคมและการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาทางสังคม จึงทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม การค้าและการลงทุนมีความก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว แต่สำหรับภาคการเกษตร ซึ่งเป็นอาชีพดั้งเดิมของคนไทยกลับไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรือแม้การพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานรากของประเทศก็จะเน้นหนักการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค โดยเฉพาะการก่อสร้าง เช่น อาคารอนก ประสงค์ ศาลา สะพาน ถนนหนทาง ลานกีฬา ไฟฟ้าและประปา เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาในลักษณะ

ดังกล่าวแม้จะเกิดประโยชน์แต่ก็ไม่ได้มีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาปากท้องและคุณภาพชีวิตของประชาชนมากนัก

สำหรับการพัฒนาด้านการศึกษาของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นพบว่าปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการศึกษาเพียงระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับที่มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อให้ผู้เรียนอ่านออกเขียนได้เท่านั้น เว้นเสียแต่บางครอบครัวที่พอจะมีฐานะถึงจะมีศักยภาพส่งลูกหลานไปเรียนยังพื้นที่อื่น เช่น พื้นที่เขตเมืองของบางจังหวัด ปริมาณหรือกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ชุมชนและท้องถิ่นไม่พัฒนาเท่าที่ควร ส่งผลให้เกิดปัญหาการว่างงาน ความยากจน การย้ายถิ่นฐานช่วงวัยทำงาน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย จากปัญหาดังกล่าวการวิจัยนี้จึงมีแนวคิดว่าหากจะพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน และเป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ก็ต้องเริ่มต้นจากการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานรากของประเทศโดยใช้กลไกการอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น (Area-Based Educational Management) อันเป็นที่มาของปัญหาซึ่งแยกประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาการพัฒนาท้องถิ่น

หากการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว โดยเฉพาะการพัฒนาตามหลักการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ตามแนวพระราชดำริ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายได้ นอกจากนี้ยังจะทำให้เกิดความเจริญในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง คุณธรรม จริยธรรม และประชาชนก็จะมีจิตสำนึกของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา อย่างไรก็ตามสำหรับการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีแนวทางการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่การพัฒนากลับไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนักเพราะว่าวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแต่ละชุมชนและท้องถิ่นมีบริบททางสังคมที่แตกต่างกันออกไป ประกอบกับประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังมีปัญหาพื้นฐานที่สั่งสมมาอย่างยาวนานที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นอีกหลายด้าน ประกอบด้วย

1.1 ความยากจน

“ความยากจนหรือคนจน” มิได้หมายความจำกัดเฉพาะคนที่มีความขัดสนทางเศรษฐกิจหรือรายได้ในการดำรงชีพเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557 หน้า 1-1) แต่ยังหมายความรวมถึงความยากจนในเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในปัจจัยหลาย ๆ ด้านที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีพ เช่น การขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษา

น้อย การขาดทรัพยากร ขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินมีน้อย การขาดการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมทาง การขาดข้อมูลข่าวสารความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมถึงการมีภาวะพึ่งพิงสูง ตลอดจนการไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐและความช่วยเหลือต่าง ๆ จากรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นความยากจนจึงครอบคลุมถึงความจนด้านรายได้ ความจนด้านโอกาสและความจนด้านสิทธิ ซึ่งความจนทั้ง 3 ด้านนี้มักจะเกิดขึ้นอย่างเชื่อมโยงกันและเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน

สำหรับเกณฑ์การวัดความยากจนในปัจจุบันจะใช้วิธีการวัดแบบสัมบูรณ์ (Absolute Poverty) โดยใช้เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเกณฑ์ในการวัด โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นข้อมูลฐานในการวิเคราะห์ ซึ่งเส้นความยากจนคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตเฉลี่ยของปัจเจกบุคคลในระดับครัวเรือนประกอบค่าใช้จ่ายด้านอาหาร (Food) และสินค้าบริการจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำที่ไม่ใช่อาหาร (Non food) ที่ทำให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยใช้แบบแผนการบริโภคของคนไทยเป็นฐานคำนวณ ซึ่งวิธีการจัดทำเส้นความยากจนอิงตามมาตรฐานสากล โดยมีแนวคิดว่าครัวเรือนต่างขนาดต่างพื้นที่จะมีแบบแผนการบริโภคและมาตรฐานการครองชีพที่แตกต่างกันแต่ได้รับอรรถประโยชน์เท่ากัน ทำให้เส้นความยากจนมีคุณลักษณะสำคัญคือมีความจำเพาะ (Specificity) ตามคุณลักษณะของครัวเรือน ดังนั้นเส้นความยากจนจึงสะท้อนถึงมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคม โดยเส้นความยากจนมีหน่วยเป็นบาท/คน/เดือน ทั้งนี้บุคคลใดที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจนจะถือว่าบุคคลนั้นเป็นคนจน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557 หน้า 1-2) ดังนั้นสำหรับเส้นความยากจนที่ใช้เป็นเกณฑ์วัดความยากจนทั่วประเทศในปัจจุบันจึงใช้เกณฑ์รายจ่ายขั้นต่ำที่ 2,667 บาทต่อคนต่อเดือน หรือเฉลี่ยวันละ 89 บาท และหากบุคคลใดมีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่อคนต่อเดือนต่ำกว่า 2,667 บาท ให้ถือว่าบุคคลนั้นเป็นคนจน (ดูภาพที่ 4.2)



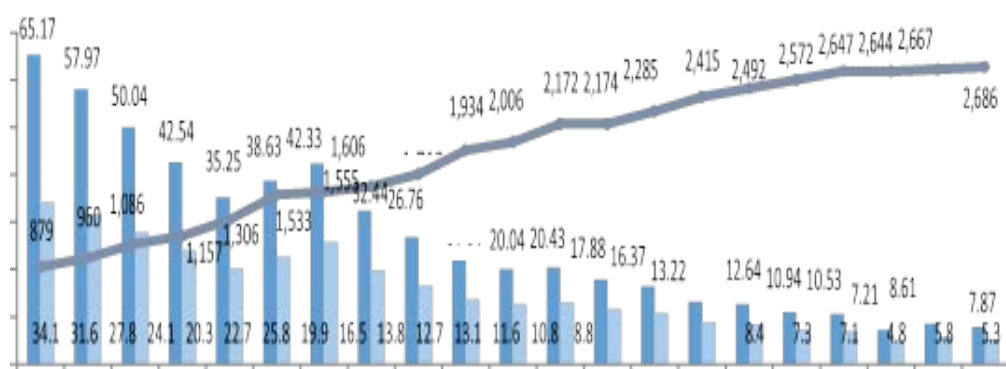
เส้นความยากจนของประเทศไทย	
	ปี 2531 ปี 2541 ปี 2549
เส้นความยากจน	879 1,533 2,667
	บาท / คน / เดือน
	ปี 2554 ปี 2557 ปี 2559
เส้นความยากจน	2,415 2,647 2,667
	บาท / คน / เดือน

ภาพที่ 4.2 เส้นความยากจนของประเทศไทยตามช่วงปี

(ภาพข่าว MCOT, <https://tna.mcot.net/tna-174594>, สืบค้นเมื่อ 28 สิงหาคม 2563)

1.1.1 ความยากจนในภาพรวมของประเทศไทย

สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยในภาพรวม ปี 2560 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, หน้า ฉ-ข) คนจนมีจำนวน 5.3 ล้านคน ซึ่งลดลงจาก 5.8 ล้านคนในปี 2559 คิดเป็นสัดส่วนคนจนร้อยละ 7.87 เป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและนโยบายรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์ต่อคนยากจนมากขึ้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรให้หลุดพ้นจากปัญหาความยากจน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ด้านการสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ของคนจน ซึ่งปัจจุบันช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยากที่สุดกับเส้นความยากจนลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสที่รัฐบาลจะช่วยเหลือประชาชนให้หลุดพ้นจากความยากจนที่ง่ายขึ้น (ดูภาพ 4.3)



ภาพที่ 4.3 แสดงเส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ตั้งแต่ปี 2531 – 2560

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.1.2 ความยากจนของพื้นที่ระดับภูมิภาคและจังหวัด

ความยากจนของพื้นที่ระดับภูมิภาคในปี 2560 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, หน้า 4-6) พบว่ามีคนจนกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในพื้นที่ภาคใต้สัดส่วนร้อยละ 11.84 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือสัดส่วนร้อยละ 11.42 และภาคเหนือสัดส่วนร้อยละ 9.82 โดยมีสัดส่วนของคนจนในเขตชนบทมากกว่าเขตเมือง เมื่อพิจารณาแยกพื้นที่เขตเมืองกับเขตชนบทพบว่าคนจนในเขตเมืองคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.05 และเขตชนบทสัดส่วนร้อยละ 9.82 ซึ่งปัญหาความยากจนในภูมิภาคส่วนหนึ่งเป็นผลจากสภาพภูมิประเทศที่ไม่เอื้ออำนวยต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดรายได้สูง จึงมีผลต่อการมีงานทำ การมีรายได้และการยกระดับคุณภาพชีวิต รวมถึงปัญหาการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา ที่ส่งผลต่อความยากจนของคนในพื้นที่

ส่วนความยากจนในระดับจังหวัดพบว่าจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนสูงสุดและเรื้อรังประกอบด้วย 6 จังหวัด คือ ปัตตานี นราธิวาส แม่ฮ่องสอน กาฬสินธุ์ ตาก และบุรีรัมย์ โดยจังหวัด

เหล่านี้มีระดับการพัฒนาที่ต่ำเมื่อพิจารณาจากดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index: HAI) ในปี 2560 อีกด้วย โดยเฉพาะจังหวัดแม่ฮ่องสอน นราธิวาส และปัตตานี ที่มีค่า HAI ต่ำที่สุด 3 อันดับแรก โดยจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีปัญหาด้านการเดินทาง ระดับความก้าวหน้าด้านการศึกษาต่ำและรายได้ต่ำ ส่วนจังหวัดนราธิวาสมีระดับความก้าวหน้าในด้านสุขภาพต่ำและจังหวัดปัตตานีมีระดับความก้าวหน้าด้านการงานต่ำ เป็นต้น เมื่อพิจารณาจังหวัดที่ติดลำดับ 1 ใน 5 ของจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด คือ ปัตตานี นราธิวาส แม่ฮ่องสอน กาฬสินธุ์และนครพนม พบว่าจังหวัดเหล่านี้ระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจใช้แรงงานเป็นหลัก โดยอัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม (Contribution of Labor to GPP) อยู่ที่ร้อยละ 39-41 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศที่ร้อยละ 32 โดยแรงงานส่วนใหญ่ประกอบอาชีพภาคการเกษตร จึงส่งผลให้ผลตอบแทนแรงงานในจังหวัดค่อนข้างต่ำ ขณะที่สภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นภูเขาและที่ราบสูง ส่วนจังหวัดปัตตานีและนราธิวาสมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่สงบในพื้นที่ รวมถึงปัญหาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ห่างไกลจึงทำให้ไม่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดรายได้สูง

1.1.3 ลักษณะของความยากจน

เมื่อพิจารณาลักษณะของคนจนในมิติด้านรายได้-รายจ่าย การศึกษา ลักษณะของครัวเรือน สภาพที่อยู่อาศัยและการเข้าถึงแหล่งทุน ในปี 2560 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, หน้า 10-13) พบว่า

(1) คนจนมีรายได้น้อยลง โดยมีรายได้เฉลี่ย 2,823 บาทต่อคนต่อเดือน

(2) คนจนยังมีระดับการศึกษาต่ำ โดยผู้มีงานทำที่ยากจนส่วนใหญ่จบการศึกษาสูงสุดในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าจำนวน 3.6 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 77.7 ของคนยากจนทั้งหมด ระดับการศึกษาสูงสุดของคนจนมีแนวโน้มพัฒนาที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องตามนโยบายของภาครัฐจากโครงการเรียนฟรี และมาตรการอุดหนุนทางการศึกษาอื่น ๆ ซึ่งความแตกต่างของทักษะแรงงานส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างค่าจ้างแรงงานที่มีทักษะต่ำและทักษะสูง

(3) ครัวเรือนของคนจนส่วนใหญ่มีสมาชิกในครัวเรือน 2-3 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 45.3 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด รองลงมาเป็นครัวเรือนขนาด 4-6 คน ร้อยละ 40.2 ครัวเรือนเดี่ยว ร้อยละ 9.5 และครัวเรือนขนาด 7 คนขึ้นไปร้อยละ 5 ทั้งนี้แม้ว่าโครงสร้างครัวเรือนส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่าง 2-6 คน แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนของครัวเรือนยากจน (poverty incidence) ตามขนาดของครัวเรือน จะพบว่าครัวเรือนขนาด 7 คนขึ้นไปมีสัดส่วนครัวเรือนยากจนสูงที่สุดถึงร้อยละ 14.4 รองลงมาเป็นครัวเรือนขนาด 4-6 คน 2-3 คน และครัวเรือนเดี่ยว ร้อยละ 9.57 5.75 และ 2.84 ตามลำดับ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาโครงสร้างครัวเรือนตามผู้อยู่อาศัยพบว่าครัวเรือนยากจนที่เป็นครัวเรือนสูงอายุ (Aging Household) มีจำนวนถึง 2.4 แสนครัวเรือน หรือคิดเป็นสัดส่วนสูงถึง

ร้อยละ 15.75 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ครัวเรือนที่มีเด็กอาศัยกับผู้สูงอายุ (Skip Generation) 0.66 แสนครัวเรือน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.39 ของครัวเรือนทั้งหมด และยังมีครัวเรือนที่ผู้หญิงวัยทำงานอาศัยอยู่กับเด็กอีก 0.56 แสนครัวเรือน

(4) ผู้มีงานทำที่ยากจนส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือช่วยครอบครัวทำงาน โดยไม่ได้รับเงินค่าจ้างมีจำนวน 1.8 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 36.0 ของผู้มีงานทำที่ยากจนทั้งหมด รองลงมาเป็นกลุ่มลูกจ้างภาคเอกชนจำนวน 0.7 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.4 ของผู้มีงานทำที่ยากจน

(5) ครัวเรือนยากจนภาคเกษตรที่ไม่มีที่ดินทำกิน มีจำนวน 0.78 แสนครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16 ของครัวเรือนยากจนในภาคเกษตรทั้งหมด ทั้งนี้ครัวเรือนยากจนภาคเกษตรที่มีที่ดินไม่เกิน 10 ไร่ มีจำนวนถึง 1.1 แสนครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 33 ของครัวเรือนยากจนภาคเกษตรทั้งหมด

(6) ครัวเรือนยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน มีจำนวน 1.6 แสนครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10 ของครัวเรือนทั้งหมด ขณะที่ครัวเรือนที่กู้ยืมได้บางส่วนมีจำนวน 2.2 แสนครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 14.6 ของครัวเรือนทั้งหมด

(7) ครัวเรือนยากจนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยของตนเอง ซึ่งจำแนกเป็นครัวเรือนที่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยแต่เช่าที่ดินมีจำนวน 3.6 หมื่นครัวเรือน ครัวเรือนที่เช่าที่อยู่อาศัยมีจำนวน 1 แสนครัวเรือน และครัวเรือนยากจนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยมีจำนวน 7.4 หมื่นครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.88 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า “ความยากจน” นับว่าเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนานและเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เมื่อพิจารณาลงลึกในรายพื้นระดับภูมิภาคและจังหวัดพบว่าคนจนมีการกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตชนบทมากกว่าเขตเมือง ซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดความยากจนในชนบทส่วนหนึ่งเป็นไปตามโครงสร้างการกระจายตัวของประชากร โครงสร้างอาชีพและโครงสร้างรายได้ รวมถึงการถือครองสินทรัพย์ต่าง ๆ ณ เวลาเริ่มต้นที่อยู่ในระดับต่ำ ได้แก่ การศึกษาของประชากรในวัยแรงงานอยู่ในระดับต่ำ การขาดที่ดินทำกิน อัตรากาเวฟิ่งฟิงสูง เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้ชุมชนและท้องถิ่นด้อยพัฒนา เพราะผลจากการที่ครอบครัวของคนในชุมชนและท้องถิ่นมีฐานะยากจนจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถส่งลูกหลานเข้าศึกษาต่อระดับมหาวิทยาลัยได้ ทั้งนี้เพราะว่าการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยมีค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายในการครองชีพที่ค่อนข้างสูง ประกอบกับมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเมืองของบางจังหวัด ปริมณฑลและกรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงทำให้เพิ่มข้อจำกัดในการเข้าถึงการศึกษาชั้นสูงระดับอุดมศึกษาของคนในชุมชนและท้องถิ่นซึ่งมีฐานะยากจนอยู่แล้ว

1.2 ความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ความเหลื่อมล้ำ หมายถึง ความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากร และฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ หรือสถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งได้รับบางอย่าง แต่คนอื่นไม่ได้รับ โดยไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะความแตกต่างด้านรายได้หรือความมั่งคั่งเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความไม่เท่าเทียมกันของ โอกาส การเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคม ความแตกต่างของสถานภาพทางสังคม ความยุติธรรมและอำนาจทางการเมือง ซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำ มักจะเป็นผลมาจากความไม่เป็นธรรม ดังนั้นจึงทำให้ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมมีความเกี่ยวเนื่องครอบคลุมทุกมิติของสังคม ทั้งด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำจากความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง รายได้และทรัพย์สิน ด้านสังคมมุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะ การจัดสรรและกระจายทรัพยากรและบริการของภาครัฐ ด้านความยุติธรรมเป็นการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน และด้านการเมืองเป็นความเหลื่อมล้ำของอำนาจต่อรองทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558, หน้า 2-1)

สภาวะการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยสะท้อนได้ทั้งมิติของรายได้ที่เป็นตัวเงิน หรือความเหลื่อมล้ำทางรายได้และมิติที่ไม่เป็นตัวเงินอัน ได้แก่ โอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ (การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการสังคม ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคม) ทั้งตามสิทธิพื้นฐานและโอกาสที่เป็นทางเลือก การเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นปัจจัยหลักในการประกอบอาชีพ และสร้างรายได้ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสิทธิต่าง ๆ เป็นต้น และสำหรับประเทศไทยหากพิจารณาจากการรายงานสถานการณ์ความมั่งคั่งทั่วโลก (Global Wealth Report) ปี 2018 พบว่ายังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน ระหว่างประชากรที่มีร่ำรวยกับยากจนมีสัดส่วนการครอบครองที่ดินที่แตกต่างกันมาก เหล่านี้จึงเป็นที่มาของการออกมาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ถูกจำแนกออกเป็นหลายด้าน แต่สำหรับการศึกษาและวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอเฉพาะความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวกับประเด็นที่ทำการศึกษา คือ ความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่น (ดูภาพ 4.4)



ภาพที่ 4.4 รายงานสถานการณ์ความมั่งคั่งทั่วโลก (Global Wealth Report) ปี 2018
 (ข่าวเศรษฐกิจออนไลน์, <https://thestandard.co/global-wealth-report-2018/>,
 สืบค้นเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2563

1.2.1 ความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยาม การศึกษา หมายถึง “กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคล เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต” จากความสำคัญของการศึกษาดังกล่าวรัฐบาลจึงใช้การศึกษาเป็น เครื่องมือในการพัฒนาประชากรของประเทศและได้กำหนดให้การศึกษาเป็นบริการสาธารณะ ขั้นพื้นฐานของรัฐ โดยมีความคาดหวังว่าหากประชากรของประเทศได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมแล้วการพัฒนาประเทศในองค์กรรวมทั้งจะดำเนินการได้ โดยง่าย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่า “การศึกษาสร้างคน คนสร้างชาติ”

อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามดำเนินการในหลายช่องทางเพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษาในทุกระดับ แต่การเข้าถึงบริการด้านการศึกษาของประชาชนก็ยังคงมีความเหลื่อมล้ำ อยู่มากโดยเฉพาะการศึกษาชั้นสูงระดับปริญญาตรี ซึ่งจากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2560 พบว่าการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาตลอดระยะ 10 ปี ที่ผ่านมามีแนวโน้มลดลงตามสัดส่วน โดยเฉพาะระดับอนุบาลที่มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิ ปี 2560 อยู่ที่ร้อยละ 75.7 เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 10 เมื่อเทียบกับปี 2552 ซึ่งสะท้อนผลการดำเนินงาน

ตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กตั้งแต่ช่วงปฐมวัยเพื่อเตรียมความพร้อมสู่การเป็นกำลังคนที่มีคุณภาพในอนาคต และหากพิจารณาในระดับภูมิภาคพบว่าอัตราการเข้าเรียนในช่วงการศึกษาภาคบังคับของแต่ละภูมิภาคจำแนกตามระดับชั้นจะไม่แตกต่างกันมาก แต่จะเริ่มเห็นความแตกต่างในช่วงมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีสัดส่วนการเข้าเรียนของทุกภูมิภาคลดลง สำหรับในส่วนของการศึกษาระดับปริญญาตรีพบว่ากรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของการเข้าศึกษาสูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ อยู่ที่ร้อยละ 43.8 ซึ่งเป็นไปตามการกระจุกตัวของสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่มีจำนวนรวมกันถึง 65 แห่ง ส่วนภาคใต้พบว่ามีอัตราการศึกษาค่อระดับปริญญาตรีต่ำที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 18.2 (ดูตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในแต่ละระดับชั้น ปี 2552-2560

ระดับการศึกษา	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
อนุบาล	65	65.1	53.1	65.7	66.9	67.5	69.4	72.3	75.7
ประถมศึกษา	87.1	86.1	87.2	87.6	88.1	87.8	87.2	87.3	88.3
มัธยมต้น	68.6	69.9	69.6	67.6	67	68.1	66.4	67.4	68.2
มัธยมปลาย (รวม ปวช.)	57.3	57.6	55.9	55.1	57.7	57.1	57.7	58.4	57.8
ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	23.9	23.1	21.9	28.5	29.7	25.5	24.9	27.8	29.1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในระดับพื้นที่ระหว่างพื้นที่เขตเมืองกับเขตชนบท จากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2560 พบว่าการเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานหากเปรียบเทียบจำนวนผู้เข้าเรียนระหว่างผู้เรียนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองกับเขตชนบทพบว่ามีสัดส่วนการเข้าเรียนเกือบเท่ากันในทุกระดับ สำหรับสัดส่วนของผู้เข้าเรียนที่อาศัยอยู่ในเขตชนบทจะเริ่มลดลงในช่วงมัธยมศึกษาตอนปลายแต่ก็เป็นการลดลงเพียงเล็กน้อยประมาณร้อยละ 7 แต่ความเหลื่อมล้ำของผู้เรียนที่อยู่ในเขตชนบทจะมีความชัดเจนมากที่สุดในช่วงการศึกษาระดับอุดมศึกษาตั้งแต่ระดับอนุปริญญา – ปริญญาตรี คือ ผู้ที่อาศัยอยู่ที่พื้นที่เขตเมืองมีสัดส่วนการเข้าเรียนถึงร้อยละ 37 ส่วนผู้เรียนที่อาศัยอยู่ในเขตชนบทมีสัดส่วนการเข้าเรียนเพียงร้อยละ 18.9 (ดูตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrolment rate) จำแนกเขตเมืองกับเขตชนบท ปี 2560

ระดับการศึกษา	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
อนุบาล	88.6	88	88.3
ประถมศึกษา	88.6	88	88.3
มัธยมต้น	69.3	67.2	68.2
มัธยมปลาย (รวม ปวช.)	61.1	54.9	57.8
ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	37	18.9	29.1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากตาราง 4.2 จะเห็นได้ว่าการเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสัดส่วนของผู้เข้าเรียนระหว่างผู้ที่อาศัยอยู่พื้นที่เขตเมืองกับเขตชนบทแทบไม่มีความแตกต่างกัน เพราะว่าการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ที่กำหนดการศึกษาภาคบังคับที่ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 หรืออายุย่างเข้าปีที่ 15 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเป็นหลักประกันให้การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สัดส่วนของผู้เข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายลดลงแม้ว่าผู้เรียนจะไม่เสียค่าใช้จ่ายก็ตาม เพราะการศึกษาระดับมัธยมปลายเป็นการศึกษาที่ไม่อยู่ในภาคบังคับ จึงทำให้ผู้อยู่ในวัยเรียนที่ครอบครัวมีฐานะยากจนต้องออกจากโรงเรียนเพื่อไปช่วยครอบครัวในการประกอบอาชีพ สำหรับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาตั้งแต่ระดับอนุปริญญา – ปริญญาตรี จะเห็นได้ว่าผู้ที่อาศัยอยู่เขตชนบทจะสัดส่วนความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาถึง 1 เท่าตัว หากเปรียบเทียบกับผู้เรียนที่อาศัยอยู่เขตเมือง จึงสะท้อนให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับสูงเป็นผลมาจากปัจจัยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ปกครองในการที่จะให้ลูกหลานเข้าศึกษาต่อ ดังนั้นหากจะแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวรัฐจึงควรให้ความสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่ประชาชนที่อยู่ในชนบทหรือท้องถิ่นให้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาขั้นสูงระดับอุดมศึกษาได้อย่างทั่วถึงและเสมอกัน

จากที่กล่าวมาหากพิจารณาถึงความสำคัญและความจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานรากของประเทศให้มีความมั่นคง ก็ต้องเริ่มจากการพัฒนาศักยภาพบุคลากรของท้องถิ่นให้มีคุณภาพ มีองค์ความรู้ และสามารถนำเอาองค์ความรู้ไปพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมก็จะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชนบทและท้องถิ่น เช่น การว่างงาน ความยากจน การอพยพถิ่นฐานช่วงวัยทำงาน รวมถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัญหาอื่น ๆ สามารถที่จะลดลงได้ สิ่งที่ดีตามมาก็คือการช่วยสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นด้วยคนในท้องถิ่นด้วยตนเอง จากประเด็นปัญหาจึงนำมาสู่การศึกษาวิจัยถึงความเป็นไปได้ในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในชนบทและท้องถิ่น เป็นแหล่งรวมภูมิปัญญาของท้องถิ่นที่หลากหลายให้สามารถสร้างระบบการจัดการอุดมศึกษาเพื่อรองรับการพัฒนาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น

ดังนั้นการวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาเพื่อหาคำตอบเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่เหมาะสม เพื่อนำคำตอบที่ได้มาจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางสำหรับรองรับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมต่อไป

2. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการพัฒนาท้องถิ่นถือว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและท้าทายรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งหากพิจารณาตามสภาวะการณ์ปัจจุบันแล้วจะพบว่าปัจจัยหลาย ๆ ด้านที่ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยหนึ่งในปัจจัยดังกล่าวคือการที่ประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาชั้นสูงระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นระดับการศึกษาที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้และสามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพได้อย่างเหมาะสม จึงเป็นที่มาของแนวคิดการวิจัยนี้ในการจัดทำ “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยการหาคำตอบเพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบนั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาท้องถิ่น จึงได้นำเอากฎหมายแต่ละฉบับมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายที่วิเคราะห์มี ดังนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศไทยและยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่าง นอกจากนี้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็คือการปฏิรูปการเมืองโดยมีเป้าหมาย 3 ประการ คือ

- (1) การขยายสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง
- (2) การเพิ่มการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความสุจริต

และโปร่งใสในระบบการเมือง

- (3) การทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ละฉบับแล้วพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติหลักการสำคัญไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดการปกครองท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนชาวไทยได้มีสิทธิเสมอกันในการเข้าถึงการศึกษาไว้ค่อนข้างมากและได้กำหนดบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

มาตรา 43 วรรคสอง การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เสริมสร้างความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

มาตรา 284 วรรคสาม เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

มาตรา 289 วรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น เพื่อให้การจัดการศึกษาของชาติมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 รัฐสภาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ขึ้น โดยที่ายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้บัญญัติหลักการและเหตุผลของการตรากฎหมายไว้ว่า “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดการศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัดการศึกษาของรัฐให้คำนึงถึง การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพ และเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้นจึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ซึ่งสำหรับกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาการกระจายอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 284 เพื่อเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อใช้เป็นฐานรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในภารกิจที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะทำการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษาพบว่ากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้บัญญัติรองรับเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา คือบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจและหน้าที่ “การจัดการศึกษา” แต่สำหรับขั้นตอนดำเนินการกระจายอำนาจในแต่ละภารกิจให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับการศึกษาของชาติ โดยได้บัญญัติให้มีหมวดเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการศึกษาของชนชาวไทย การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ไว้ดังนี้

มาตรา 49 บุคคลย่อมเสมอมิมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษอาบรรม การเรียนการสอน การเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

.....

(3) พัฒนาคูณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกประเภทให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กุณหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคูณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบ

วินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา เอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐาน การศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาแขนงต่าง ๆ และเผยแพร่ข้อมูล ผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากรัฐ

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนความสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึก และเผยแพร่ ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและกฎหมายท้องถิ่น

หากพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามที่ กล่าวมาจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้วางหลักการที่ให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาของชาติใน ภาพรวม รวมถึงการให้ความสำคัญกับการพัฒนาท้องถิ่นและความภาคภูมิใจในกฎหมายท้องถิ่น จึงได้มีการกำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้อง กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมถึงการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุก ระดับและทุกประเภทให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการ ศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ

2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่ เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์ อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการ สาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่าง ยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากร ที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการ มอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น มากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วม หรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ไ้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษี หรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจ ดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและ สนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประ โยชน์ของ ประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึง ความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมี บทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติ หน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นมีการบังคับให้รัฐ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภูมิปัญญา ท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติภายในท้องถิ่นตามหลักสิทธิชุมชน แต่สภาพแห่งปัญหาในปัจจุบัน

พบว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์ความรู้ดั้งเดิมของบรรพบุรุษที่มีส่วนช่วยหล่อหลอมให้สังคมมีความเข้มแข็งตั้งแต่อดีตมา ขาดการดูแลจากรัฐและประชาชนในท้องถิ่นเท่าที่ควรเท่าที่ควร แต่กลับถูกแทนที่ด้วยวัฒนธรรมของประเทศแถบตะวันตก ส่วนแหล่งทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่ประชาชนเคยพึ่งพา ใช้เป็นแหล่งทำมาหากินและใช้ประโยชน์ร่วมกันมาตั้งแต่อดีตหลายแห่ง ปัจจุบันมีสภาพเสื่อมโทรมอันเป็นผลมาจากการขาดจิตสำนึกร่วมในการดูแลรักษา อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาดังกล่าวแล้วพบว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 250 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ด้วยเหตุนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรทางปกครองที่เป็นแหล่งรวมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติอันทรงคุณค่าที่หลากหลายได้มีส่วนร่วมในการปลูกจิตสำนึกสาธารณะ โดยการจัดการศึกษาด้านอาชีพที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานองค์ความรู้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและสามารถนำความรู้ดังกล่าวไปประกอบอาชีพได้อย่างเหมาะสม และจะช่วยรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นเหล่านี้ให้เป็นมรดกตกทอดไปสู่รุ่นลูกหลานต่อไปได้

2.4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2540

กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เป็นกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของชาติ ซึ่งได้วางระบบและโครงสร้างการจัดการศึกษาของชาติ ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะเกิดประโยชน์โดยตรงต่อการจัดการศึกษาของชาติในทุกประเภทและทุกระดับ การศึกษาแล้ว โดยมาตรา 41 ได้บัญญัติรับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้สิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้ในทุกระดับ โดยให้ขึ้นอยู่กับความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 41 นี้ถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในชุมชนและท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะทำให้ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จากที่มีความคลุมเครือไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาระดับใดได้บ้าง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 41 ของกฎหมายการศึกษาแห่งชาตินี้มีสภาพในเชิงรับรองสิทธิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจ

จัดการศึกษาได้ทุกระดับซึ่งรวมถึงระดับอุดมศึกษาด้วย อย่างไรก็ตามหากเป็นการจัดการศึกษาในระดับปริญญาที่ต่ำกว่าปริญญาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้โดยอาศัยอำนาจกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความมาตรา 42 แต่หากเป็นการจัดการศึกษาในระดับปริญญาโดยมาตรา 36 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยให้สถานศึกษาของรัฐดังกล่าวดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาระดับปริญญาจึงจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายที่มีศักดิ์ระดับพระราชบัญญัติเพื่อรับรองการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษานั้น ๆ ในลักษณะเดียวกันกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนวมินทราชินราช พ.ศ. 2553 อย่างไรก็ตามสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อีกจำนวน 7,849 แห่ง ซึ่งมีบริบทที่แตกต่างกันกับกรุงเทพมหานคร และหากจะมีการจัดวางระบบการจัดการศึกษาระดับปริญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับมาตรา 36 และวิธีอัตรลักษณ์ท้องถิ่นตามแนวทางการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-Based Educational Management) จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อเป็นกฎหมายกลางสำหรับรองรับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมต่อไป

2.5 พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 5 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

หากพิจารณาจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับจะพบว่าแม้กฎหมายจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาไว้ก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็ถูกบัญญัติไว้อย่างค่อนข้างจำกัด กล่าวคือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67(5) บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่จัดการส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา การฝึกอบรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็กตามแนวทางที่เสนอแนะจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทาง

การศึกษา พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50(6) บัญญัติให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่จัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม มาตรา 53(1) (8) บัญญัติให้เทศบาลเมืองมีหน้าที่จัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมและอาจจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา มาตรา 56(1) และมาตรา 57 บัญญัติให้เทศบาลนครมีหน้าที่จัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมและอาจจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ตาม (11) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89(21) บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา และพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62(14) บัญญัติให้เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่จัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมและอาจจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

ต่อมาเมื่อได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่บัญญัติขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จึงทำให้ในปัจจุบันได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งดำเนินการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับต้น ระดับกลาง และการจัดการอาชีวศึกษาตามศักยภาพของท้องถิ่นนั้น ๆ แต่สำหรับระดับอุดมศึกษามีกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวที่สามารถจัดการศึกษาได้สำเร็จที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงขนาดใหญ่และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นศูนย์กลางของความเจริญและมีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน ประกอบกับกรุงเทพมหานครมีลักษณะพิเศษคือมีสถานพยาบาลเป็นของตนเอง เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง เป็นมหานครที่มีความซับซ้อนด้านการจัดวางผังเมือง การควบคุมอาคาร และมีประชากรหนาแน่นมากที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กรุงเทพมหานครได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลให้จัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาชั้นสูงระดับปริญญาก่อนปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ตั้งกระจายอยู่ในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศอีกจำนวน 7,849 แห่ง อันประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เมืองพัทยา เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 195 แห่ง เทศบาลตำบล 2,247 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,300 แห่ง โดยที่ผ่านมามีแนวโน้มที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หลายแห่งได้แสดงความประสงค์เพื่อขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา แต่การดำเนินการก็ยังมีข้อติดขัดในข้อกฎหมายและปัญหาเชิงนโยบายเพราะว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 9/2552 เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2552 กำหนดเป็นหลักการให้การจัดการศึกษาระดับปริญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยจัดทำเป็นกฎหมายกลางระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมใช้เป็นฐานอำนาจรองรับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

2.6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ โดยกำหนดกรอบทิศทางและแนวทางกระจายอำนาจที่ชัดเจน มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น ตลอดจนกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดกรอบเป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ซึ่งมีขั้นตอน 3 ช่วง คือ

ช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547)ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนกลาง รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมเพื่อรับโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ช่วงหลังการถ่ายโอน 4 ปีแรกสิ้นสุด จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนของปีที่เหลือ (พ.ศ. 2548-2553) ตามกรอบระยะเวลาของกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านโดยจะมีการปรับเปลี่ยนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนกลาง ที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ

ช่วงระยะเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง โดยประชาชนจะมีบทบาทสนับสนุนและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการเงินการคลัง ท้องถิ่นที่สามารถพึ่งพาตนเองได้และมีความอิสระมากขึ้น บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นจะเปลี่ยนจากผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะได้มีการกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา 16 นอกจากนี้ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 17 และ 18 ตามลำดับ นอกจากนี้

ยังได้กำหนดให้ส่วนราชการต้องถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (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 ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่นๆ

- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายในการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางเพื่อโอนภารกิจไปยังราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้อดีของกฎหมายฉบับนี้จะพบว่าค่อนข้างมีความยืดหยุ่นในการถ่ายโอนภารกิจ โดยการกำหนดกรอบอย่างกว้างไว้ในกฎหมายกระจายอำนาจว่าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในภารกิจใดบ้าง แต่ในส่วนของภารกิจที่จะทำการโอนก็จะดำเนินการเป็นแผนการกระจายอำนาจเป็นด้าน ๆ ไป โดยพิจารณาจากพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนภารกิจ และข้อดีอีกประการหนึ่งก็คือจะมีการโอนภารกิจ พร้อมบุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยเพราะจะไม่เป็นการก่อภาระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการโอนภารกิจในด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจในปัจจุบันพบว่าการโอนภารกิจการจัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน และการจัดการอาชีวศึกษาแล้ว ส่วนหากจะมีการโอนภารกิจการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องมีการออกกฎหมายเพียงรองรับอีกต่างหากด้วย

จากบทบัญญัติกฎหมายไทยพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางรากฐานการศึกษาที่กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เสริมสร้างความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้บัญญัติรับรองสิทธิ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาได้ในทุกระดับ ดังนั้นหากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาพบว่ามีกฎหมายรองรับฐานอำนาจในการจัดการศึกษาในระดับนี้ได้ คือ กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของท้องถิ่น

การปฏิรูปการอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนอกจากจะเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และวัฒนธรรมแล้ว กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นแรงผลักดันให้มีการปฏิรูปการอุดมศึกษา นอกจากนี้ยังมีปัจจัยสนับสนุนอื่น ๆ เช่น การขยายตัวของความต้องการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาเพิ่มสูงขึ้นทั่วโลกกว่า 6 เท่าในรอบ 3 ทศวรรษ ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความคาดหวังของสังคมที่มีต่ออุดมศึกษาในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน และปัญหาการผลิตบัณฑิตที่ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ เป็นต้น ซึ่งมาตรการที่ถือว่ามีส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการอุดมศึกษาในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาคือการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาขั้นสูงระดับอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการวิจัยนี้จึงได้นำรูปแบบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ 3 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาศึกษาเปรียบเทียบ โดยมีเหตุผลในการเลือกศึกษารูปแบบการจัดการอุดมศึกษาของท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากญี่ปุ่นมีรูปแบบรัฐบาลเดี่ยว อันมีกษัตริย์ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ มีสภาพภูมิศาสตร์ในแถบเอเชียและพหุสังคมที่เหมือนกัน ซึ่งพบว่าญี่ปุ่นมีจุดเด่นที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการอุดมศึกษาที่ได้มาตรฐานและมีคุณภาพอันเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก ส่วนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาพบว่าหลังจากญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นได้ปฏิรูปการบริหารการศึกษาจากเดิมที่รวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียวมาเป็นการกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัดและเทศบาลจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ ส่วนเหตุผลในการศึกษารูปแบบการจัดการอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลี เนื่องจากสาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศก่อตั้งใหม่และเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่ม

พัฒนาใหม่ ซึ่งจุดเด่นที่น่าสนใจของสาธารณรัฐเกาหลีก็คือแม้ว่าในอดีตสาธารณรัฐเกาหลีจะผ่านวิกฤติปัญหาทั้งสงครามภายนอกและสงครามภายในมาอย่างยาวนาน แต่สาธารณรัฐเกาหลีก็ยังสามารพัฒนาฟื้นฟูประเทศให้เจริญรุดหน้าได้อย่างรวดเร็ว เชื่อกันว่าการศึกษามีส่วนเป็นแรงผลักดันยิ่งที่ทำให้สาธารณรัฐเกาหลี ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการว่าเป็นหนึ่งในประเทศแถวหน้าของการพัฒนาเชิงสร้างสรรค์ที่สุดของโลก ส่วนมาตรฐานและคุณภาพการจัดการอุดมศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีได้ชื่อว่ามีระบบการศึกษาดีที่สุดในประเทศหนึ่งในโลก ส่วนการกระจายอำนาจการจัดการอุดมศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีมีรูปแบบที่คล้ายกับญี่ปุ่น นอกจากนี้แล้วรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีก็มีความคล้ายกันกับไทยด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาถึงกฎหมายหมายจัดการอุดมศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นในญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

และสำหรับเหตุผลในการศึกษารูปแบบการจัดการอุดมศึกษาท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เนื่องจากพัฒนาการของกฎหมายมหาชนในระบบการปกครองของฝรั่งเศสมีความก้าวหน้าเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ในด้านการจัดการอุดมศึกษาถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่มีความสำคัญและได้รับการพัฒนาในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสมาอย่างยาวนาน อีกทั้งระบบจัดการองค์กรของสถาบันอุดมศึกษาไทยในปัจจุบันได้รับอิทธิพลมาจากการจัดการองค์กรตามกฎหมายมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสรูปแบบของกิจการมหาชนอิสระ (Établissement public) ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งระบบจัดการองค์กรรูปแบบดังกล่าวปัจจุบันประเทศไทยได้นำมากำหนดเป็นนโยบายรัฐบาลให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ทุกแห่งต้องจัดตั้งในรูปแบบของกิจการมหาชนหรือที่เรียกว่าสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

กฎหมายว่าด้วยการจัดการอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ประกอบด้วย

ญี่ปุ่น

มีกฎหมายว่าด้วยองค์กรการปกครองท้องถิ่น: Local Incorporated Administrative Agency Act 2003 (พ.ศ. 2546) กฎหมายว่าด้วยการศึกษาในระบบโรงเรียน: The School Education Act 1947 (พ.ศ. 2490) กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและหน้าที่ของการบริหารการศึกษาท้องถิ่น: The Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration Act 1931 (พ.ศ. 2474) และกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดตั้งมหาวิทยาลัย : The University Standards (1956, Education ministry Ordinance No.28)

ญี่ปุ่นมีหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่น โดยกฎหมาย The Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration Act of 1931 กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education : BOE) ของจังหวัดหรือเทศบาลที่มีรายได้สูงทำหน้าที่เสนอขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาต่อกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ การกีฬาและการวัฒนธรรม โดยหน่วยงานที่เป็นผู้เสนอขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาจะต้องจัดทำแผนโครงการพร้อมแนบรายละเอียดเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาตามคำสั่งที่ 12 ของกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ การกีฬาและการวัฒนธรรม เรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนยื่นและอนุมัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพราะว่าการบริหารอุดมศึกษาในภาพรวมของญี่ปุ่นนั้นกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ การกีฬาและการวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติการจัดตั้งวิทยาลัยมหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยเอกชน

สาธารณรัฐเกาหลี

มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น: Local Autonomy Act of 2017 (พ.ศ. 2560) กฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษา : Higher Education Act of 2017 (พ.ศ. 2560) กฎหมายว่าด้วยการศึกษาท้องถิ่น : Local Education Autonomy Act of 2017 (พ.ศ. 2560) และกฎหมายว่าด้วยการพัฒนามหาวิทยาลัยและวิทยาลัยของ ท้องถิ่นและทรัพยากรมนุษย์ส่วนภูมิภาค : The Development of Local Universities and Colleges and regional Human Resources Act 2014 (พ.ศ. 2557)

สาธารณรัฐเกาหลี โดย Enforcement Decree of the Local Autonomy ซึ่งเป็นกฎฎีกาบังคับใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2017 โดยมาตรา 76 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพื้นที่สำหรับใช้จัดตั้งมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยยูเนียร์เป็นองค์กรภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลท้องถิ่นตามมาตรา 75 โดยให้รัฐบาลท้องถิ่นพิจารณาถึงความจำเป็นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในพื้นที่ด้านอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ และชุมชนจะต้องให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยยูเนียร์ในพื้นที่ด้วย ดังนั้นเป้าหมายหลักในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยยูเนียร์ในเขตปกครองท้องถิ่นของเกาหลีได้จึงมุ่งเน้นเพื่อพัฒนาทักษะฝีมือของแรงงานในท้องถิ่นเพื่อรองรับการทำงานด้านอุตสาหกรรมเป็นเป็นสำคัญ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

มีประมวลกฎหมายการศึกษา : Code l'éducation 1989 (พ.ศ. 2532) กฎหมายว่าด้วยการศึกษาระดับอุดมศึกษา (Savary) : Loi sur l'en seignement supérieur 1984 (พ.ศ. 2527) และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ : Loi portant règles de creation des categories d' établissement public 2013 (พ.ศ. 2556)

สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดย Loi sur l'enseignement supérieur 1984 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการบริการสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยมาตรา 19 กำหนดพื้นที่ที่จะทำการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาให้คำนึงถึงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ โดยต้องผ่านการพิจารณาจากสภาระดับภาค และได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายปฏิรูปการศึกษา Loi d'orientation sur l'éducation 1989 มาตรา 18 กำหนดให้การจัดตั้งโรงเรียนและวิทยาลัยต้องเป็นไปตามแผนการจัดตั้ง วัตถุประสงค์และโครงการระดับชาติโดยมุ่งเน้นกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ของสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ด้อยโอกาส

กฎหมายต่างประเทศดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการเลือกพื้นที่เพื่อจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในเขตปกครองของรัฐบาลท้องถิ่นจะมีหลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่ทั้งในส่วนที่เหมือนและแตกต่างกัน กล่าวคือในส่วนที่เหมือนกันพบว่าเกือบทุกประเทศจะมีเป้าหมายหลักในการกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเพื่อกระจายโอกาสให้ประชาชนที่อยู่ในเขตชุมชนและท้องถิ่นที่ยังด้อยโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาขั้นสูงให้มีสิทธิได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมกัน แต่สำหรับในส่วนที่แตกต่างกันพบว่าญี่ปุ่นจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญคือจังหวัดหรือเทศบาลที่มีรายได้สูงเท่านั้นที่จะสามารถเสนอขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ปกครองได้ ส่วนการการเลือกพื้นที่ของเกาหลีใต้จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยยูนิเวอร์ในเขตปกครองท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ คือมุ่งเน้นการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานด้านอุตสาหกรรม ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าเกาหลีใต้มีเป้าหมายสู่การเป็นประเทศแถวหน้าของการพัฒนาเชิงสร้างสรรค์ด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม

จากการศึกษาแนวทางของต่างประเทศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในเขตปกครองของรัฐบาลท้องถิ่น พบว่าแต่ละประเทศจะกำหนดรายละเอียดด้านพื้นที่ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งในความแตกต่างที่หลากหลายดังกล่าวเห็นว่าสามารถนำมาประยุกต์ใช้แบบผสมผสานกับประเทศไทยได้ อาทิ การเลือกพื้นที่ตามสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ด้อยโอกาส การเลือกพื้นที่โดยใช้รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญ การเลือกพื้นที่โดยคำนึงถึงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และการเลือกพื้นที่โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาเฉพาะทาง เป็นต้น

ฝรั่งเศสมีรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการอุดมศึกษาให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ กล่าวคือรัฐบาลกลางเป็นผู้รับผิดชอบการจัดระบบการศึกษา การวางแผนจัดการศึกษา การจัดโปรแกรมการศึกษา การจัดทำโครงการเฉพาะด้าน การอนุมัติ จัดตั้งวิทยาลัย การอนุมัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย การกำหนดโครงสร้างหลักสูตร การจัดการเรียน การสอน การกำหนด

อัตราบุคลากร การบริหารงานบุคคล เป็นต้น ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุดมศึกษา คือ ภาค (Région) มีหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านการดูแลอาคารสถานที่ของมหาวิทยาลัย กำหนดหลักสูตรการอบรมระดับสูงและการศึกษาวิจัย เป็นต้น ส่วนจังหวัด (Département) มีหน้าที่ให้การสนับสนุนการศึกษาระดับวิทยาลัยด้านการดูแลวัสดุอุปกรณ์ของสถานศึกษา การก่อสร้าง การซ่อมแซมสถานศึกษา การจัดการรับส่งนักศึกษา เป็นต้น ซึ่งรูปแบบการจัดการอุดมศึกษาดังกล่าวเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและมีรายได้ไม่สูงมากได้มีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการพัฒนาการศึกษาให้แก่คนในชุมชนและท้องถิ่น

โครงสร้างกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาของต่างประเทศ

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาของต่างประเทศจะมีการจัดทำกฎหมายในรูปแบบกฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บท ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายจะกำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่น และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมถึงกำหนดเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพทางวิชาการและการบริหารองค์กรไว้ในกฎหมายฉบับเดียว ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการอุดมศึกษาในภาพรวมของรัฐได้มาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้เพื่อให้การบริหารงานอุดมศึกษามีความยืดหยุ่นและคล่องตัวกฎหมายยังกำหนดมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฤษฎีกา ประกาศ หรือคำสั่งที่สำคัญต่าง ๆ เช่น มาตรฐานหลักสูตร มาตรฐานการจัดตั้งวิทยาลัย มาตรฐานการจัดตั้งมหาวิทยาลัย มาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวก เป็นต้น ซึ่งจากการพิจารณาพบว่ากฎหมายแม่บทของแต่ละประเทศจะกำหนดหลักการที่เป็นข้อกำหนดต่าง ๆ ไว้ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน ประกอบด้วย สามส่วน คือ ส่วนที่เป็นรายละเอียดทางวิชาการ ซึ่งได้แก่ หลักสูตร การจัดการศึกษา คุณสมบัติผู้เรียน คุณสมบัติคณาจารย์ การประเมินผลสัมฤทธิ์การศึกษา และเงื่อนไขความสำเร็จการศึกษา ส่วนที่สองเป็นรายละเอียดด้านความพร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น พื้นที่ก่อสร้าง อาคารเรียน ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วนที่สามเป็นรายละเอียดด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นกรณีที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ การขออนุมัติจัดตั้ง การกำกับดูแล การสนับสนุนงบประมาณ การบริหารการศึกษาโดยรวม เป็นต้น ซึ่งจะจำแนกเป็นรายประเทศ ดังนี้

ญี่ปุ่น โดยคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดตั้งมหาวิทยาลัย : The University Standards (1956, Education ministry Ordinance No.28) ได้กำหนดมาตรฐานการจัดตั้งมหาวิทยาลัยไว้เป็นการเฉพาะว่าการจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามบทบัญญัติของ The School Education Act of 1947 ยกเว้นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยจูเนียร์ กำหนดให้รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นและมูลนิธิ

ถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ซึ่งในส่วนของข้อกำหนดด้านวิชาการ The University Standards ได้กำหนดไว้ดังนี้

(1) มหาวิทยาลัยต้องจัดหลักสูตรที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย คณะและแผนกวิชา และต้องจัดการหลักสูตรอย่างเป็นระบบ (ข้อ 19)

(2) หลักสูตรจะต้องจัดแบ่งวิชาออกเป็นหมวดหมู่โดยให้จำแนกเป็นวิชาบังคับ วิชาเลือกและวิชาเลือกเสรี การจัดหมวดหมู่วิชาจะต้องมีความเหมาะสมในแต่ละปีการศึกษา (ข้อ 20) รวมถึงการกำหนดจำนวนหน่วยกิตของรายวิชาที่จัดการเรียนการสอน (ข้อ 21)

(3) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาและการวิจัยมหาวิทยาลัยต้องมีคณาจารย์ประจำในจำนวนที่เหมาะสม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรการศึกษาและการวิจัย และประเภทของสาขาวิชาที่จัดการศึกษา (ข้อ 7) โดยอาจารย์ผู้รับผิดชอบในชั้นเรียนจะต้องเป็นอาจารย์ประจำที่ปฏิบัติงานเต็มเวลาที่มีตำแหน่งทางวิชาการระดับศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ตามหลักเกณฑ์ด้วย (ข้อ 10)

(4) จำนวนนักเรียนในชั้นเรียนจะต้องมีจำนวนที่เหมาะสมกับรูปแบบการจัดการเรียนการสอน โดยให้คำนึงถึงวิธีการสอน สิ่งอำนวยความสะดวก และอุปกรณ์ต่าง ๆ (ข้อ 24) และวิธีการเรียนการสอนจะต้องมีความเหมาะสมกับเนื้อหาของแต่ละรายวิชา เช่น การบรรยาย การฝึกอบรม การทดลอง การปฏิบัติ เป็นต้น (ข้อ 27)

(5) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการเรียน มหาวิทยาลัยต้องกำหนดขอบเนื้อหา ของบทเรียน แผนการเรียน ตารางเรียนและการประเมินผลที่ชัดเจนเพื่อให้ให้นักเรียนได้ทราบล่วงหน้าเพื่อให้ปฏิบัติตามเกณฑ์ได้อย่างเหมาะสม (ข้อ 25-2)

(6) การสำเร็จการศึกษา การที่ผู้เรียนจะสำเร็จการศึกษาได้จะต้องศึกษาที่มหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี และได้รับหน่วยกิตสะสมไม่น้อยกว่า 124 หน่วยกิต ยกเว้นผู้เรียนที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์ หรือทันตแพทย์ จะต้องศึกษาในมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 ปี และได้รับหน่วยกิตสะสมไม่น้อยกว่า 188 หน่วยกิต (ข้อ 32)

สาธารณรัฐเกาหลี โดยกฎหมาย Higher Education Act of 2017 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ด้านวิชาการในการขออนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นและเอกชนถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน คือ การจัดการหลักสูตรต้องเป็นไปตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัย (มาตรา 21) การจัดการเรียนการสอนต้องเหมาะสมกับความสะดวกของผู้เรียน คือต้องจัดให้มีชั้นเรียนกลางวันและอาจจัดชั้นเรียนช่วงเย็น ชั้นเรียนทางอากาศ การเรียนทางไปรษณีย์และอาจมีภาคปฏิบัติหรือภาคสนามตามที่ระเบียบมหาวิทยาลัยกำหนด (มาตรา 21) การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเรียน จำนวนนักศึกษาสูงสุดของมหาวิทยาลัยและวิธีการคัดเลือก

ผู้เรียน (มาตรา 32-34) การกำหนดเกี่ยวกับคณาจารย์ประจำ โดยกำหนดให้ผู้สอนในมหาวิทยาลัย ต้องเป็นอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ยกเว้นตำแหน่งอธิการบดี และคณบดี โดยมหาวิทยาลัยอาจกำหนดให้มีผู้ช่วยสอนด้วยก็ได้ (มาตรา 14) รวมถึงการกำหนดถึง เงื่อนไขการสำเร็จการศึกษา (มาตรา 35)

สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยกฎหมาย (Savary) : Loi sur l'en seignement supérieur 1984 ซึ่งเป็นรัฐบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการอุดมศึกษาที่เป็นฐานอำนาจในการออกกฤษฎีกา ซึ่งเนื้อหาของสาระของกฎหมายจะกำหนดหลักการสำคัญของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นรายละเอียดทาง วิชาการ อาทิ ภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา ประเภทของสถาบันอุดมศึกษา การเข้าศึกษา การสรร หาคณาจารย์และนักวิจัย หน้าที่ของคณาจารย์และนักวิจัย ความเป็นอิสระทางวิชาการ ประกาศนียบัตร เป็นต้น ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ ที่เป็นลักษณะเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาจะถูก กำหนดไว้ในกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา (มาตรา 21) ส่วนกฎหมาย Loi portant règles de creation des categories d' établissement public 2013 มีความสำคัญในฐานะเป็นกฎหมายแม่บท ที่เป็นฐานอำนาจในการรับรองให้สถาบันอุดมศึกษาที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน อิสระประเภทขององค์การมหาชนด้านการศึกษาท้องถิ่น (les établissements publics locaux d' enseignement –EPL) รวมถึงการรับรองสถานะของสถาบันอุดมศึกษาให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มหาชน (มาตรา 3)

จากข้อมูลข้างต้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรายละเอียดทางวิชาการหรือข้อกำหนดที่เป็น โครงสร้างกฎหมายแม่บทว่าด้วยการอุดมศึกษาของแต่ละประเทศพบมีการกำหนดองค์ประกอบ พื้นฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งจำแนกเป็น ข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักสูตร ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัตินักศึกษา ข้อกำหนดเกี่ยวกับ คณาจารย์ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประเมินผลการศึกษาและการสำเร็จการศึกษา และข้อกำหนด เกี่ยวกับการบริหารองค์กร

สำหรับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศพบว่ากฎหมายแม่บทว่าด้วยการ อุดมศึกษาจะกำหนดรายละเอียดที่เป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นและ เอกชนที่จะเสนอขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาถือปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน เพียงแต่ใน รายละเอียดของวิธีการจัดตั้งของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ ญี่ปุ่นโดย กฎหมาย The School Education Act 1947 และสาธารณรัฐเกาหลีโดยกฎหมาย Higher Education Act of 2017 กำหนดให้การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการ โดยการเสนอขออนุมัติจัดตั้ง สำหรับ สาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยกฎหมาย Loi sur l'en seignement supérieur 1984 และกฎหมาย Loi portant règles de creation des categories d' établissement public 2013 กำหนดให้การจัดตั้งสถาบันอุดม

ศึกษาคำเนิการโดยการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารระดับรัฐกฤษฎีกา (Voie réglementaire) เช่น รัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 2011-1169 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองจัดตั้งมหาวิทยาลัยลอร์เรน (Establishing the University of Lorraine) เป็นต้น

หากพิจารณากฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาของต่างประเทศพบว่าโครงสร้างของกฎหมายจะวางหลักการเกี่ยวกับรายละเอียดด้านมาตรฐานทางวิชาการเพื่อมุ่งพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ อีกทั้งยังกำหนดให้สิทธิแก่รัฐบาลท้องถิ่นให้สามารถจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพื่อจัดการศึกษาภายในเขตปกครองได้อีกด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เรียนที่มีข้อจำกัดด้านเวลา การประกอบอาชีพ หรือมีถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลให้ได้รับโอกาสในการเข้าถึงการอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยการจัดช่วงเวลาเรียนให้มีความเหมาะสมและสะดวกกับผู้เรียน เช่น การจัดให้มีชั้นเรียนกลางวัน ชั้นเรียนช่วงเย็น การจัดชั้นเรียนตามฤดูกาล การเรียนทางอากาศ และการเรียนทางไปรษณีย์ เป็นต้น

ดังนั้นในการบัญญัติกฎหมายต้นแบบ คือ กฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย จึงสามารถกำหนดรายละเอียดที่เป็นข้อกำหนดที่บ่งชี้ ถึงลักษณะเฉพาะของการเป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับสภาพวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนแต่ละท้องถิ่น และสามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของชุมชนและท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยควรมีกรอบรายละเอียดและโครงสร้างของกฎหมายต้นแบบ ดังนี้

1) รูปแบบองค์กร มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรมหาชน รูปแบบสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยอยู่ในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งหรือที่เรียกว่า “หน่วยงานของรัฐในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบใหม่ของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย

2) การจัดการศึกษา มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการศึกษาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น การใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ เพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนในท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถที่พึ่งพาตนเองได้และเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น

3) วิธีการจัดการศึกษา มหาวิทยาลัยใช้วิธีการศึกษาดังต่อไปนี้

1) การศึกษาภาคทฤษฎี เป็นการจัดการศึกษาที่เน้นการศึกษาในมหาวิทยาลัยเป็นหลัก โดยมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย หลักสูตร ระยะเวลา การวัดและการประเมินผลที่เป็นเงื่อนไขของการสำเร็จศึกษาการศึกษาที่แน่นอน

2) การศึกษาภาคปฏิบัติ เป็นการจัดการศึกษาที่เน้นการศึกษาที่แหล่งเรียนรู้วิถีท้องถิ่นที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการศึกษา ระยะเวลา การวัดและการประเมินผลที่เป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องสอดคล้องกับภารกิจของแหล่งเรียนรู้วิถีท้องถิ่นด้วย

เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการใช้ชีวิตแบบวิถีท้องถิ่น การประกอบอาชีพและการศึกษาของนักศึกษา มหาวิทยาลัยจึงควรจัดการศึกษาภาคทฤษฎีในช่วงฤดูภาคที่ผู้เรียนว่างเว้นจากการประกอบอาชีพ

4) รัฐสนับสนุนค่าเล่าเรียนทั้งหมดสำหรับการศึกษาระดับปริญญาตรี การจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีมหาวิทยาลัยต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาอย่างทั่วถึง และให้รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายทั้งหมด

5) มุ่งเน้นจัดการศึกษาระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัยมุ่งเน้นจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นหลัก แต่มหาวิทยาลัยอาจจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือสูงกว่าปริญญาตรีด้วยก็ได้ แต่หากจะจัดการศึกษาในระดับที่สูงกว่าชั้นปริญญาตรีก็ควรมีมาตรการควบคุมเพื่อให้อการจัดการศึกษามีคุณภาพอีกชั้นหนึ่ง

6) องค์กรกำกับการอุดมศึกษากลาง เพื่อให้การบริหารงานและการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเป็นเอกภาพและได้มาตรฐานเดียวกันควรกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางคณะหนึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดการศึกษา และให้มหาวิทยาลัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งถือปฏิบัติ

7) ผู้บริหารของมหาวิทยาลัย โดยผู้บริหารทุกระดับของมหาวิทยาลัยจะต้องเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง และควรให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการให้ได้มาซึ่งตำแหน่งบริหารด้วย

8) มาตรการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้การจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้รัฐบาลส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในพื้นที่ของจังหวัดที่ไม่มีมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นลำดับแรก เนื่องจากจังหวัดเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นจังหวัดที่ประชาชนมีฐานะยากจน ดังนั้นจึงเป็นเป้าหมายหลักที่ควรได้รับการพัฒนาในลำดับแรก

9) รัฐสนับสนุนงบประมาณการจัดตั้งและการบริหารจัดการทั้งหมด ด้วยเหตุเพราะว่าการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นหากรัฐจะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการในเรื่องดังกล่าวแทนรัฐเต็มรูปแบบ รัฐก็ควรโอนภารกิจจัดการอุดมศึกษาพร้อม

บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

4. การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่ได้เกราะห้มาแล้วว่าในปัจจุบันแม้รัฐจะได้วางระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่หลากหลายรูปแบบ คือ สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ สถาบันอุดมที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทาง รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันอุดมศึกษาที่มีศักยภาพสูงจากต่างประเทศมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั่วทั้งประเทศ แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังคงมีปัญหาการให้โอกาสแก่ประชาชนในทุกพื้นที่ที่จะเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างทั่วถึงและเสมอกัน ทั้งนี้ก็เพราะว่าสถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนส่วนใหญ่จะมีที่ตั้งกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล หรืออำเภอเมืองของบางจังหวัดที่เป็นเมืองเศรษฐกิจ จึงทำให้ไม่เอื้อต่อการเข้าถึงของผู้ต้องการเข้าเรียนที่อยู่ในท้องถิ่นและพื้นที่ห่างไกล รวมถึงปัญหาของหลักสูตรที่สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษาที่ยังไม่ตอบสนองให้ผู้เรียนนำความรู้ไปพัฒนาท้องถิ่นได้ ทั้งนี้เพราะว่านโยบายการอุดมศึกษาของประเทศไทยนับตั้งแต่อดีตมาจะมุ่งเน้นจัดการศึกษารองรับกำลังคนระดับสูงเพื่อเข้ารับราชการและเข้าสู่ภาคการผลิตสมัยใหม่ตามความต้องการของรัฐที่ใช้แบบอย่างการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานของสังคมเมือง เหล่านี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งการวิจัยได้วิเคราะห์หารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการใช้กลไกการอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น (Area-Based Educational Management) โดยมีรูปแบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ คือ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีใต้ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์หารูปแบบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพื่อนำคำตอบไปจัดทำเป็นกฎหมายรองรับ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 เหตุผลในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 41 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการ

ภายในท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 36 บัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญา เป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะ ทางตามมาตรา 21 ซึ่งในส่วนของ การจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาเพื่อจัดการศึกษาชั้นสูง ระดับปริญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากจะให้ความสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการ ศึกษาแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อเป็นกฎหมายกลางสำหรับ รองรับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและศักยภาพ และเพื่อรับรองสถานะนิติบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดตั้งขึ้น

4.2 โครงสร้างของกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างของกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

1. องค์กรกำกับดูแล

มหาวิทยาลัยในกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐ ประกอบกับพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดให้การจัดการศึกษาของ สถาบันอุดมศึกษาต้องเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักเสรีภาพทางวิชาการ หลักความอิสระ หลักความเสมอภาค และหลักธรรมาภิบาล ดังนั้นจึงทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องถูกกำกับดูแลจากหน่วยงานตามสายงานที่เกี่ยวข้องถึง 4 ชั้น ดังนี้

- 1) กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
- 2) คณะกรรมการการอุดมศึกษากลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) สภามหาวิทยาลัย

1.1 องค์กรกำกับดูแลระดับชาติ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 7 กำหนดให้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการอุดมศึกษาให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ของโลกโดยมีความเป็นอิสระทางวิชาการและการบริหารจัดการ โดยให้มีการพัฒนากำลังคนให้ สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ และให้ดำเนินการวิจัยและสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อพัฒนา

ชุมชน สังคมและประเทศทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และสหวิทยาการ

2) ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการวิจัยและการสร้างสรรค์นวัตกรรมของสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานในระบบวิจัยและนวัตกรรมที่อยู่ในสังกัดกระทรวงหรือกำกับดูแลของรัฐมนตรี รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานในระบบวิจัยและนวัตกรรมที่อยู่นอกกระทรวง เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และดำเนินการไปในทิศทางที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนด้านวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรมของประเทศ

3) จัดให้มีระบบนิเวศและโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญเพื่อพัฒนาการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือเพื่อผลิตกำลังคนระดับสูงเฉพาะทาง และความร่วมมือในด้านการวิจัยและการสร้างสรรค์นวัตกรรมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลหรือหน่วยงานในต่างประเทศ

4) ปฏิบัติการอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง

สาเหตุสำคัญที่กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีอำนาจ และหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยตามกฎหมาย เพราะว่าการจัดการศึกษาของชาติในระดับ อุดมศึกษาจำเป็นที่จะต้องได้มาตรฐานและคุณภาพเดียวกันทั้งระบบ ดังนั้นเมื่อมหาวิทยาลัยใน กำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประเภทหนึ่งจึงต้องอยู่ ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ตามนัยมาตรา 7 ด้วย

1.2 องค์กรกำกับการอุดมศึกษากลาง

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการจัด การศึกษาที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาโดยทั่วไป ดังนั้นจึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการอุดมศึกษากลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวางหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็น อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ สำหรับคณะกรรมการกำหนดให้มี 2 ประเภท คือ กรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง ส่วนการกำหนดให้เลขาธิการ คณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ เพราะว่า เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่ดูแลโครงสร้างการอุดมศึกษาในภาพใหญ่ ของประเทศ ซึ่งจะมีความสำคัญในการช่วยสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการให้เป็นไปตามกรอบกฎหมาย โดยได้กำหนดโครงสร้างคณะกรรมการ อำนาจและ หน้าที่ ดังนี้

คณะกรรมการการอุดมศึกษากลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ประธาน
- (2) ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กรรมการ
- (3) ปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย กรรมการ
- (4) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรรมการ
- (5) เลขาธิการสภาการศึกษา กรรมการ
- (6) ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กรรมการ
- (8) ผู้จัดการกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา
- (9) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ ด้านการอุดมศึกษาท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น การพัฒนาชุมชน และภูมิปัญญาท้องถิ่น กรรมการ
- (10) เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรรมการและเลขานุการ

ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่

- (1) กำหนดนโยบายการจัดการอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) กำหนดมาตรฐานการอุดมศึกษาศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) ออกกฎที่เป็นมาตรฐานการศึกษากลาง
- (4) แต่งตั้งอนุกรรมการ
- (5) ปฏิบัติการอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

1.3 องค์กรกำกับการอุดมศึกษาระดับท้องถิ่น

สถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยโครงสร้างองค์กรและการบริหาร ถูกกำหนดให้เป็นองค์การมหาชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้ง หรือที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” จึงทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำกับดูแลมหาวิทยาลัยได้ตามกฎหมาย แต่การใช้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวดังกล่าวมีค่อนข้างจำกัดคือเฉพาะเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อำนาจเท่านั้น ซึ่งองค์กรกำกับดูแลการอุดมศึกษาระดับท้องถิ่น มีโครงสร้าง อำนาจและหน้าที่ ดังนี้

องค์กรกำกับการอุดมศึกษาระดับท้องถิ่น

- ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (1) กำกับดูแลกิจการของสถาบันอุดมศึกษาตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง
- (2) เสนอแนะการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น

- (3) จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษา
- (4) เรื่องที่จะเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีให้เสนอผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) ปฏิบัติการอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 องค์กรกำกับดูแลโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา

กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการศึกษาระดับปริญญาให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ซึ่งในส่วนของสภาสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดโครงสร้าง อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ดังนี้

โครงสร้างของคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา

- (1) นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา มาจากการสรรหา
- (2) กรรมการ โดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้แทนกรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่น ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการส่งเสริมกิจการสถาบันอุดมศึกษา ประธานสภาคณาจารย์ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินเก้าคน แต่งตั้งจากบุคคลในเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

(4) กรรมการจากคณบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไปจำนวนหนึ่งคน

(5) กรรมการจากคณาจารย์ประจำและเจ้าหน้าที่ประเภทละหนึ่งคน

(6) รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ เลขานุการ

ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา

- (1) กำหนดนโยบายของสถาบันอุดมศึกษา
- (2) อนุมัติแผนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา
- (3) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของสถาบันอุดมศึกษา
- (4) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตร
- (5) อนุมัติการให้ปริญญา และประกาศนียบัตร
- (6) พิจารณาเรื่องเพื่อทูลเกล้า แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์และศาสตราจารย์พิเศษ
- (7) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี หรือตำแหน่งเทียบเท่า รองศาสตราจารย์

รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

(8) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของอธิการบดี รองอธิการบดีและหัวหน้าหน่วยงานที่เทียบเท่า

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย

2. ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา (อธิการบดี)

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาในระดับปริญญาแต่ละแห่งจะมีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้นจึงทำให้ตำแหน่งอธิการบดีมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนภารกิจจัดการศึกษาและการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา แต่ในปัจจุบันพบว่าตำแหน่งอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาหลาย ๆ แห่งได้กลายเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มีบุคคลเข้ารับการสรรหาเพื่อช่วงชิงหาผลประโยชน์อันมิชอบส่งผลให้การจัดการศึกษาขาดประสิทธิภาพและสร้างความขัดแย้งภายในองค์กร ฉะนั้นแล้วการออกแบบกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาสภาพปัญหาดังกล่าวและเพื่อให้ตำแหน่งอธิการบดีมีความยึดโยงกับท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น จึงได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งอธิการบดี อำนาจและหน้าที่ของอธิการบดี ดังนี้

การได้มาซึ่งตำแหน่งอธิการบดี

- อธิการบดีต้องเป็นบุคคลภายในท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งนี้ตามรูปแบบการเลือกที่กำหนดไว้

ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของอธิการบดี

- (1) เป็นผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษาในกิจการทั่วไป
- (2) บริหารกิจการของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์
- (3) จัดทำแผนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา
- (4) พัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่น
- (5) บริหารการเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่น
- (6) บริหารทรัพยากรบุคคล
- (7) จัดหารายได้และทรัพยากรเพื่อดำเนินการตามภารกิจ
- (8) เสนอรายงานการดำเนินงานประจำปีต่อองค์กรกำกับดูแล
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนดกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดี

3. บุคลากรสายวิชาการ

บุคลากรสายวิชาการ หมายถึง คณาจารย์ประจำและคณาจารย์พิเศษที่มีหน้าที่สอนนักศึกษา ระดับปริญญาในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งโดยทั่วไปคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาจะมีชื่อเรียก ตำแหน่งทางวิชาการที่เหมือนกัน แต่จะมีความแตกต่างกันเฉพาะในส่วนของคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งตำแหน่งทางวิชาการ ทั้งนี้เพราะว่าสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภทจะมี วัตถุประสงค์ในการจัดศึกษาและความเข้มข้นในแต่ละภารกิจที่แตกต่างกันออกไป เช่น สถาบัน อาชีวศึกษา โรงเรียนนายร้อยตำรวจ หรือวิทยาลัยพยาบาล เป็นต้น ดังนั้นในส่วนของสถาบันอุดม ศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการออกแบบให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษา เกี่ยวกับอาชีพท้องถิ่น การเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็น การเฉพาะ ดังนี้

ตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ประจำ

- (1) ศาสตราจารย์
- (2) รองศาสตราจารย์
- (3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (4) อาจารย์

ตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์พิเศษ

- (1) ศาสตราจารย์พิเศษ
- (2) รองศาสตราจารย์พิเศษ
- (3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ
- (4) อาจารย์พิเศษ

คุณสมบัติของคณาจารย์ประจำ และคณาจารย์พิเศษ

ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำกับการอุดมศึกษากลางขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลักษณะเฉพาะของสาขาวิชาที่จัดการศึกษา

4. หลักสูตรการศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นสถาบันอุดมศึกษาทางเลือก ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับผู้เรียนที่อยู่ในท้องถิ่นหรือพื้นที่ห่างไกลให้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาตามหลัก ความเสมอภาค ส่วนหลักสูตรที่จัดการศึกษาจะมุ่งเน้นจัดการศึกษาเกี่ยวกับอาชีพของคนในท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น การใช้ประโยชน์และการจัดการ ทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อเป็นฐานความรู้แก่คนในท้องถิ่นในการสร้างอาชีพ รายได้ และเพื่อให้เป็น

กำลังหลักในการพัฒนาท้องถิ่นอันเป็นภูมิสำเนา ดังนั้นจึงได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาเฉพาะหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ดังนี้

หลักสูตรการศึกษา

- (1) หลักสูตรการพัฒนาเฉพาะท้องถิ่น
- (2) หลักสูตรการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น
- (3) หลักสูตรการคุ้มครองและอนุรักษ์ประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- (4) หลักสูตรการพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรท้องถิ่น
- (5) หลักสูตรการพัฒนาอาชีพสำหรับท้องถิ่น
- (6) หรือหลักสูตรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างไว้หรือต่อยอดอาชีพของท้องถิ่น

5. มาตรฐานการศึกษา

มาตรฐานการอุดมศึกษา หมายถึง ข้อกำหนดขั้นต่ำเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพและเกณฑ์อื่น ๆ ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ข้อกำหนดขั้นต่ำของหลักสูตรการศึกษาและข้อกำหนดขั้นต่ำของเกณฑ์ในการขอตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา และมาตรฐานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการส่งเสริม การกำกับดูแล การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล และการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา มาตรฐานการศึกษา ซึ่งเกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษาดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 ให้ใช้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับสถาบันอุดมศึกษาทั่วไปที่มีภารกิจหลักในการสอนและการวิจัยเป็นสำคัญ

แต่ในส่วน of สถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งเน้นการเรียนการสอนด้านอาชีพท้องถิ่น โดยรูปแบบการจัดการศึกษาจะค่อนข้างมีความยืดหยุ่นด้วยเหตุนี้จึงได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเว้นไม่ต้องใช้เกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษากลางของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม แต่เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการจัดการศึกษา จึงกำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษากลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ

6. คุณสมบัตินักศึกษา

การอุดมศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาในระดับที่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้และนวัตกรรม ผลิตและพัฒนากำลังคนในด้านวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกประกาศ เรื่องเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี

พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้ผู้เรียนในระดับปริญญาตรีต้องมีคุณสมบัติ คือ จะต้องเป็นผู้สำเร็จ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากวัตถุประสงค์ของการ จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดตั้งเพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็น จุดอ่อนของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ดังนั้นหากจะมีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้คนในท้องถิ่นมี โอกาสเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าเรียนไว้ใน พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกับคุณสมบัตินักศึกษาของ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และมหาวิทยาลัยรามคำแหง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับคุณวุฒิ การศึกษาของคนในท้องถิ่นที่เป็นเป้าหมายหลักที่จะให้เข้าเรียน

คุณสมบัตินักศึกษา

- (1) จบมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือ
- (2) จบมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่าและประกอบอาชีพมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หลังจบมัธยมศึกษาตอนต้น หรือมีอายุไม่น้อยกว่า 25 ปี ในวันเปิดภาคการศึกษาที่สมัคร หรือ
- (3) มีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำกับการอุดมศึกษากลางขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นกำหนด

จากผลการวิเคราะห์ทำให้ได้รูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาเพื่อการ พัฒนาท้องถิ่น คือ ต้องมีการกำหนดเป็นกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายกลางในการจัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นฐานอำนาจในการจัดตั้งสถาบัน อุดมศึกษา จึงควรจัดให้มีกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะได้นำไปจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดม ศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างกฎหมายที่กำหนดเป็นประเด็นเพื่อนำไป จัดทำการมีส่วนร่วมออกแบบ,ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เพื่อให้ประชากร ผู้มีส่วนได้เสียกับการจัดการศึกษาได้ร่วมออกแบบประเด็นที่พึงมีในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัด การศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.1 องค์กรกำกับดูแลระดับชาติ
 - 1.2 องค์กรกำกับการอุดมศึกษากลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.3 องค์กรกำกับดูแลระดับท้องถิ่น
 - 1.4 องค์กรกำกับดูแลภายในสถาบันอุดมศึกษา
2. ผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษา
3. บุคลากรสายวิชาการ

4. หลักสูตรการศึกษา
5. มาตรฐานการศึกษา
6. ค่าธรรมเนียมการศึกษา
7. ระดับการศึกษา
8. คุณสมบัตินักศึกษา