



การบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้บริบทการกระจายอำนาจในรอบสองทศวรรษ

สุเชาว์ มีหนองหว้า*

อำนาจ บุญรัตน์ไตรี**

ทศวน ชูเพ็ญ***

ปธาน สุวรรณมงคล***

(วันรับบทความ : 12 เมษายน 2562/ วันแก้ไขบทความ : 29 พฤศจิกายน 2562/ วันตอบรับบทความ : 11 ธันวาคม 2562)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญ และพัฒนาการของการกระจายอำนาจการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในรูปแบบการถ่ายโอนสถานศึกษาในประเภทต่างๆ ในรอบสองทศวรรษ ซึ่งจะมีทั้งระยะเฟื่องฟู และระยะที่ตกต่ำ ในรอบของวงจรนโยบายกระจายอำนาจ ในบริบทการเมืองไทย แต่สิ่งที่ปรากฏให้เห็นในอดีตที่ผ่านมาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งสามารถจัดการศึกษาได้ดีกว่าสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบันที่กระทรวงศึกษาธิการกำลังมีนโยบายยุบโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 15,000 แห่ง ในขณะเดียวกันก็มีกระแสที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเข้าไปมีส่วนในการจัดการศึกษาท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการสร้างโอกาส การสร้างความเสมอภาคในสังคมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การถ่ายโอนโรงเรียนที่กำลังถูกยุบดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล จึงเป็นสิ่งท้าทายและน่าจับตามองในอนาคตอันใกล้

คำสำคัญ: บริการสาธารณะ / การกระจายอำนาจ / การจัดการศึกษา

* นิสิตระดับปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

** ดร., วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์, อาจารย์ที่ปรึกษา

*** รองศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์, อาจารย์ที่ปรึกษา



The Educational Public Service of Local Administrative Organization Under the Decentralization Context in two decades

Suchao Meenongwa^{*}

Amnuay Boonratmaitree^{**}

Hhakuan Choopen^{***}

Pathan Suwanmongkol^{***}

(Received Date : April 12, 2019, Revised Date : November 29, 2019, Accepted Date : December 11, 2019)

Abstract

This academic article was aimed to reflect the importance and development of decentralization in terms of public service and educations service. The agencies that were tasked with the educational service are the local administrative organizations. The transfer of educational tasks had witnessed both the rise and decline in the past two decades. What was found in the past was that several local administrative organizations were able to organize an educational service better and more efficiently than the schools affiliated to the Ministry of Education. However, under the current circumstances the ministry wants to dissolve 15, 000 schools under the jurisdiction of the Office of Basic Education Commission. Meanwhile there is a demand that more decentralization is needed for the contribution of the local administrative organizations and local communities. The purpose of the demand is to create equal opportunities and social equality and to reduce social inequality. The demand in question is in line with the 20-year national strategy. It is a great challenge and it is worth attention when schools are to be transferred to the local administrative organizations.

Keywords: Public Service / Decentralization / Educational Public Service

^{*} Doctor Degree student, Public Administration, College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

^{**} Ph.D., College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin, Advisor

^{***} Associate Prof., Ph.D., College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin, Advisor



บทนำ

การศึกษามีบทบาทต่อการพัฒนาสังคมและการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่กล่อมเกลາทางการเมือง (Political Socialization) ทำหน้าที่การเลือกสรรทางการเมือง (Political Recruitment) และการสร้างบูรณาการทางการเมือง (Political Integration) และการจัดการศึกษาเป็นหนึ่งในภารกิจบริการสาธารณะ (Public Service) ที่มีความสำคัญในการขัดเกลาให้สมาชิกในสังคมบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่พึงประสงค์แห่งรัฐและนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ามาดูแลตามหลักการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นครั้งแรก คือ การตั้งโรงเรียนเทศบาล เมื่อมีการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (ฉบับ พ.ศ. 2540) ซึ่งเป็นฉบับปฏิรูปการเมือง ได้ก่อให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2542 ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทอย่างกว้างขวาง ในรอบเกือบ 2 ทศวรรษของการกระจายอำนาจด้านการศึกษาไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย (พ.ศ. 2540 – 2555) นโยบายการกระจายอำนาจของไทยเราได้ผ่านยุคเฟื่องฟู ในช่วงเริ่มต้น 5 ปีแรก (พ.ศ. 2540 – 2544) และผ่านเข้าสู่ยุคตกต่ำ เป็นระยะเวลา 11 ปี (พ.ศ.2545 – 2555) ก่อนที่จะมีแรงผลักดันให้เดินกลับเข้าสู่ยุคฟื้นฟูอีกครั้งในช่วงปีล่าสุด (พ.ศ. 2556 – 2557) แต่อย่างไรก็ตามสังคมไทยก็ยังคงมีการต่อสู้เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงในอนาคตจะเช่นไรนั้น เป็นประเด็นที่ต้องติดตามอย่างใกล้ชิด เพราะกระแสของโลกในปัจจุบันกำลังถูกกล่าวถึงประเด็นของความเหลื่อมล้ำด้านการจัดการศึกษาของไทยอย่างเข้มข้น

ความสำคัญและพัฒนาการการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถาบันการศึกษาหรือโรงเรียนเป็นตัวแทน (Agents) หนึ่งที่มีบทบาทการพัฒนาสังคมและการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างชัดเจน กล่าวคือ เป็นผู้ทำหน้าที่กล่อมเกลາทางการเมือง (Political Socialization) ทำหน้าที่ในการเลือกสรรทางการเมือง (Political Recruitment) และการสร้างบูรณาการทางการเมือง (Political Integration) ด้วย (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2532, น.116-117)

การจัดการศึกษาซึ่งเป็นหนึ่งในภารกิจบริการสาธารณะ (Public Service) ที่มีความสำคัญในการขัดเกลาสมาชิกในสังคมให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่พึงประสงค์แห่งรัฐ และนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น เพราะวัตถุประสงค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่หน้าที่หลัก ๆ คือ เพื่อเป็นผู้จัดทำบริการและเป็นเครื่องมือของการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย (นิยม รัฐอมฤต, 2520, น.6) โดยเฉพาะการให้บริการสาธารณะนั้น ต้องมีจุดประสงค์เพื่อผลประโยชน์และ



เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งหนึ่งในวิธีการนั้นก็คือรัฐบาลกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นรินทร์ เศรษฐบุตร, 2545, น.3-3)

การจัดการศึกษาซึ่งเป็นหนึ่งในการบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นต้องเข้ามาดูแล รับผิดชอบร่วมกับรัฐบาลในเรื่องความเท่าเทียม คุณภาพ และมาตรฐานของบริการสาธารณะ (จรัส สุวรรณมาลา, 2542, น.163) และท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมบริหารจัดการเรื่องการศึกษาเพื่อให้เป็นการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2549, น.30) เพราะภายใต้สภาพแวดล้อมทางการบริหารในยุคปัจจุบันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาทางเลือก ใหม่ ๆ ในการจัดหาบริการสาธารณะให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับการบริการสาธารณะให้เกิดขึ้น และที่สำคัญจะเป็นการป้องกันปัญหาการเติบโตสู่ความเป็นระบบราชการ (Bureaucratization) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับระบบราชการส่วนกลาง (โกวิท พวงงาม, 2549, น.29) และเกิดสถานะที่เรียกว่าอาณานิคมภายในประเทศ (Internal Colonization) ที่มีมาหลายทศวรรษแล้ว (Duncan Mc Cargo, 2002, p.226) ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยที่มีมาตลอด ที่เป็นเสมือนหลุมดำที่จะดูดความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างอิสระ ให้เป็นไปอย่างแข็งแกร่งกว่าที่ควรจะเป็น (ปธาน สุวรรณมงคล, 2549, น.71)

จากการมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ได้มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน คือ กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ จัดการศึกษาในเขตเทศบาล จึงเกิดโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นครั้งแรก คือ โรงเรียนเทศบาล โดยในระยะเริ่มแรกโรงเรียนเทศบาลเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ คือ โรงเรียนเทศบาลที่จัดสร้างขึ้นใหม่โดยเทศบาลเอง และโรงเรียนเทศบาลซึ่งรับโอนมาจากโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลซึ่งสังกัดอยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ (ปริญญา สถานวรสมิต, 2534, น.3-4)

การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (ฉบับ พ.ศ.2540) ได้มีการกล่าวถึง การปฏิรูปการเมือง ในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง อาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้กำเนิดระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการศึกษา และการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในหลายมาตรา ได้แก่ มาตรา 42, 78, 81, 284 (1) และมาตรา 289 (พิณสุตา สิริรังศรี, 2541, น.22) มาตราที่มีส่วนร่วมสำคัญในการผลักดันเรื่องการปฏิรูปการศึกษาก็คือ รัฐธรรมนูญมาตรา 81 ที่มีผลทำให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับ พ.ศ. 2542 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544, น.32) และรัฐธรรมนูญมาตรา 284 ที่มีผลทำให้เกิด



พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544, น.145)

ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการที่เป็นทางเลือกที่เป็นประเด็นสาธารณะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 4 ทางเลือก คือ

ทางเลือก ก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยจัดการศึกษาอยู่แล้วขยายบริการออกไปหรือที่เรียกว่า “แตกหน่อ”

ทางเลือก ข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยจัดการศึกษา แต่มีความประสงค์จะจัดการศึกษา มีกำลังเงินพอ มีความพร้อม และมีนักเรียน ต้องการที่จะจัดตั้งโรงเรียนขึ้นมาเช่นเดียวกับการจัดตั้งโรงเรียนเอกชน หรือที่เรียกว่า “ก่อใหม่”

ทางเลือก ค องค์กรปกครองท้องถิ่นร่วมมือกับโรงเรียนเอกชนในการจัดการศึกษาทำนองเดียวกับการเข้าร่วมกิจการ (Takeover) ของภาคธุรกิจ

ทางเลือก ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนโรงเรียนจากโรงเรียนที่เคยสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามความสมัครใจอย่างค่อยเป็นค่อยไป (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2548, น.7)

นอกจากนี้ยังมีความตื่นตัวเกี่ยวกับประเด็นการจัดการศึกษาของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เช่น สถาบันพระปกเกล้าได้จัดสัมมนาเกี่ยวกับทิศทางการจัดการศึกษา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น โดยผู้ร่วมเสวนามีความคิดเห็นร่วมกันว่าความสำเร็จของการบริหารและจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่คุณภาพของการจัดการศึกษา ซึ่งเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและเน้นให้สอดคล้องกับสภาพภายในท้องถิ่นนั้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2545, น.7)

จากพัฒนาการและความเคลื่อนไหวของการให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตที่เหมาะสม (อุทัย หิรัญโต, 2523, น.4) และ (วิทยา นภาศิริกุลกิจ, 2521, น.12-14)

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นจัดอยู่ในบริการสาธารณะทางสังคม ซึ่งจะต้องจัดให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการจัดบริการสาธารณะ 3 ประเภทคือ

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค รัฐจะจัดบริการสาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ดังนั้นประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกันทั้งในด้านการบริการ ด้านราคา



2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนหรือความเสียหาย จะต้องมีการให้บริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง

3) หลักการว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะจะต้องสามารถปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางการปกครองที่จะรักษาผลประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2541, น.18-27)

การบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องยึดถือหลักของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่มินนิคาการชือ Rondinelli ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจออกเป็น 4 รูปแบบ คือ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545, น.137-138)

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนกลางให้กับหน่วยงานในท้องถิ่นตามสายการบังคับ

2. การมอบอำนาจ (Delegation) หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินโครงการพิเศษซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง

3. การโอนอำนาจ (Devolution) หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ของส่วนกลางอย่างเต็มที่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การให้ภาคเอกชน หรือองค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization/ non-government institutions) หมายถึง การกระจายความรับผิดชอบกิจกรรมสาธารณะของรัฐในภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนไปดำเนินการ

การบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีการเริ่มต้นจากการกำหนดภารกิจการจัดการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายต่าง ๆ เป็นลำดับคือ ดังนี้

ก. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในหมวดที่ 1 บททั่วไป ความมุ่งหมายและหลักการ (มาตรา 9) หมวดที่ 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา (มาตรา 12) หมวดที่ 3 ระบบการศึกษา (มาตรา 18) หมวดที่ 4 แนวทางการจัดการศึกษา (มาตรา 29) หมวดที่ 5 การบริหารและการจัดการศึกษา ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 41 และ 42) หมวดที่ 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา



ข. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเรื่อง การจัดการศึกษาไว้ในหมวดที่ 2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ ไว้ 4 ประการสำคัญ คือ (วุฒิสภา ต้นไชย, 2544, น.6-7)

ประการแรก ต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมให้สามารถดำเนินการได้ภายใน 4 ปี เว้นแต่ในกรณีที่ต้องการการสนับสนุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นก่อน อาจมีช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านได้อีก 6 ปี รวมเป็น 10 ปี

ประการที่สอง ต้องกำหนดแนวทางการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไป กล่าวคือ ต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ.2544 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ.2549

ประการที่สาม ต้องกำหนดแนวทางวิธีการในการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเร่งสร้างระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนดังกล่าว

ประการที่สี่ เร่งรัดปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ได้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญในมาตรา 54 และมาตรา 250

ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดแนวทางในการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ประกอบไปด้วยการกำหนดให้องค์กร ที่กำหนดนโยบายแผน มาตรฐาน และสนับสนุนงบประมาณองค์กรเดียว ให้มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นระดับจังหวัดโดยถ้าหากเห็นว่าโรงเรียน/สถานศึกษาใดที่มีความสามารถและศักยภาพ ควรให้อำนาจและอิสระในการบริหารโดยเฉพาะทางวิชาการ และควรมีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้อิสระในความสมัครใจของบุคลากรที่จะเลือกให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษา และให้มีคณะกรรมการและระบบติดตามและประเมินผลการโอนสถานศึกษา เป็นต้น



ภาพรวมการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบสองทศวรรษ

จากรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ของโครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย โดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2557 มีรายละเอียดการศึกษาพอสรุปได้ว่า ในรอบ 17 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2540-2557) นโยบายการกระจายอำนาจของไทยเราได้ผ่านยุคเฟื่องฟูในช่วงเริ่มต้น 5 ปีแรก (พ.ศ.2540-2544) และผ่านเข้าสู่ยุคตกต่ำเป็นระยะเวลา 11 ปี (พ.ศ.2545-2555) ก่อนที่จะมีแรงผลักดันให้เดินกลับเข้าสู่ยุคฟื้นฟูอีกครั้งหนึ่งในช่วงปีล่าสุด (พ.ศ.2556-2557) ถ้านับเป็นหนึ่งรอบของวงจรนโยบายกระจายอำนาจในบริบทการเมืองไทยก็ว่าได้ ซึ่งสามารถประมวลสรุปพัฒนาการปัจจัยที่ส่งเสริมและขัดขวางการกระจายอำนาจของไทยได้ดังข้อมูลตารางที่ 1 ด้านล่าง (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557, น. 8-1 – 8-2)

ตารางที่ 1 ทิศทางนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย พ.ศ. 2540 – 2557

รวมศูนย์อำนาจ	กระจายอำนาจ
ช่วงปี พ.ศ. 2540-2544	
	รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจ 2540-41 ยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศ เป็นเทศบาล 2541-42 ตรา พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และมีการเตรียมถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา 2542-43 จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ 2544 จัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัดส่วนปีแรกเท่ากับร้อยละ 20.68 2543-44 จัดระบบและกระบวนการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - 2543-44 ริเริ่มการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข



ช่วงปี พ.ศ. 2545-2549	
2544-45 ยกเลิกการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุข	ปี 2544-45 จังหวัดภูเก็ตจัดทำข้อเสนอให้จัดตั้งจังหวัดภูเก็ตเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่
2546-47 ลด/จำกัดบทบาทของ อบจ.	2544-46 กระทรวงวิทย์ฯ จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2548-49 ยกเลิกเป้าหมายสัดส่วนรายได้ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลที่ 35%	2546 เริ่มกระบวนการถ่ายโอนบุคลากรสู่ อบท.
2548 ชะลอการถ่ายโอนบุคลากรสู่ อบท.	2547-48 นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เป็นฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพมากขึ้น
2548 ชะลอการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ	2547-49 เริ่มกระบวนการถ่ายโอนการศึกษา
ช่วงปี พ.ศ.2550-2557	
2550-2556 ชะลอการถ่ายโอนการศึกษา	รัฐธรรมนูญปี 2550 กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นให้จัดตั้ง อบท.รูปแบบพิเศษได้ และให้อบท. มีอำนาจหน้าที่ด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2553 รัฐบาลและสภาผู้แทนฯ /ปรับลดสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไป เพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้แก่ อบท.	2550-2551 ปรับสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ อบท. อย่างชัดเจนมากขึ้น
ข้อพิพาทระหว่าง สตง.-องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย มีจำนวนเพิ่มขึ้น	2553 ข้อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปฯ เรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รูปแบบ “จังหวัดปกครอง (จัดการ) ตนเอง”
นักการเมืองระดับชาติ ร่วมกับข้าราชการ เรียกร้องให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจาก อบท. กว้างขวางมากขึ้น และเริ่มติดหลุมกับดักวงจรดังกล่าว	2556-57 กระแสการปฏิรูปการเมืองผลักดันให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น

ที่มา : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). รายงานการศึกษานโยบายสมบูรณ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. ม.ป.พ. น.8-1 – 8-2.

สรุปผลการถ่ายโอนสถานศึกษาตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ

ช่วงระยะเวลา 9 ปี จากปี 2549 – 2557 การถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนทั้งสิ้น 485 แห่ง สรุปข้อมูลการถ่ายโอนได้ ดังนี้ (ตารางที่ 2)

1. มีสถานศึกษาทุกประเภท (มัธยมศึกษา ประถมศึกษา ขยายโอกาส) ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล อบต. และ กรุงเทพมหานคร) รวม 485 แห่ง เป็นการถ่ายโอน



มากที่สุดคือปีแรกที่กระทรวงศึกษาธิการเริ่มให้ถ่ายโอน คือ ปี 2549 มีสถานศึกษาถ่ายโอนไป องค์การปกครองท้องถิ่น จำนวน 283 แห่ง จากนั้นในปี 2550-2557 มีการถ่ายโอนไปในแต่ละปี ตามลำดับ คือ 2550 (19 แห่ง) 2551 (70 แห่ง) 2552 (57 แห่ง) 2553 (19 แห่ง) 2554 (8 แห่ง) 2555 (7 แห่ง) 2556 (11 แห่ง) และ 2557 (10 แห่ง) การที่มีสถานศึกษาถ่ายโอนไปน้อยในช่วงตั้งแต่ ปี 2550 เป็นต้นมา อาจเนื่องมาจากหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมของกระทรวงศึกษาธิการที่ ประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เข้มงวด และยากที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าถึงเกณฑ์

2. เมื่อจำแนกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา ตั้งแต่ปี 2549 – 2557 พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด รับถ่ายโอนมากที่สุด 323 แห่ง เทศบาล รองลงมา 105 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 56 แห่ง และ กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง

3. ประเภทสถานศึกษาที่มีการถ่ายโอน พบว่า สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา มีการถ่ายโอน สูงสุด คือ จำนวน 234 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 48.2 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นทั้งหมด และเป็นการถ่ายโอนไปเพื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด มีข้อสังเกตว่าการถ่าย โอนสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น เป็นการถ่ายโอนไปยัง องค์การ บริหารส่วนจังหวัด ไม่กี่แห่งในพื้นที่ภาคเหนือ และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีองค์การบริหารส่วน จังหวัด ในภาคอื่นบ้าง ก็เป็นส่วนน้อย

4. สถานศึกษาระดับประถมศึกษา มีการถ่ายโอนไปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสิ้น 206 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 42.5 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการถ่ายโอนไป เทศบาล มากที่สุด จำนวน 97 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 20 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น รองลงมาคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 55 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 11.3 ของ สถานศึกษาที่ถ่ายโอนไป องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อันดับสามคือ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 54 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 11.1 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และถ่ายโอนไปกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 แห่ง

5. สถานศึกษาประเภทขยายโอกาส มีการถ่ายโอนไป อบท. ทั้งสิ้น 44 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 9.1 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการถ่ายโอนไป องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด มากที่สุด จำนวน 34 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 7.0 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น รองลงมาคือ เทศบาล จำนวน 8 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 1.7 ของสถานศึกษาที่ถ่าย โอนไปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อันดับสามคือ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 0.4 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2557, น.18-26)



ตารางที่ 2 การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปีการศึกษา 2549 - 2557

พ.ศ.	องค์การบริหารส่วนจังหวัด				เทศบาล				องค์การบริหารส่วนตำบล				กทม.	รวมถ่ายโอน
	มัธยม ศึกษา	ประ ถม ศึกษา	ขยาย โอกาส	รวม	มัธยม ศึกษา	ประ ถม ศึกษา	ขยาย โอกาส	รวม	มัธยม ศึกษา	ประ ถม ศึกษา	ขยาย โอกาส	รวม	ประถม ศึกษา	
2549	223	13	18	254	-	18	1	19	-	10	-	10	1	283
2550	2	5	-	7	-	7	1	8	-	4	-	4	-	19
2551	4	26	12	42	-	15	4	19	-	8	1	9	-	70
2552	3	3	3	9	-	31	2	33	-	15	-	15	-	57
2553	-	4	1	5	-	6	-	6	-	7	1	8	-	19
2554	-	-	-	-	-	6	-	6	-	2	-	2	-	8
2555	-	-	-	-	-	5	-	5	-	2	-	2	-	7
2556	1	3	-	4	-	5	-	5	-	2	-	2	-	11
2557	1	1	-	2	-	4	-	4	-	4	-	4	-	10
รวม	234	55	34	323	-	105	8	105	-	54	2	56	1	485

ที่มา : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. ม.ป.พ. น.18-28.

ความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าประชาชนมีความพอใจในระดับปานกลางจนถึงค่อนข้างดี ทั้งในเรื่องทักษะ ความคิดความอ่าน ความรู้ความสามารถ ความประพฤติของนักเรียน พอใจที่บุตรหลานที่จบการศึกษาจากสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหางานทำหรือเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น สิ่งสะท้อนถึงความพึงพอใจ คือ การส่งบุตรหลานเข้าเรียน ในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ไม่ชวนขวยส่งบุตรหลานไปศึกษาที่อื่น และยินดีที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความเชื่อมั่นต่อขีดความสามารถของครู การจัดการเรียนการสอน การตั้งใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาเพื่อบุตรหลานของตน และค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาที่ไม่สูง ไม่มีภาระเพิ่มมากนักในการเรียนเสริมความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557, น.18-64)

ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

จากการศึกษาของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามโครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยได้มีข้อเสนอแนะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่นดังต่อไปนี้



1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เสนอแนะว่า รัฐบาลจะต้องการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดูแลโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่นเอง เพราะมีความใกล้ชิด และให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถสร้างหลักสูตรเฉพาะที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นตนได้และเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและประเพณีของท้องถิ่นการพัฒนาหลักสูตรนานาชาติ ให้นักเรียนมีความศักยภาพทางภาษา เพื่อให้สามารถต่อยอดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นต่อไปได้ง่าย เมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นรับโอนสถานศึกษามา จะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าบริหารจัดการอย่างไร ปัจจุบันครูผู้สอนต้องคอยฟังคำสั่งจากผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัด ถ้าผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษา ให้การส่งเสริมหรือสนับสนุน ก็จะทำให้โรงเรียนมีมาตรฐานที่ดีได้ ผู้บริหารของท้องถิ่นที่ต้องให้ความสำคัญกับการศึกษา จะต้องรักในการศึกษาจึงจะทำให้การศึกษาของท้องถิ่นก้าวหน้าไปได้การศึกษาคควรที่จะมีการต่อยอด เช่น ควรจะมีการจัดการศึกษาตั้งแต่ประถมจนถึงมหาวิทยาลัย ในแต่ละพื้นที่ให้ทั่วถึงทุกจังหวัด ในปัจจุบันมีแนวคิดที่จะก่อตั้งมหาวิทยาลัย “อันดามัน” เพื่อต่อยอดทางการศึกษา และกระจายความศึกษาให้เท่าเทียมเช่น หากมีโรงเรียนวิทยาศาสตร์ ก็ควรที่จะมีโรงเรียนที่สอนในด้านนี้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมหาวิทยาลัย เพื่อความต่อเนื่องของการเรียน

2. เทศบาลได้เสนอแนะว่า การจัดการศึกษาของท้องถิ่น หากองค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการเพียงลำพัง ก็จะขาดงบประมาณในการดำเนินงานได้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์ที่ดี สนับสนุนอย่างจริงจัง บุคลากรองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีความรู้ความสามารถ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระบบการศึกษาซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยพัฒนาการศึกษาในระดับท้องถิ่นองค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัดควรมาร่วมกันทำแผนพัฒนาการศึกษาระดับกลุ่มจังหวัด เพื่อพัฒนาผู้เรียนไปสู่เป้าหมายกลุ่มจังหวัด เช่น กลุ่มจังหวัดมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม องค์การปกครองท้องถิ่นควรจัดการศึกษาเพื่อผลิตเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการศึกษาท้องถิ่นนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องได้รับโอกาสในการเปิดรับสมัครบุคลากรทางการศึกษาเอง และควรเปิดโอกาสให้ประชาชน/ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนทางการศึกษาของท้องถิ่น นอกจากนี้ แต่ละท้องถิ่นควรมีหลักสูตรเฉพาะของท้องถิ่นเองด้วย

3. องค์การบริหารส่วนตำบลได้เสนอแนะว่า รัฐบาลควรมีการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น รวมถึงเรื่องการสอนสื่อการเรียนการสอนเพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นเกิดความคล่องตัวและมีคุณภาพ (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557, น.18-61)



บทสรุป

จากการศึกษาของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ข้างต้นจะเห็นได้ว่าในรอบสองทศวรรษ (พ.ศ.2535 - 2557) สังคมไทยมีการต่อสู้เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นและชุมชนมาอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยกระดับความเข้มข้น และขยายพื้นที่กว้างขวางออกไปมากขึ้นโดยลำดับ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลในระดับชาติก็เผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดจากการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันเองระหว่างกลุ่มชนชั้นนำ คือพรรคการเมือง นักการเมือง และข้าราชการกลุ่มต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน แม้จะรู้ว่าวิกฤตการณ์ดังกล่าวเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป แต่กลุ่มชนชั้นนำของสังคมไทย ซึ่งประกอบไปด้วยพรรคการเมือง นักการเมือง และข้าราชการ ก็ยังไม่ยินยอมที่จะกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดและชุมชนท้องถิ่นระดับล่างอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ภายใต้กระแสของการเปลี่ยนแปลงของสังคมในบริบทของโลกาภิวัตน์ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อสังคมไทยและสังคมโลก ทำให้มีการหยิบยกปัญหาของความเหลื่อมล้ำ (Inequality) ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ในปัจจุบันที่มีความแตกต่างอย่างชัดเจน มาเป็นวาระของสังคม ดังนั้นสิ่งหนึ่งที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำและสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพก็คือ การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นถ่ายโอนสถานศึกษาที่ยังค้างคาและเปลี่ยนนโยบายการยุบโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กที่มีนักเรียนต่ำกว่า 120 คน เพื่อไปรวมกับโรงเรียนใหญ่ข้างเคียง จำนวน 15,000 แห่งที่กำลังจะมีขึ้นตามภารกิจการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ไปเป็นการโอนภารกิจและทรัพย์สินของโรงเรียนที่จะยุบไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล เพื่อให้สอดคล้องกับการสร้างโอกาส การสร้างความเสมอภาคในสังคมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ขณะเดียวกันที่ต้องทำคู่ขนานกันไปก็คือ รัฐบาลต้องมีนโยบายและแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน และต่อเนื่อง คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องริเริ่มและเสนอแนะนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างโอกาสและความเสมอภาคในท้องถิ่นผ่านการจัดการศึกษา สิ่งที่สำคัญที่สุดคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองต้องมีนโยบายชัดเจนในการให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษา ไม่ควรมีแผนงานและโครงการที่เน้นการสงเคราะห์เช่นเดียวกับรัฐบาล จึงจะทำให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพและจะส่งผลในการลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในท้องถิ่นได้ในอนาคต



บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2549). ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. *สยามรัฐสุดสัปดาห์*, 54(10), น. 29.
- คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). *รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2542). *รัฐบาล-ท้องถิ่นใครควรจัดบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชนิตา รักชลเมือง. (2532). *การศึกษาเพื่อพัฒนาประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2548, 21 ธันวาคม). การจัดการศึกษาของท้องถิ่น แรกหน้า ก่อใหม่ ให้ทางเลือกแก่ผู้เรียน. *มติชนรายวัน*, น. 7.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2545). *การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิยม รัฐอมฤต. (2520). *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2549). *รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์เนื่องในโอกาสครบรอบ 28 ปี มสธ. ครบรอบ 24 ปี รัฐศาสตร์ / สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปริญญ์ สถาวรสมิต. (2534). *การจัดการศึกษาเทศบาลระหว่าง พ.ศ. 2478-2506*. ปริญญานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.
- พิณสุดา สิริธังศรี. (2541). *การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา*. กรุงเทพฯ: เซเว่น พรินต์ติ้ง.
- วิทยา นภาศิริกุลกิจ. (2521). *การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (2549). *ปาฐกถาพิเศษเรื่องการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาชีวิตอย่างยั่งยืน โดย ศาสตราจารย์นายแพทย์เกษม วัฒนชัย*. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2544). *การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส บจก.



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2544). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช*

2540. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

Chanita Rukspollamuang. (1989). *Education for the Country Development*. Bangkok: OdeanStore Publisher.

College of Local Administration, King Prajadhipok's institute. (2006). *Keynote Speech "Sustainable Education Management for Life" by Professor Dr. Kasem Wattanachai*. Bangkok: S. Charoen Printing.

Direk Pattamasiriwat. Local Educational Administration : Sprouting, Birthing and Making Choices for Learners. *Matichon*. 28. 10147th copy (21 December B.E. 2548), 7.

Duncan, M. (2002). *Reforming Thai Politics*. Copenhagen S, Denmark: NIAS Publishing.

King Prajadhipok's institute. (2002). *Decentralization and Local Administration in Thailand (3rd Kpi Congress)*. Bangkok: Thammasa Press Co., Ltd.

Kovit Puang-ngam. Problems and Obstacles in the Local Administrative Organization Transferring Mission. *Siamrath weekly*. 54. 10th copy (1-7 December B.E. 2549), 29.

Nantawat Boramanan. (1998). *Public Service in French Public Law*. Bangkok: Law Faculty, Chulalongkorn University.

Nantawat Boramanan. (2004). *Administrative Law about the Public Service (3rd ed)*. Bangkok: Winyuchon Publisher Limited.

Niyom Rat-Ammarit. (1997). *Comparative Local Government*. Bangkok: Ramkhamhaeng University Publisher.

Noranit Setabutr. (2002). *A Strengthening of Local Administration Organization*. Bangkok: Misterkopyy.

Parinya Sathawarasamit. (1991). *Municipality Educational Administrative B.E. 2478-2506*. Master Degree Thesis, Faculty of Education, Srinakharinwirot Prasanmit University.

Pathan Suvanmongkol. (2006). *Political Science Academic Articles Collection B.E. 2549 : 24th Political Science STOU Anniversary*. Bangkok: Sukhothai Thammathirat Open University.

Political Faculty, Chulalongkorn University. (2013). *Complete Reseach : Follow up and Evaluation Project for thai Decentralization*. Bangkok: Unpublisher.



Scharas Suwanmala. (1999). *Government & Local : Who should manage the Public Service?*. Bangkok: The Thailand Research Fund.

The Secretariat of the house of representatives. (2001). *Contitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540*. Bangkok: Printing Division, The Secretariat of the house of representatives.

Uthai Hirunto. (1980). *Local Administration* (1st ed). Bangkok : OdeanStore Publisher.

Witthaya Naphasirikul. (1978). *Thai Local Politics*. Bangkok: Ramkhamhaeng University Publisher.