

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์ศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงศึกษากฎหมายของสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาคอนกรีตทางกฎหมายเพื่อจัดรูปแบบการศึกษาให้เหมาะสม โดยผลการวิเคราะห์มีดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาการจัดระบบการโอนและระบบการรับโอน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญนี้จะเน้นให้ทำกฎหมายรองรับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น ในการจัดทำกฎหมายรองรับดังกล่าว จะต้องได้รับข้อเสนอจากประชาคมท้องถิ่นทั้งหลาย ในการร่วมกันจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความร่วมมือของหลาย ๆ ฝ่าย เพื่อรณรงค์ให้มีการขับเคลื่อนกฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกันด้วย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 250 บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

เพื่อพิจารณาถึงลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การกำหนดลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสัมพันธ์กับการประเมินความพร้อมในการจัดตั้งสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดการศึกษาได้ 2 ลักษณะ คือ

1) การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง หรือขยาย หรือเปลี่ยนแปลงประเภทการศึกษา โดยให้สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือสถานศึกษาเดิมที่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงประเภทการศึกษาจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่มีความพร้อม มีความเหมาะสม และมีความต้องการภายในท้องถิ่น อาจแยกได้เป็น 4 กรณี คือ

กรณีที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อนจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อให้จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่กำหนด โดยให้สถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

กรณีที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติม

กรณีที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติม โดยสถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่แตกต่างไปจากระดับและประเภทที่จัดอยู่แล้ว ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

กรณีที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้จัดตั้งสถานศึกษาเพิ่มเติม แต่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงประเภทการศึกษาจากที่จัดอยู่เดิม

2) การถ่ายโอนการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาตามกรอบของกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมด้านแนวนโยบาย สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และความจำเป็นด้านอื่นแล้ว อาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาเองตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

กรณีที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร่วมมือกับรัฐ (กระทรวงศึกษาธิการหรือกระทรวง ทบวง กรมอื่น) หรือเอกชนจัดการศึกษา ทั้งนี้อาจมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ เช่น เทศบาลจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาล

แต่โดยข้อเท็จจริงจะมีประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนด้วย โดยไม่อาจจำกัดสิทธิของประชาชนเหล่านั้นได้ หากประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนเป็นจำนวนมาก และเทศบาลมีข้อจำกัด ด้านงบประมาณที่จะสนับสนุนการศึกษาให้ได้ ก็อาจโอนโรงเรียนให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือขอให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเข้าสังกัดร่วมของโรงเรียนดังกล่าว หรือกรณีโรงเรียนตั้งอยู่ในเขตขององค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบลมีนโยบายจะขอ

โอนโรงเรียนมาสังกัด แต่มีข้อจำกัดด้านรายได้ และไม่ยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็อาจทำความตกลงจัดตั้งสหการการศึกษา หรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างใด โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของร่วมเพื่อรับโอนสถานศึกษานั้นไปบริหารจัดการแทน

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลัก ดังนี้

(2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากบทบัญญัติของกฎหมายพบว่า กฎหมายไม่ระบุวิธีการจัดระบบโครงสร้างเกี่ยวกับวิธีการกระจายอำนาจการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ซึ่งวิธีการในการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายลำดับรอง คือ กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ข้อกฎหมายที่กำหนดมาตั้งแต่ปี 2547, ปี 2549 ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์มาตั้งแต่สมัยที่เริ่มต้นในการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดตั้งโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น ข้อกฎหมายที่กำหนดมาใหม่จำเป็นต้องมีกระบวนการใหม่ ๆ เพื่อให้การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความราบรื่น การจัดการศึกษาให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2573 ยุทธศาสตร์ที่ 6 : การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการศึกษา มีเป้าหมายให้จัดโครงสร้าง บทบาท และระบบการบริหารจัดการการศึกษา มีความคล่องตัวชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้ แต่การบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบโอนและระบบรับโอนยังไม่การบริหารจัดการที่มีปัญหาในการจัดการ อุปสรรคและเงื่อนไข ปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนบุคลากร และเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการผลักดันให้การถ่ายโอนบุคลากรสัมฤทธิ์ผล อาจจำแนกได้เป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบาย ด้านส่วนราชการ และด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสรุปได้ดังนี้

#### 1) ด้านนโยบาย

การวางแผนนโยบายภาครัฐต้องใช้หลักการที่ว่าด้วยการศึกษาที่ทั่วถึงและมีคุณภาพ เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะสำคัญที่รัฐต้องจัดให้ประชาชนเป็นการศึกษาที่ดีมีคุณภาพตามมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงบัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม ให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทาง

เศรษฐกิจและสังคมและให้รัฐออกกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ และกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า

โดยบทบัญญัตินี้ประกอบกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกันกับการศึกษาที่รัฐจัดการกำหนดเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการกำหนดเกณฑ์ที่ว่าด้วยความพร้อมด้านต่าง ๆ เช่น การมีรายได้ที่เพียงพอในการจัดการศึกษาและการใช้รายได้เพื่อการศึกษาหรือการจัดการศึกษา การมีแผนที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมและศักยภาพในการจัดการศึกษารูปแบบของการบริหารจัดการศึกษาหรือด้านความเหมาะสม เช่น การตั้งสถานศึกษาขึ้นในสถานที่ที่เหมาะสม การมีประสบการณ์ในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา เป็นต้น

ปัญหาในระดับนโยบาย ได้แก่ หลักเกณฑ์และแนวทางการประเมินขอถ่ายโอนสถานศึกษามีความยากและซับซ้อน แนวนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่จะถ่ายโอนโรงเรียนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน และหลักการถ่ายโอนบุคลากรโดยยึดหลักสถานศึกษาไป ขณะที่บุคลากรสามารถเลือกไปหรือไม่ไปตามความสมัครใจ แต่อัตราตามตัวบุคลากรยังไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและยังไม่มีหน่วยกำหนดนโยบายและกำกับดูแลด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด นอกจากนี้ กฎหมายกฎระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการยังเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาในระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ขาดการประชาสัมพันธ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา พื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้รับทราบ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนบุคลากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีการย้ายสับเปลี่ยนบุคลากรที่ไม่สมัครใจกับบุคลากรในสถานศึกษาอื่น เป็นต้น ทำให้เกิดผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ครูและบุคลากรทางการศึกษาพึงได้รับการที่ครูไม่สมัครใจถ่ายโอน และการจัดสรร ตำแหน่งครูไปทดแทนครูที่ไม่ถ่ายโอนเป็นไปอย่างล่าช้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ยังขาดความพร้อมในด้านบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษา

จากการศึกษาการสร้างนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอเมริกา ทั้ง 3 ประเทศมีแนวทางในการสร้างนโยบายโดยเห็นความสำคัญอย่างมากต่อการศึกษา ประเทศเกาหลี กำหนดไว้เลยว่า

การบริหารการศึกษาให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งต่างกับประเทศไทย ผู้มีอำนาจจากการเลือกตั้งแม้ไม่ได้เป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่ถือเป็นผู้จัดการศึกษาแก่โรงเรียน และการวางนโยบายทางการศึกษาของต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการศึกษา การวางนโยบายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่สำหรับประเทศไทยพบว่า การจัดการศึกษาในประเทศไทยในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 การจัดระบบการศึกษาแก่เด็กในประเทศไทย ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้เด็กไทยมีความเหลื่อมล้ำในการได้รับการศึกษาที่ดีมีคุณภาพที่แตกต่างกันไป สำหรับระบบออนไลน์และระบบการรับออนไลน์ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี ประเทศอเมริกา เนื่องจาก กฎหมายของทั้ง 3 ประเทศวางนโยบายให้มีการกระจายระบบการศึกษาสู่ท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว แต่ระบบการจัดการ การจัดสรรงบประมาณมีแนวทางด้านกันตามลักษณะการปกครองของแต่ละประเทศ

## 2) ด้านส่วนราชการ

ตามกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาในประเทศไทย พยายามให้เกิดการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น แม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น ไม่เท่ากับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ยังให้ความสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 54 วรรคสาม “รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย” การจัดการในส่วนราชการตามกฎหมายแม่บท คือ กฎหมายกำหนดให้จัดการร่วมมือระหว่างกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้าที่ของรัฐตามกฎหมายคือ กำกับ ส่งเสริม สนับสนุนให้การจัดการศึกษา โดยจากหลักการที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้สถานศึกษา หากศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ก็คือการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาบริหารจัดการอย่างเบ็ดเสร็จด้วยตัวเอง จากหลักการนี้จึงนำไปสู่การเสนอให้ใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารจัดการ และในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายกำหนดให้รัฐที่ทำงานร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กระทรวงศึกษาธิการดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา

42 กฎหมายกำหนดว่า “ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริม โดยจากกฎหมายที่ปรากฏเป็นการบริหารจัดการในส่วนราชการที่กำหนดไว้กว้างมากทั้งกำกับ ดูแล ส่งเสริม แต่ไม่มีกฎหมายกำหนดชัดเจนว่า มีวิธีการจัดการศึกษาอย่างไรให้เกิดความเหมาะสมกับการจัดการศึกษา ซึ่งการไม่กำหนดวิธีการที่ชัดเจนส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการ โอนย้ายบุคลากร โดยการโอนย้ายมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่หลายอย่างตั้งแต่การกำหนด วิธีการ กฎเกณฑ์ และระเบียบการบรรจุครู ซึ่งพบว่าสังกัดของครูท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ครูท้องถิ่น สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ เช่น หากอยู่โรงเรียนธาตุทองอำเภอนวนวิทย์ อำเภอนวนวิทย์ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร หรือ อยู่โรงเรียนโนนหันวิทยายน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น หรือ อยู่โรงเรียนเทศบาล 3 ยุติธรรมวิทยา สังกัดเทศบาลนครสกลนครอย่างที่สอง การย้ายไปต่างสังกัด เช่น จากธาตุทองอำเภอนวนวิทย์ ไปโนนหันวิทยายน หรือไปเทศบาล 3 ยุติธรรมวิทยาไม่เรียกว่าการย้ายแต่เรียกว่าการโอนย้าย สามารถทำได้ถ้าหากทั้งต้นทางและปลายทางยินยอมให้โอนย้ายและรับ โอนย้าย โอนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการรับ โอนย้าย กรณีโอนย้ายจากครูท้องถิ่นไปสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด ตามหนังสือที่ ศษ 0206.2/ว5 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2558 ซึ่งเมื่อดูหลักเกณฑ์นี้แล้วถือว่ายากมากที่ครูท้องถิ่นจะโอนย้ายไป สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ ส่วนครูสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะโอนไปเป็นครูสังกัดท้องถิ่นนั้นทำได้ง่ายกว่า เพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัดยินยอมที่จะรับ โอน และศึกษาถึงโครงสร้างการย้ายระหว่างหน่วยงาน ซึ่งพบว่าการย้าย โอนจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นเป็นไปได้ยากมาก เนื่องจากคุณสมบัติพื้นฐานในแต่ละตำแหน่งแตกต่างกัน ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการจัดตำแหน่งจากหน่วยงานมีความยากลำบาก ซึ่งทำให้เห็นถึงปัญหาในเรื่องของโครงสร้างที่ว่าในส่วนของการ โอนย้ายจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นไปได้ยากมาก

แม้ว่าระบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยมีวิวัฒนาการที่ยาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 แต่การจัดระบบยังไม่ชัดเจนตามที่กล่าวมาในเบื้องต้น ซึ่งในประเทศเกาหลี ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารสู่ระดับท้องถิ่นมากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า ให้แยกอำนาจการบริหารทั่วไปและให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง มีระบบการจัดการศึกษาต่างหากแต่ให้ท้องถิ่นดูแล สำหรับประเทศญี่ปุ่นถือว่าเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาอย่างมาก มีกฎหมายการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น บัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายแม่บทการศึกษา ได้แก่ กฎหมายการศึกษาในระบบ กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและหน้าที่ของการบริหารการศึกษาท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษสำหรับข้าราชการบุคลากรทางการศึกษา มีการกำหนดแนวทางการบริหารการศึกษาที่ชัดเจน ส่วนประเทศอเมริกามีลักษณะแยกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่หากนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ควรนำหลักการของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้เหมาะสมมากที่สุด เนื่องจาก ประเทศไทยมีการปกครองเหมือนประเทศญี่ปุ่นที่มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว

### 3) ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดไว้เพื่อให้มีการปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัดการศึกษาของรัฐ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ซึ่งวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องศึกษากระบวนการในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองให้จัดการศึกษา และมาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองให้จัดการศึกษา โดยการจัดการศึกษาแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียว มีนโยบายรูปแบบการจัดการศึกษาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารจัดการของประเทศไทย คล้ายคลึงกับประเทศอเมริกาให้แต่ละรัฐมีอำนาจจัดการศึกษาได้เอง

แต่ปัญหาที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาเอง ส่งผลให้แต่ละท้องถิ่น กำหนดวิธีการที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะการกำหนดเกณฑ์การสอบคัดเลือกของบุคคลที่ดำรง ตำแหน่งครู โดยจากข้อเท็จจริงให้หลายๆ พื้นที่ พบว่า คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง : ผู้ช่วยครู 1) ได้รับวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาหรือทางอื่นที่ คณะกรรมการพนักงาน เทศบาลกำหนดว่าเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งครู ในกลุ่มวิชาเอกที่ประกาศรับสมัคร 2) ผู้ช่วยครู ทุกวิชาเอก ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู หรือหลักฐานที่ใช้แสดงในการประกอบ วิชาชีพครูตามที่คุรุสภาออกให้เพื่อปฏิบัติหน้าที่สอน ที่มีอายุใช้ได้จนถึงวันที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง พร้อมแสดงฉบับจริง เป็นผู้ได้รับปริญญาตรีทางการศึกษา หรือปริญญาตรีสาขาอื่นที่ สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารับรองและกำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะ สำหรับตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ตามกลุ่มวิชา หรือทาง หรือสาขาวิชาเอกตรงตามประกาศรับสมัคร ตามเอกสาร 2 แนบ ท้ายประกาศนี้และ 3) เป็นผู้ที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติสภาครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 หรือใบอนุญาตปฏิบัติการสอน และในขณะที่ยื่นสมัครสอบ ใบอนุญาตดังกล่าวยังไม่หมดอายุ ซึ่งเกณฑ์ที่กำหนดการรับสมัครบุคลากรครูมีความแตกต่างกัน ทำให้มาตรฐานของครูผู้สอนมีความแตกต่างกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมวิชาชีพครูและพัฒนาวิชาชีพและบุคลากรทางการศึกษา และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดหลักการสำคัญให้มีการส่งเสริมมาตรฐาน วิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการ ศึกษาอย่างต่อเนื่อง ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา โดยให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ทั้งของรัฐและเอกชนต้องมี ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วย เงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับอื่นสำหรับข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ โดยหลักการนี้ จึงต้องมีเกณฑ์ที่ว่าด้วยการปรับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาของรัฐ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขที่เป็น อันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ ถ้าแต่ละที่กำหนดไว้ต่างกัน จากการสัมภาษณ์เชิงลึก โรงเรียนส่วน ท้องถิ่นในสังกัด กรุงเทพมหานคร ได้กล่าวซึ่งได้ศึกษาถึงโครงสร้างการย้ายระหว่างหน่วยงาน ซึ่ง พบว่าการย้ายโอนจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นไปยัง สพฐ นั้นเป็นไปได้ยากมากเนื่องจาก คุณสมบัติพื้นฐานในแต่ละตำแหน่งแตกต่างกัน ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการจัด



ตำแหน่งจากหน่วยงานมีความยากลำบาก ส่วนใหญ่ถ้าทำงานไม่กี่ปีก็ใช้วิธีการสอบบรรจุใหม่ ซึ่งการย้ายเข้ามาทำงานในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากต้องทำคุณสมบัติขั้นพื้นฐานให้ได้ตรงแล้ว อาจจะต้องมีการทดสอบเพื่อ โดยการสอบอีกครั้ง ด้วยซึ่งไม่สามารถที่จะรับเข้ามาโดยตรงได้ซึ่งเป็นไปได้ย้ายสำหรับผู้ทำงานมานาน ซึ่งทำให้เห็นถึงปัญหาในเรื่องของโครงสร้างที่ว่าในส่วนของ การโอนย้ายจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นทำได้ยากมาก ส่งผลกระทบต่อการศึกษา ให้แก่ความเข้มแข็งในคุณภาพของการสอน ครูที่มาสอนมีความชำนาญไม่ตรงสายที่สอน การสอนไม่ได้คุณภาพเท่าที่ควร

โดยภาพรวมการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา พบว่า ด้านวิชาการและด้านการบริหารทั่วไปมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น ในระดับค่อนข้างน้อย ส่วนด้านการบริหารงานบุคคลและด้านงบประมาณ มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก การเปลี่ยนแปลงงานวิชาการทางบวก คือ มีพัฒนาการด้านวิชาการดีขึ้น มีกิจการเรียนรู้หลากหลายมากขึ้น มีการจัด โครงการและกิจกรรมส่งเสริมวิชาการ จัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุน มีครูที่มีความสามารถตรงกับภาระงานสอนและมีการพัฒนาครูมากขึ้น มีการปรับปรุงหลักสูตรและการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ รวมทั้งมีสื่อวัสดุอุปกรณ์เพิ่มขึ้น สำหรับการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการในทางลบ พบว่า มีสถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลงหลังจากถ่ายโอนต่างๆ ที่ได้รับงบประมาณมากขึ้นและมีความพร้อมด้านอาคารสถานที่ สื่อ วัสดุอุปกรณ์ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารสถานศึกษาให้ความสำคัญกับงานก่อสร้างอาคารมากกว่างานวิชาการ

การคัดเลือกครูของต่างประเทศ ประเทศเกาหลีการเข้ามาต้องมีใบประกอบวิชาชีพครู และการควบคุมคุณภาพของสถาบันผลิตและฝึกอบรมครู และกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นระดับเขต/อำเภอ ในด้านการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง ครูผู้สอนระดับอนุบาลจนถึงครูมัธยมต้น รวมทั้งผู้ช่วยผู้บริหาร โรงเรียน แต่การบริหารบุคคลตำแหน่งครูระดับมัธยมปลาย และผู้บริหาร โรงเรียนทุกระดับ เป็นหน้าที่ของสำนักงานการศึกษามหานคร/จังหวัด

ประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมายญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการศึกษา จึงเน้นเรื่องคุณสมบัติของบุคลากรที่เข้ามาสอนในโรงเรียน แม้ว่าครูของญี่ปุ่นเป็นบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องผ่านการสรรหา สอบคัดเลือก แต่งตั้ง พัฒนา ให้ความดีความชอบ และให้ออกจากงาน โดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เกณฑ์คัดเลือกมีกระบวนการที่เข้มข้น ทั้งการสอบข้อเขียนและสัมภาษณ์ มีการทดลองงาน 1 ปีเต็ม ในปีแรกของการเข้าทำงานภายใต้การดูแลของครูพี่เลี้ยง ครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ซึ่งออกให้โดยคณะกรรมการการศึกษาที่ระดับจังหวัด ครูญี่ปุ่นจะได้รับเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป

ประเทศอเมริกา มีการปกครองเป็นรัฐซึ่ง การกระจายอำนาจทางการศึกษามีรากฐานมาจากการกระจายอำนาจการปกครอง ให้แต่ละรัฐมีอำนาจจัดการศึกษา โดยในระดับท้องถิ่น คือ เขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่จัดจ้าง สรรหาครู กำหนดคุณสมบัติของครูที่ต้องการเป็นผู้ที่ดูแลเรื่องการจัดสรรงบประมาณจากรัฐ แต่บางรัฐก็มอบอำนาจให้แก่สำนักงานว่าการการศึกษาแห่งรัฐ แต่พบว่า คุณสมบัติของบุคลากรตามตำแหน่งต่างๆ นั้น มักจะมีมาตรฐานที่ไม่แตกต่างกันมากนักสำหรับบุคลากร โดยทั่วไปต้องจบการศึกษาอย่างน้อยในระดับปริญญาตรีและมีความเชี่ยวชาญในวิชาในระดับที่สอน จะต้องมีความรู้พื้นฐานความรู้ทางการศึกษาทั่วไปและความรู้เฉพาะสำหรับวิชาชีพครู ซึ่งจะรวมถึงความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยาเด็กและวัยรุ่น หลักและเทคนิคทางการสอน และประวัติศาสตร์พื้นฐานการศึกษาและเมื่อย้ายถิ่นฐาน ไปประกอบวิชาชีพครูที่ถิ่นฐานอื่น ก็ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบการมีใบประกอบวิชาชีพครูของท้องถิ่นนั้นใหม่ ก่อนที่จะประกอบวิชาชีพในที่นั้นได้

จากการศึกษากฎหมายทั้ง 3 ประเทศ แม้ว่าการจัดการศึกษาแตกต่างกัน แต่การกำหนดคุณสมบัติของครูผู้สอนเป็นสิ่งสำคัญมาก ซึ่งต่างจากประเทศไทย ดังนั้น การนำแบบอย่างกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ส่งผลให้การคัดเลือกครูที่สอนใน โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น หลักการที่ว่าด้วยการพัฒนาวิชาชีพครู ดังนั้น เพื่อสอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมวิชาชีพครู และพัฒนาวิชาชีพและบุคลากรทางการศึกษา และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดหลักการสำคัญให้มีการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา โดยให้ครูผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทนสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกี่ยวอื่นสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ โดยหลักการนี้จึงต้องมีเกณฑ์ที่ว่าด้วยการปรับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ

#### 4.2 ปัญหาการจัดสรรงบประมาณในการดูแลสถานศึกษา

แต่เดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น

มีส่วนร่วมในการดำเนินการ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึง เจตนารมณ์ของประชาชนทั้งจังหวัด ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 สาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจาย อำนาจทางการคลังให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกบัญญัติ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นใน มาตรา 283 โดยนอกจาก จะบัญญัติในเรื่องความเป็นอิสระทาง ด้านการเงินและการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วยังกำหนดให้ต้องมีกฎหมายกำหนดรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และ รายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐและการมีรายได้ที่ เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงระดับการพัฒนา ทาง เศรษฐกิจท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลัง ของรัฐซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายดังกล่าวภายในสองปีนับแต่วันที่ แลงน โยบายต่อรัฐสภาและเมื่อมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายแล้ว

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีรายละเอียดน้อยกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ซึ่ง หากกล่าวถึงการจัดสรร งบประมาณเกี่ยวกับการศึกษา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มีการกำหนดไว้ กว้างเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ มาตรา 250 วรรค 2 การ จัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและ ขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และ อำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และมาตรา 250 วรรค 4 รัฐ ต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรร ภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐ จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อนตามกฎหมาย แสดงให้ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กำหนดหลักการไว้กว้างเกี่ยวกับการ จัดสรรงบประมาณท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นอำนาจ หน้าที่ของเฉพาะขององค์กรส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดการศึกษาเป็นงานด้านการบริหารสาธารณะของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (6) และมาตรา 17(6)

การจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับการศึกษาจำเป็นต้องศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษา  
แห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย ซึ่งมาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน  
ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและ  
ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้  
มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่เสนอแนะการจัดสรร  
งบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน  
การศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างจากการกรณีที่กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร  
และการจัดการศึกษา ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขต  
พื้นที่การศึกษาโดยตรง ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กฎหมาย  
จะกำหนดวิธีการกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาด้านงบประมาณในกฎหมายกระทรวง  
โดยตามกฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้น  
พื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ด้านงบประมาณ  
คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่  
ของตน

หลักการการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาปริมาณรายได้ที่  
พึงได้รับจากการประมาณค่าใช้จ่ายของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหน้าที่รับผิดชอบ  
ในการดำเนินการ ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจที่แตกต่างกันย่อมจะได้รับการจัดสรร  
รายได้ที่แตกต่างกันไปด้วย

2) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาภาพรวมของ  
รายได้ ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาเองทั้งที่เป็นภาษี  
ท้องถิ่นและรายได้อื่นๆ

ส่วนที่ 2 รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึง  
รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม

ส่วนที่ 3 รายได้ประเภทเงินอุดหนุน

ทั้งนี้ การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาให้ความสำคัญกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจัดหาเองเป็นลำดับแรก เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถทางคลังท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ และพึ่งตนเองได้ในระยะยาว โดยที่การถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการถ่ายโอนงานและงบประมาณ ซึ่งเป็นการจัดความสัมพันธ์ใหม่ทางหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจ ตลอดจนการจัดทรัพยากรทางการบริหารระหว่างราชการส่วนกลาง (ส่วนภูมิภาค) และส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อไป จึงเกิดการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานในส่วนกลาง เช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานงบประมาณและส่วนราชการเองจะต้องพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งท้องถิ่นเองก็ต้องสร้างความพร้อมทั้งในด้านคุณภาพของบุคลากรและมาตรฐานในระบบการบริหารจัดการ เพื่อรองรับภารกิจ ซึ่งจากการศึกษา

สำหรับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1) การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget preparation) เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ โดยเจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งได้แก่ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ฯ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเตรียมงบประมาณ โดยเริ่มจาก (1) การศึกษาปฏิบัติในงบประมาณที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดเพื่อแจ้งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบว่าการบริหารในแต่ละขั้นตอนควร จะดำเนินการเมื่อใดแล้วเสร็จเมื่อใด จากนั้น (2) ทบทวนแผน และกำหนดนโยบายการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) จัดเตรียมข้อมูลประมาณการรายรับ (4) จัดระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและความต้องการในท้องถิ่น จากทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง (5) ตรวจสอบภาระผูกพันที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอยู่ เช่น เงินกู้ เงินทุนการศึกษา ภาระผูกพันตามกฎหมาย (6) เสนอโครงร่างเบื้องต้น เจ้าหน้าที่งบประมาณ ทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์และแก้ไขงบประมาณ ในขั้นต้น แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหาร (7) เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณ คณะผู้บริหารจะพิจารณาให้ตั้งเงินงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง หากผู้บริหารเห็นชอบจะนำร่างเสนอต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม

2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget adoption) ผู้บริหารท้องถิ่นนำเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม จากนั้นสภาท้องถิ่นจะพิจารณาร่างข้อบัญญัติฯ โดยการพิจารณาจะพิจารณา 3 วาระ คือรับหลักการ แปรญัตติเห็นชอบ และเมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบร่างข้อบัญญัติแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นนำเสนอร่างที่ผ่านความเห็นชอบให้ผู้มีอำนาจในการอนุมัติ อนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายและประกาศเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีผลใช้บังคับต่อไปภายใน 15 วัน หลังประกาศโดยเปิดเผย

3) การบริหารงบประมาณ (Budget execution) จะทำให้ทราบว่างบประมาณที่อนุมัติไปแล้ว ถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาประชาชนได้หรือไม่ รวมทั้งมีการติดตามดูแลการใช้จ่ายงบประมาณว่ามีความถูกต้องมากน้อยเพียงใด เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานหรือไม่ สามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น ผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่าย โดยใช้การรายงาน หรือการควบคุมอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ การควบคุมโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยตรวจสอบภายใน สำนักงานตรวจการเงินแผ่นดิน การควบคุมผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือประชาคม หรือการประเมินผลความคุ้มค่าและความสอดคล้องของงบประมาณกับความต้องการของประชาชน ผ่านวิธีการวิจัยประเมินผล

ปัญหางบประมาณเกี่ยวกับการศึกษาที่เป็นปัญหา คือ ภาครัฐใช้จ่ายสูง แต่ประสิทธิภาพการใช้งบประมาณต่ำ ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสและด้านคุณภาพ เช่น เด็กจากครอบครัวยากจนออกกลางคัน บุตรหลานที่มีฐานะรวยเรียนต่อในระดับสูงได้มากกว่าคนฐานะยากจนทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษาคุณภาพการจัดการศึกษาที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างเมืองและชนบท ขณะที่รูปแบบการอุดหนุนส่วนใหญ่ยังเป็นลักษณะการอุดหนุนแนวราบ คือ เด็กนักเรียนได้รับเงินอุดหนุนเท่ากันทุกคน แม้ว่าจะมีความขัดสนต่างกันมาก ดังนั้นเด็กที่มีฐานะยากจนกว่าเด็กคนอื่น ๆ จึงมีปัจจัยเสี่ยงที่จะหลุดออกนอกระบบการศึกษามากกว่าหรือไม่เรียนต่อ รูปแบบการอุดหนุนเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันจึงควรมีลักษณะการอุดหนุนในแนวคิ่งมากกว่า

สำหรับปัญหาด้านงบประมาณการศึกษาระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าสถานศึกษาขาดอิสระในการบริหารด้านการบริหารงบประมาณ สถานศึกษามีปัญหาเรื่องระเบียบการใช้จ่ายเงินไม่คล่องตัว เพราะไม่ได้เป็นนิติบุคคล สถานศึกษาได้รับสนับสนุนงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเทียบเท่ากับงบประมาณที่เคยได้รับก่อนถ่ายโอน คือ งบสนับสนุนการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (งบรายหัวนักเรียน) 5 รายการ คือ 1) ค่าจัดการเรียนการสอน (รายหัวนักเรียน) 2) ค่าหนังสือแบบเรียน 3) ค่าอุปกรณ์การเรียน 4) ค่า

เครื่องแบบนักเรียน 5) ค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน นอกจากนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังเพิ่มเติมงบประมาณอีกหลายรายการ เช่น ค่ารายหัวเพิ่มเติม (Top Up) งบประมาณส่งเสริมศักยภาพการจัดการศึกษาท้องถิ่น ค่าปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์ป้องกันยาเสพติดในสถานศึกษา งบเงินอุดหนุน อุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ด้านการจัดการศึกษาท้องถิ่น) อีก 5 รายการ คือ 1) ค่าอินเทอร์เน็ตสถานศึกษา ระบบ Asymmetric Digital Subscriber Line: ADSL ระบบ Wireless Fidelity: WiFi 2) ค่าซ่อมแซมอาคารเรียนอาคารประกอบ 3) ค่าพัฒนาการเรียนรู้อาเซียน 4) ค่าพัฒนาห้องสมุดสถานศึกษา 5) ค่าพัฒนาแหล่งเรียนรู้ของสถานศึกษา และยังสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รายการครุภัณฑ์ทางการศึกษาสถานศึกษาท้องถิ่นเป็นค่าครุภัณฑ์ห้องพิเศษต่างๆ ประการสำคัญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นต้นสังกัดยังจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับสถานศึกษา โดยอยู่ในรูปแบบแผนพัฒนาการศึกษา ซึ่งทำให้การบริหารงบประมาณของสถานศึกษามีความคล่องตัวมากขึ้นเพราะได้รับสนับสนุนงบประมาณจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ส่วนสถานศึกษามีอิสระในการบริหารด้านการบริหารงบประมาณ มีปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ สถานศึกษาได้รับงบประมาณจากเงินอุดหนุนรายหัวแต่เพียงอย่างเดียว และเด็กมีจำนวนน้อย ทำให้ได้รับจัดสรรงบประมาณค่อนข้างน้อยไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษา สถานศึกษาต้องจัดหางบประมาณเพิ่มเติมจากการขอรับบริจาคจากบุคคลภายนอกและทอดผ้าป่าสามัคคีเพื่อการศึกษา ระบบงานสารสนเทศยังล้าสมัย และงานสารบรรณไม่มีการจัดทำให้เป็นระบบระเบียบ การดำเนินการด้านการเงิน บัญชีและพัสดุ ยังขาดผู้ชำนาญการและไม่ได้รับการพัฒนา

จากการศึกษา ผลจากการวิจัย การจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาของประเทศไทยยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำอยู่ แม้ว่าการจัดสรรจะใช้หลักการจัดสรรเงินรายหัวเท่ากันและมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมแก่นักเรียนยากจนด้วยโอกาส ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าในสภาพความเป็นจริงการกระจายงบประมาณในแต่ละพื้นที่ยังคงมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก โดยงบประมาณเฉลี่ยต่อนักเรียนในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกันมากถึง 3 เท่าตัว โดยหากนักเรียนเรียนอยู่ในบางจังหวัดจะได้รับงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาอยู่ที่ 27,145 ในขณะที่นักเรียนที่อยู่ในอีกจังหวัดอาจได้รับงบประมาณสูงถึง 74,757 บาทต่อคนต่อปี โดยความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรทรัพยากรนี้กลับมิได้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละพื้นที่ที่กล่าวมาเป็นสภาพปัญหาในระดับประเทศเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณการศึกษา ซึ่งต่างประเทศจะให้ความสำคัญกับงบประมาณการศึกษาเป็นอันดับต้น นอกจากนี้การเบิกเงินรายหัวนักเรียนที่จัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุน ทั่วไปที่ระบุรายการ ทำให้เกิดความล่าช้าไม่คล่องตัวไม่สามารถนำไป จัดสรรในรายการ

อื่นที่จำเป็นก่อนได้ ปัญหาระดับพื้นที่ ได้แก่ การถ่ายโอนบุคลากรให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าเช่า ปัญหาในเรื่องของงบประมาณในโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครไม่เป็นปัญหา เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีการจัดเก็บรายได้โดยองค์กรเองมีงบประมาณที่ได้จัดสรรเพียงพอตามจำนวนนักเรียนและมีงบประมาณในการจัดซื้ออุปกรณ์เพียงพอ และในปัจจุบันนี้ปรากฏว่ามีจำนวนนักเรียนที่ลดน้อยลง จึงต้องคืนงบประมาณด้วย ปัญหาด้านการขาดแคลนงบประมาณจึงไม่มีสำหรับโรงเรียนที่สังกัดองค์กรบริหารส่วนตำบลในต่างจังหวัด ไม่สามารถจัดสรรรายได้ท้องถิ่นได้จำนวนมาก พบปัญหาการจัดสรรงบประมาณในด้านการศึกษา ซึ่งโรงเรียนในสังกัดองค์กรบริหารส่วนตำบลยังมีความสำคัญต่อประชาชนในต่างจังหวัด เพราะผู้ปกครองสามารถส่งเด็กให้เรียนในท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ได้ง่าย

การเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณในทางบวก คือ การได้รับงบประมาณมากขึ้นมีความรวดเร็วและตรงกับความต้องการจำเป็น ทั้งในเรื่องอาคารเรียน ห้องน้ำ ถนนภายในสถานศึกษา วัสดุ ครุภัณฑ์และอุปกรณ์การเรียน รวมทั้งการพัฒนาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ส่วนการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณในทางลบ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ขาดความพร้อมด้านงบประมาณแต่รับโอนสถานศึกษามาเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะให้การสนับสนุนสถานศึกษา สถานศึกษาขาดอิสระและความคล่องตัว ในการบริหารงบประมาณ และไม่ได้ได้รับความสะดวกเรื่องการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลในทางบวก คือ สถานศึกษาได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูมากขึ้นและได้ครูตรงตามความต้องการครูได้รับการพัฒนาด้วยวิธีการที่หลากหลาย และสนับสนุนให้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานที่สอน รวมทั้งส่งเสริมครูให้มีความก้าวหน้าทางวิชาชีพมากขึ้น แต่มีสถานศึกษาบางแห่งที่ก่อนการถ่ายโอนและหลังการถ่ายโอนไม่มีความเปลี่ยนแปลงด้านบุคลากร ซึ่งมีครูเท่าเดิมและครูยังสอนหลายกลุ่มสาระเหมือนเดิม การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปในทางบวก คือ ผู้บริหารมีการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์และกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาที่ชัดเจนขึ้น

ปัญหาการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษากระทบต่อคุณภาพการเรียนรู้ของเด็ก ผู้ศึกษาจึง ศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ กฎหมายต่างประเทศ ประเทศเกาหลีเกี่ยวกับแหล่งการเงินทางการศึกษาของท้องถิ่น ปรากฏว่าแหล่งการเงินเพื่อการบริหารการศึกษาท้องถิ่นเกาหลี ได้แก่ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง งบประมาณจากรัฐบาลท้องถิ่น งบประมาณจากภาคเอกชน และค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เก็บจากผู้เรียน ประเทศเกาหลีให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาอย่างมาก แม้จะอยู่ในภาวะเศรษฐกิจไม่ดี ยังคงจัดสรรงบประมาณการศึกษาให้แก่ กระทรวงศึกษาไม่น้อยกว่า 19.5 และมากถึงร้อยละ 20.3 การกระจายอำนาจบริหารด้านการเงินได้จัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไปให้ระดับท้องถิ่น



ประมาณร้อยละ 70 ของค่าใช้จ่ายในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นแต่คิดเป็นร้อยละ 90 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดที่กระทรวงการศึกษาได้รับ การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไปให้แก่สำนักงานศึกษาท้องถิ่น มีทั้งการสนับสนุนตามจำนวนนักเรียน และการให้ความช่วยเหลือพิเศษแก่ท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย

ประเทศญี่ปุ่น งบประมาณการศึกษาของรัฐบาลญี่ปุ่นใช้ระบบการบริหารแบบกระจายอำนาจ ในทุกปีคณะรัฐมนตรีเสนอเอกสารงบประมาณ เป็นแผนการเงินท้องถิ่นการเงินการงบประมาณของท้องถิ่น โดยงบประมาณท้องถิ่นร้อยละ 60 ของงบประมาณทั้งประเทศ นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการบริหารและจัดการศึกษามีภาระรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาแต่ละระดับ รัฐบาลกลางยังมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยมีการออกกฎหมายให้รัฐบาลกลางสนับสนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้วย และจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงนโยบายและความจำเป็น เช่น สนับสนุนงบประมาณให้กับพื้นที่ที่มีความต้องการพิเศษ การลดช่องว่างระหว่างพื้นที่ การให้สวัสดิการกับผู้เรียน เป็นต้น สำหรับประเทศอเมริกา มีการปกครองเป็นรัฐ โดยแต่ละรัฐมีเอกเทศในการดูแลการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งงบประมาณการศึกษาเป็นลำดับรองจากงบประมาณในการป้องกันประเทศ โรงเรียนได้รับงบประมาณจากท้องถิ่น แต่ละรัฐกำหนดภาษีและให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่โรงเรียนในท้องถิ่น

#### 4.3 ปัญหาในการกำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้หลักการของการเป็นรัฐเดี่ยวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สามารถจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยกำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง มีความโปร่งใส และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดกลไกให้ประชาชนเสนอความต้องการและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ พร้อมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการประชาชนและจัดกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ มีรายได้เป็นของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ โดยจะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งกำหนดให้การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระบบคุณธรรม

มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

หลักแห่งการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (มาตรา 214) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาทุกฉบับ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ ภายใต้หลักการปกครองตนเองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การกำหนดหลักการเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ จะต้องอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 1 ความว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในลักษณะที่เป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากรัฐ จึงกระทำมิได้

ในอดีตก่อนปีพ.ศ. 2540 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระอย่างแท้จริง เนื่องจากถูกควบคุมโดยระเบียบของกระทรวงมหาดไทย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้นำหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาปรับปรุงเนื้อหาโดยบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น รวมทั้งรองรับกับการกระจายอำนาจ โดยกำหนดแนวทางต่าง ๆ ไว้ ดังนี้ กำหนดขอบเขตและบทบาทการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องดำเนินการ ทั้ง “การจัดทำบริการสาธารณะ” ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารควบคู่กับการจัด “กิจกรรมสาธารณะ” ซึ่งเป็นเรื่องกิจกรรมอื่น ๆ ที่เป็นสาธารณะ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งไม่ใช่คิดถึงการหารายได้เพียงอย่างเดียว กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษา ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคท้าย บริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

หากศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 41 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย การจัดการศึกษากฎหมายให้อำนาจหลักแก่กระทรวงศึกษาธิการ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการประเมินความพร้อมเสียก่อนจัดการศึกษาได้ ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลในการจัดการศึกษาซึ่งขาดอิสระในการดำเนินงาน

ประการที่หนึ่ง บุคลากรทางศึกษาในท้องถิ่นในไทยไม่มีอิสระอย่างแท้จริง ในการดำเนินงาน โดยเฉพาะในหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่งานสอน ก็จะมีการแทรกแซงจากผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารองค์ส่วนท้องถิ่นก็สามารถที่จะเข้าแทรกแซงได้ ดังนั้น จึงควรมีคณะกรรมการศึกษา ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการดูแลการจัดการศึกษาให้เป็นระบบ

ประการที่สอง คือ การจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องศึกษาจากเอกสารหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 นี้ จัดทำขึ้นสำหรับท้องถิ่น และสถานศึกษาได้ นำไปใช้เป็นกรอบและทิศทางในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา และจัดการเรียน การสอนเพื่อพัฒนาเด็กและเยาวชนไทยทุกคนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพด้านความรู้ และ ทักษะที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง และแสวงหาความรู้เพื่อพัฒนาตนเอง อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการศึกษานอกเหนือหลักสูตรที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งสภาพความจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจัดทำหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะแต่ละท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำได้

ในประเทศเกาหลี กระทรวงศึกษาธิการ ได้กระจายอำนาจการพัฒนาหลักสูตรไปสู่ระดับท้องถิ่นและสถานศึกษา ได้เปิดโอกาสให้สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่นและโรงเรียนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ในสาธารณรัฐเกาหลี จำแนกออกเป็นระดับมหานคร/จังหวัด ได้แก่ กรุงโซล และมหานครอื่นอีก 6 แห่ง กับจังหวัดต่างๆ อีก 9 จังหวัด และที่ระดับเขต/อำเภอ จำนวน 175 เขต ให้มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาระดับประถมถึงมัธยมปลาย โดยระดับเขต/อำเภอ ดูแลเฉพาะการศึกษาระดับอนุบาล ประถม และมัธยมต้น ภายใต้การกำกับของระดับมหานครหรือจังหวัด

ประเทศญี่ปุ่น การบริหารงานบุคคลทางการศึกษา เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครูทุกคนเป็นข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ควบคุมหรือสั่งการได้แบบโดยพลการ เนื่องจากมีคณะกรรมการการศึกษา เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ คณะกรรมการดังกล่าวมาจากประชาชนล้วนๆ ไม่เป็นข้าราชการและมีกฎหมายกำหนดว่า ต้องเป็นผู้ได้รับการยอมรับในสังคมมีประวัติดีเด่นและอุทิศตนเพื่อการศึกษา ข้อสำคัญ คือ ต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองด้วย

ประเทศอเมริกา ผู้ว่าการรัฐ เป็นผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการศึกษาและภารกิจการศึกษา ผู้ว่าการรัฐส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษา และมักจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณเพื่อการศึกษาไว้ในลำดับแรกๆ แม้จะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องของการจัดการศึกษา แต่ผู้ว่าการรัฐต้องคงรักษาหลักการไว้ได้ ทั้งในเรื่องของการวางแผนการจ่ายเงินเดือนครูที่เป็นธรรม ความเข้มแข็งทางวิชาการด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ กำหนดมาตรฐานเพื่อการออกใบประกาศนียบัตรครู ประเทศอเมริกา เป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจอย่างสูง รัฐบาลกลางเป็นผู้วางนโยบายรวม เป็นศูนย์กลางการปกครองทำหน้าที่ผลักดันให้ผ่านเป็นกฎหมาย กฎหมายที่ออกมาจึงย่อมจะมีอิทธิพล และมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาในระดับรัฐและท้องถิ่นและสถานการศึกษา แต่ละรัฐมีการบริหารจัดการกิจการภายในของตนเอง รวมทั้งในเรื่องการศึกษาด้วย ที่ตกเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบและท้องถิ่นตามลำดับ

จากการกำกับดูแลการศึกษา เหมือนประเทศอเมริกาในส่วนของที่กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นที่ให้ครูทุกคนเป็นข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การกำกับดูแลของประเทศญี่ปุ่นคล้ายคลึงกับประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ควบคุมหรือสั่งการได้แบบโดยพลการ เนื่องจากมีคณะกรรมการการศึกษา เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ หลักการเลือกคณะกรรมการการศึกษาของญี่ปุ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ สอดคล้องกับหลักการที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา คณะกรรมการดังกล่าวมาจากประชาชนล้วนๆ

กฎหมายได้กำหนดให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ตามความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนย่อมทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และนำไปสู่การจัดการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว รวมทั้งสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จัดการศึกษาอยู่แล้วให้มีสิทธิจัดการศึกษาได้ต่อไป โดยไม่ต้องประเมินอีก แต่ถ้าเป็นการรับโอนการจัดการศึกษาหรือเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา ก็จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ

ประเมินความพร้อมจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานจัดการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทุกระดับประเภทแบบมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐาน ทิศทางการกำกับการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการนำยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ จึงมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการปรับเปลี่ยนภาครัฐ ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ และแยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีจิตสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ และระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัล เข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่า ส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะสูง ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล ในการที่จะ จัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ โดยเปิดโอกาส ให้มีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย มีระบบภาษีและรายได้ของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม สามารถพัฒนารายได้และทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ ประชาชน และความ ต้องการของคนทุกกลุ่ม ทุกวัย และทุกเพศสภาวะในท้องถิ่น ซึ่งการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไม่มีความถนัดเท่ากับสังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้นโยบายหรือ การจัดการเกี่ยวกับการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความล่าช้า ส่งผลต่อคุณภาพ การศึกษาของเด็กที่ศึกษาในโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์สภาพมาตรการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษาสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ทราบว่า การดำเนินการศึกษาต้องมีการจัดระบบการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ผู้ศึกษาจึงได้จัดทำข้อสรุปและข้อเสนอแนะ ใน บทถัดไป