

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไทยทุกคน ที่รัฐต้องจัดให้เพื่อพัฒนาคนไทยทุกช่วงวัย ให้มีความเจริญงอกงามทุกด้าน เพื่อเป็นต้นทุนทางปัญญาที่สำคัญในการพัฒนาทักษะ คุณลักษณะและสมรรถนะในการประกอบสัมมาชีพ และการดำรงชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างเป็นสุข อันจะนำไปสู่เสถียรภาพ และความมั่นคงของสังคมและประเทศชาติที่ต้องพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาประเทศ ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญด้านการศึกษาในฐานะกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของประเทศ โดยรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา¹ เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ

ระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐแบ่งเป็นสามระดับ คือ ระดับชาติ ระดับเขต

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 54.

พื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษา เพื่อเป็นการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่น² การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรหรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้การให้บุคคล คณะบุคคล หรือ ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารนั้นเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์กรมีความเป็นอิสระ (autonomy) จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา คือการปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษา³ การบริหารและกระบวนการทางกฎหมายที่จะมอบอำนาจขั้นต้นและความรับผิดชอบให้แก่ท้องถิ่นในการตัดสินใจเกี่ยวกับ การบริหารสถานศึกษาทั้ง 4 โครงสร้างงานสถานศึกษาตั้งแต่การบริหารงานวิชาการ งานบุคลากร งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาและชุมชนมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนในภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งรวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาและจัดการแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น ได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น⁴

การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาสู่ท้องถิ่นมีเป้าหมายหลักในการมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็นและเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครอง

² วชิษฐ์ รัตนสุทธิกุล. (2558). *กฎหมายด้านการศึกษาและที่เกี่ยวข้อง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร. หน้า 13.

³ เสริมศักดิ์ วิชาลากรณ์. (2564). *การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:<http://legacy.orst.go.th/knowledges/>.

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2559). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่าการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับสถานศึกษา ดังนั้นความสัมพันธ์ของส่วนกลาง(กระทรวง) กับส่วนภูมิภาค(เขตพื้นที่การศึกษา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สถานศึกษา)จะแบ่งบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินงานทางการจัดการศึกษาอย่างชัดเจน แต่ปัจจุบันการจัดระบบการศึกษาพบปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาจัดระบบการ โอนและการรับโอนการศึกษา

การถ่ายโอนการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญควรอย่างยิ่ง ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้กว้างมาก แต่การจัดระบบยังไม่เป็นรูปธรรม ขาดการกำหนดภารกิจการจัดการศึกษาที่ชัดเจนในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลประเภทต่างๆ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และการจัดหลักสูตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง ปัญหาการจัดสรรงบประมาณในการดูแลสถานศึกษา

การจัดสรรงบประมาณพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 กำหนดว่า กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่จากการศึกษาในกฎกระทรวงไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณในการดูแลสถานศึกษา

ประการที่สาม ปัญหาในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการศึกษา

การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 31 กฎหมายกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬา เพื่อการศึกษารวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงตามกฎหมายกำหนดแสดงได้ว่า

คณะกรรมการการศึกษาขาดความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง ก่อให้เกิดปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ทำให้การบริหารจัดการศึกษาไม่คล่องตัว

ด้วยเหตุนี้จำเป็นต้องศึกษากฎหมายเพื่อให้แก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพื่อให้การจัดการศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในระบบการศึกษาในประเทศไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งวัตถุประสงค์ของการศึกษามีดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อพิจารณาแนวความคิดทฤษฎีและพัฒนาการของหลักการกระจายอำนาจการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจรัฐในการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับประชาชนชาวไทย โดยมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทเพื่อให้รัฐบาลบริหารจัดการด้านการศึกษา ซึ่งกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาเพื่อเป็นการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่น แต่กฎหมายเกี่ยวกับข้อก้ำบการบริหารจัดการโอนการศึกษาสู่ท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้อำเภอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการจัดระบบการโอนและการรับโอนการศึกษา การจัดสรรงบประมาณในการดูแลสถานศึกษา คณะกรรมการในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการศึกษา เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาโดย

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมอันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน จำเป็นต้องศึกษาค้นคว้าเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสม

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มุ่งเน้นศึกษากฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศเกาหลี

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วารสาร บทความคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ เอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศเกาหลี

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจปัญหาที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทำให้เกิดแนวความคิดทฤษฎีและพัฒนาการของหลักการกระจายอำนาจการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. สามารถนำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทยได้

4. สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ทำให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้น