

ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาภายใต้ พ.ร.บ.
ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

นายสญา ชีระวิชิตระกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE PROBLEMS OF JURISTIC PERSONHOOD OF SCHOOL UNDER
THE ADMINISTRATIVE ORGANIZATION OF THE MINISTRY OF
EDUCATION ACT B.E. 2546

MR.SADAYU TEERAVANITTRAKUL

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2012
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาภายใต้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546
โดย	นายสญาญ์ ชีระวนิชตระกูล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ฑนิทกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์พิเศษชงทอง จันทร์วางศุ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร. เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เตียวอิสเรศ)

สภายุธีระวิชิตระกุล : ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาภายใต้ พ.ร.บ.
ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546. (The Problems of Juristic
Personhood of School under the Administrative Organization of the Ministry of
Education Act B.E. 2546) อ. ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ. ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์,
264 หน้า.

การศึกษาเรื่องปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ผู้วิจัยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสารร่วมกับการสนทนา
กลุ่ม จากผู้แทนสถานศึกษานิติบุคคลเพื่อค้นหาข้อมูลที่เป็นปัญหาในเชิงปฏิบัติ ผลการศึกษาได้พบข้อดีที่
สนับสนุนการเกิดสถานศึกษานิติบุคคลหลายประการ แต่ในขณะเดียวกันได้พบปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น หรือ
อาจเกิดจากการที่สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลหลายประการเช่นกัน โดยผู้วิจัยขอสรุป ดังนี้

ความเป็น “สถานศึกษานิติบุคคล” เกิดขึ้นตามมาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวง
ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 แต่ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวยังขาดความชัดเจน เพราะมิได้ระบุรายละเอียดเพิ่มเติมใด ๆ ถึงความ
เป็นนิติบุคคลที่ชัดเจนเพียงพอ โดยเฉพาะในเรื่องของขนาดสถานศึกษาซึ่งควรต้องระบุเป็นเงื่อนไขของการเป็น
นิติบุคคล โดยการบริหารงานภายในสถานศึกษาพบว่า มีปัญหาทั้ง 4 ด้าน ในระดับที่แตกต่างกันไป ซึ่งด้านที่พบ
ปัญหามากที่สุดคือ ด้านการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณ เนื่องจากในการบริหารงาน 2 ด้านดังกล่าว
กฎหมายยังมิได้มีการมอบอำนาจมาให้สถานศึกษาที่จะมีอำนาจดำเนินการได้โดยตรง เพราะอำนาจที่มอบมายังคงถูก
รวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดิม การมอบอำนาจลงมาสู่สถานศึกษาจะเป็นเพียงการมอบอำนาจ
เฉพาะเรื่องที่สำคัญคำสั่งเป็นเรื่อง ๆ มิใช่การมอบอำนาจเป็นการทั่วไป ในลักษณะที่จะสามารถดำเนินการตัดสินใจและ
บริหารสถานศึกษานิติบุคคลเป็นงานประจำได้ แต่สำหรับปัญหาการบริหารงานภายในสถานศึกษาที่เหลืออีก 2 ด้าน
ได้แก่ การบริหารวิชาการและการบริหารงานทั่วไป ในภาพรวมพบว่ามีปัญหาในระดับที่ไม่มาก สำหรับปัญหาความ
รับผิดชอบของสถานศึกษานิติบุคคลในกรณีที่อาจถูกฟ้องร้องเนื่องจากสถานศึกษามีฐานะเข้าเป็นคู่ความในคดีต่าง ๆ ได้
พบว่า มีความเสี่ยงที่อาจถูกฟ้องร้องในคดีปกครองมากที่สุด เนื่องจากกฎหมายให้สิทธิใช้อำนาจปกครองได้ และ
ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะมีการทำนิติกรรมทางปกครองอยู่ตลอดเวลา

แนวทางแก้ปัญหาคือควรจะเป็น ควรเพิ่มเติมเนื้อหาของมาตรา 35 โดยกำหนดให้ขนาดสถานศึกษาหรือ
จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ในการให้สถานะความเป็นนิติบุคคล และระบุอำนาจหน้าที่ของการบริหารงาน
ภายในสถานศึกษาทั้ง 4 งานหลักที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มเติมลงไปตามมาตรา 35 และรับรองความ
เป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพให้กับสถานศึกษานิติบุคคลไว้ในวรรคท้ายของมาตรา 35 รวมทั้งจัดอบรมและทำคู่มือ
รวบรวมกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้บริหารและครูร่วมกับการตั้งศูนย์ประสานงาน Call Center ของแต่ละสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษา เพื่อลดความเสี่ยงในการทำนิติกรรมของสถานศึกษานิติบุคคล

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิติดี.....
ปีการศึกษา 2555..... ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

538 60583 34 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: THE PROBLEMS OF JURISTIC PERSONHOOD OF SCHOOL /
 THE ADMINISTRATIVE ORGANIZATION OF THE MINISTRY OF EDUCATION
 ACT B.E.2546 / JURISTIC PERSON SCHOOL

SADAYU TEERAVANITTRAKUL: THE PROBLEMS OF JURISTIC PERSONHOOD
 OF SCHOOL UNDER THE ADMINISTRATIVE ORGANIZATION OF THE
 MINISTRY OF EDUCATION ACT B.E.2546. ADVISOR: ASSOC. PROF.
 KRIENKRAI CHAROENTHANAVAT Ph.D, 264 pp.

This research is focus on the problem in juristic personhood of school under the Administrative Organization Act B.E. 2546 of Ministry of Education. The research methodology is using research document and using focus group from school’s representative for finding any practical issue. The results of this research led to pros and cons of having juristic personhood of school. it was summarized as follow:

Section 35 of the Administrative Organization Act B.E. 2546 of Ministry of Education creates the law of juristic person of school. However, it does not have any clear regulation about being juristic person, especially the size of school which should be determined in its condition. The internal Administration has 4 areas; each area has issues in different levels. The personal management and financial management areas have significant issues because the Act has not directly grants the management authority to school, but centralizes this authority at the Educational Service Area Office. A managing authority granted to school depends on circumstance, it is not a general authority assigned for making decision in the routine. For of another two areas, academic management and general management, the issue is insignificant. In the issue of liability of juristic person, school might be able to enter into a lawsuit, particularly in the administrative case since the Act grants an administrative adjudication to the school’s representative who always exercises an administrative act.

The suggestive solution is adding more clause and specification about standard of acquiring juristic personhood into section 35 by defining school size or student amount. The Act should be specified internal management authorities in all areas mentioned above. The decentralization of school management should be appointed in more detail. Besides, the right and freedom of management should be affirmed in the last subsection of section 35. Training and handbook that cover all related regulations should be established for administrators and teachers, as well as coordinate center in each area where the Office of Education Services Area locates for reducing risk in legal action from school administration.

Field of Study : LAWS Student’s Signature

Academic Year : 2012 Advisor’s Signature

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศ.(พิเศษ) ชงทอง จันทรางศุ, ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประธานสอบเป็นอย่างสูงที่กรุณาให้เกียรติรับเป็นประธานและให้คำชี้แนะที่มีคุณค่ายิ่งสำหรับวิทยานิพนธ์นี้ และขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลักจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้คำปรึกษา ให้ข้อเสนอแนะแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์และคอยให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยด้วยความเมตตาเป็นอย่างยิ่ง พร้อมทั้งขอกราบขอบพระคุณกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ประกอบด้วย ศ.ดร.เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, ราชบัณฑิต และ รศ.ดร.สุเมธ เดียววิเศษ, หัวหน้าคณะตุลาการศาลปกครองกลางประจำศาลปกครองสูงสุด ที่ได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นกรรมการและให้คำแนะนำเพิ่มเติมความสมบูรณ์ทางวิชาการให้แก่วิทยานิพนธ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยซาบซึ้งและภูมิใจเป็นอย่างยิ่งที่ได้ทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ภายใต้การควบคุมดูแลของกรรมการทุกท่าน

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนสถานศึกษานิติบุคคลทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์มาร่วมสนทนากลุ่ม (Focus Group) และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งนำไปสู่ข้อค้นพบที่เป็นคำตอบของวัตถุประสงค์การวิจัยครั้งนี้ได้เป็นอย่างดี และบุคคลสำคัญของชีวิตที่ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ คือ คุณพ่อภาสกร และคุณแม่วัชรินทร์ ชีระวิชิตระกูล บุพการีที่ให้ชีวิต และให้การอบรมเลี้ยงดูลูกให้ใฝ่ดี รักในการศึกษา ให้กำลังใจและให้การสนับสนุนใน ทุก ๆ เรื่อง มาด้วยดีโดยตลอด และขอขอบพระคุณ คุณสุภาพรรณ ชีระวิชิตระกูล พี่สาว แพทย์หญิงสุรรัตน์ ชีระวิชิตระกูล น้องสาว และคุณชมพูนุท ทองไข่มุกด์ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในทุกเรื่องที่ผู้วิจัยต้องการ รวมทั้งดูแลสารทุกข์สุกดิบให้ผู้วิจัยได้เป็นอย่างดี

ท้ายที่สุดนี้ขอกราบขอบพระคุณคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ที่ได้อนุญาตให้ผู้วิจัยมีโอกาสเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิสิตศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชนได้ ความรู้ที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะนำไปใช้พัฒนางานและรับใช้คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพาด้วยความตั้งใจอย่างเต็มความสามารถ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	5
1.4 วิธีศึกษาวิจัย	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย	6
1.6 สมมติฐานในการศึกษาวิจัย.....	6
1.7 นิยามศัพท์.....	7
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย.....	9
2.1 ทฤษฎีและแนวคิดของการกระจายอำนาจ.....	10
2.1.1 ความเป็นมาของแนวคิดการกระจายอำนาจ	10
2.1.2 ข้อดีของการกระจายอำนาจ	12
2.1.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ	15
2.1.4 รูปแบบของการกระจายอำนาจ.....	17
2.1.5 การกระจายอำนาจทางด้านการบริหารการศึกษา.....	21
2.1.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ.....	41
2.2 ทฤษฎีและแนวคิดของการจัดทำบริการสาธารณะ	50
2.2.1 ความเป็นมาของการจัดทำบริการสาธารณะ	50
2.2.2 หลักเกณฑ์ของการจัดทำบริการสาธารณะ	58
2.2.3 ประเภทของการจัดทำบริการสาธารณะ	61
2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ	62

2.2.5 เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ	64
2.2.6 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะกับบริการสาธารณะ	72
2.3 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน	74
2.3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคล	74
2.3.2 แนวคิดและลักษณะสำคัญของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน	77
2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตาม กฎหมายมหาชน	82
2.3.4 แนวความคิดเกี่ยวกับสถานศึกษานิติบุคคล	92
บทที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานสถานศึกษานิติบุคคล หรือสถานศึกษาของรัฐ ในต่างประเทศและในประเทศ	106
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานสถานศึกษานิติบุคคลในต่างประเทศ	106
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการรองรับให้สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินการ	127
3.3 การเป็นผู้ทรงสิทธิ์ของสถานศึกษานิติบุคคลในต่างประเทศ	147
3.4 แนวทางการบริหารงานภายในสถานศึกษานิติบุคคลในต่างประเทศ	152
3.5 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานสถานศึกษานิติบุคคลของไทย	176
บทที่ 4 ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาภายใต้ พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546	195
4.1 ปัญหาด้านสถานภาพของสถานศึกษานิติบุคคล	195
4.2 ปัญหาด้านการเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพของสถานศึกษานิติบุคคล	204
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคล	212
4.4 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานภายในสถานศึกษา	217
4.5 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของสถานศึกษานิติบุคคล	236
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	249
5.1 บทสรุป	249
5.2 ข้อเสนอแนะ	252
รายการอ้างอิง	256
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	264

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาถือเป็นบริการสาธารณะ (Public Service) ทางสังคมซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Section of State) ในด้านการพัฒนาคุณภาพของคนในประเทศ โดยเฉพาะในบริบทของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศแผน 11 (พ.ศ. 2555 - พ.ศ. 2559) ที่ยังคงยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับเดิมซึ่งได้เปลี่ยนทิศทางการพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นพัฒนาคนเป็นศูนย์กลางมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ทั้งนี้เพราะการพัฒนาคนเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศกับนานาชาติได้¹ การศึกษาถือเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการบรรลุถึงภารกิจพื้นฐานดังกล่าวซึ่งรัฐควรมีเจตนาชัดเจนอย่างชัดเจนในการดำเนินการเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของประเทศและเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 43 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาอบรมขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”²

จากที่มาดังกล่าวจึงมีผลทำให้มีการบัญญัติกฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญของการทำให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นกฎหมายการศึกษาแม่บทฉบับแรกของประเทศและถือเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการการศึกษาของประเทศที่มีปรัชญาในการจัดการศึกษาโดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและเป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของทุกกลุ่มของสังคม (Education for All and All for Education) และจัดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ให้กระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง³ ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารงานภายใน

¹ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ปี พ.ศ. 2555 – 2559. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554), หน้า ค. – ด.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43

³ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ปรับปรุง พ.ศ. 2545) มาตรา 39

สถานศึกษาของตนสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ ซึ่งจะทำให้สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินการ และบริหารงานตามภารกิจที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ของสถานศึกษาได้อย่างสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับคุณภาพในการให้บริการทางการศึกษาในฐานะบริการสาธารณะที่สำคัญของรัฐ⁴ เกิดประสิทธิผลสูงสุด สอดคล้องตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ 4 ประการหลัก ได้แก่ ความเสมอภาค ความต่อเนื่อง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และการให้เปล่า⁵

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นไปตามแนวทางและวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงมีการบัญญัติให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล (Corporate Person) ไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ที่ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงตามหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ทั้งนี้เนื่องจากความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา จัดอยู่ในประเภทนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายและกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพื่อให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงมีฐานะพิเศษว่านิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนในแง่สิทธิ เพราะมีอำนาจเหนือบุคคลเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองหรือการใช้อำนาจของสาธารณะโดยมีการใช้อำนาจมหาชนได้⁶ ทั้งนี้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กฎหมายได้ให้ทั้งสิทธิและหน้าที่ในการบริหารงานทั้งการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป นอกจากนี้สถานศึกษายังมีสิทธิหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59 ที่กำหนดให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา โดยบรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ⁷ นอกจากนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 60(4)

⁴ รุ่ง แก้วแดง, โรงเรียนนิติบุคคล, 2546, หน้า 4

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รวมกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553) หน้า 16

⁶ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล, (2553), หน้า 11

⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59

ยังได้ระบุให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐ ตามนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการ บริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคใน โอกาสทางการศึกษา⁸

ผลดังกล่าวของกฎหมายทำให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลอยู่ในฐานะเป็น บุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้น มีสิทธิหน้าที่และสามารถทำกิจการอันเป็นการก่อกำเนิดสัมพันธ์กับ บุคคลอื่นได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจในการปกครองตนเอง มีอิสระในการตัดสินใจ และบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาของสถานศึกษาตนได้ อย่างคล่องตัว โดยสามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ รวมทั้งจัดหาผลประโยชน์จาก ทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นที่ราชพัสดุได้ โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังอีกต่อไป จึงกล่าว ได้ว่ากฎหมายที่กำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐ มีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ตามกฎหมายมหาชน ถือเป็นนโยบายของรัฐเพื่อใช้ความเป็นนิติบุคคลของ สถานศึกษา ให้เป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ไปยังสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารการศึกษาแบบใช้ โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ที่มาจากประเทศสหรัฐเพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการ ปรับปรุงคุณภาพของการจัดการศึกษาโดยเน้นกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือ กระทรวงศึกษาธิการไปยังหน่วยปฏิบัติการหรือสถานศึกษาโดยตรงเพื่อให้สถานศึกษามีอิสระใน การตัดสินใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงานภายในสถานศึกษาของตนได้อย่างคล่องตัว⁹

แต่ผลในทางปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ได้เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาที่ทำหน้าที่จัด การศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐซึ่งได้ชื่อว่ามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 ซึ่งในเชิงนิตินัยกฎหมาย ได้ให้อำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านบริหารวิชาการ งบประมาณ การบริหารงาน บุคคล และการบริหารทั่วไปแก่สถานศึกษาแล้ว แต่ในเชิงพฤตินัยกลับพบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่ โดยทั่วไปยังไม่สามารถดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายยังไม่มีความชัดเจน เกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อให้เกิด

⁸ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 60

⁹ อุทัย บุญประเสริฐ, รายงานการวิจัย การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาใน รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน, (2542), หน้า ๘

สถานศึกษาที่มีความเป็นนิติบุคคลอย่างสมบูรณ์นั้น กฎหมายเท่าที่มีอยู่ ในปัจจุบันก็ยังไม่เพียงพอ¹⁰ สอดคล้องกับรายงานการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เรื่อง แนวทางการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล พบว่า สถานศึกษาโดยทั่วไป ยังไม่สามารถดำเนินการในเรื่องที่กล่าวมาแล้วได้ด้วยมีปัญหาหลายประการ อาทิ ความตึงเครียดในกฎระเบียบทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสัมมนาที่จัดขึ้นโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ในปี พ.ศ. 2546 พบว่า ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา ว่ามีขอบเขตเพียงไร และจะดำเนินการอย่างไร ความล่าช้าในการออกกฎหมายทำให้การกระจายอำนาจให้แก่โรงเรียนทำได้ไม่เต็มที่ กฎระเบียบหรือคำสั่งบางส่วนไม่เอื้อให้โรงเรียนบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัว บางครั้งไม่สามารถปฏิบัติได้ จึงได้มีการเสนอมาตรการเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสถานศึกษาไว้ว่า ควรเร่งรัดการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการและสร้างความพร้อมของสถานศึกษา ในการรองรับการกระจายอำนาจ ซึ่งก็สอดคล้องกับความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะในประเด็นของการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษายังไม่เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์แบบ ประกอบกับบทบาทหน้าที่ของกรรมการสถานศึกษายังไม่ชัดเจนจึงไม่สามารถบริหารสถานศึกษาตามเจตนารมณ์ได้อย่างเต็มรูปแบบ โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เสนอว่า กระทรวงศึกษาธิการควรผลักดันสถานศึกษาเหล่านี้ให้เป็นสถานศึกษาที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง ตามที่มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดไว้

จากปัญหาที่กล่าวมาจึงควรต้องมีการทำวิจัยทางนิติศาสตร์เพื่อค้นคว้าในรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบที่เกิดหรืออาจเกิดจากการที่สถานศึกษาของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล รวมทั้งแนวทางการพัฒนากฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่เพียงพอต่อการรองรับการดำเนินงานสำหรับการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลที่จำเป็นต้องมีอำนาจและอิสระในการบริหารอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษาของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายให้ฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว สามารถปฏิบัติภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมด้านการจัดการศึกษาให้บรรลุผลตามหลักเกณฑ์ของการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

¹⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล, (2551), หน้า ก - ข

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุและแนวคิดซึ่งเป็นที่มาของการออกกฎหมายให้สถานศึกษาของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบที่เกิดหรืออาจเกิดจากการที่สถานศึกษาของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว
3. เพื่อศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการรองรับการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

สถานศึกษาของรัฐที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ หมายถึง เฉพาะสถานศึกษาของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 เท่านั้น ซึ่งได้แก่ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เคยอยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ส.พ.ท.) เท่านั้น ทั้งนี้รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่ย้ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อ.ป.ท.) แล้ว รวมทั้งสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ต้น โดยการศึกษาวิจัยนี้มุ่งนำเสนอปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐเฉพาะในเชิงนิติศาสตร์เท่านั้น ซึ่งครอบคลุมถึงปัญหาในด้านข้อกฎหมาย หรือกฎระเบียบ รวมทั้งข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ซึ่งเป็นผลของกฎหมายจากความเป็นนิติบุคคล และผลของการกอนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ ของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีต่อบุคคลภายนอก ร่วมกับการสังเคราะห์แนวทาง การบริหารสถานศึกษานิติบุคคล/ในกำกับของต่างประเทศจำนวน 4 ประเทศ ประกอบด้วย สหรัฐ อังกฤษ นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์แนวทางพัฒนา กฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่มีความเหมาะสมและเพียงพอต่อสถานะของความเป็นสถานศึกษานิติบุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

1.4 วิธีศึกษาวิจัย

ใช้วิธีศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก จากการรวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักทฤษฎี และแนวคิดของ

นิติบุคคลทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ รวมถึงหลักการของสถานศึกษานิติบุคคลจากทั้งสถานศึกษาของประเทศไทยและสถานศึกษาในต่างประเทศ รวมทั้งมีการศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative Study) ความคล้ายคลึงและความแตกต่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องจากสถานศึกษานิติบุคคลของต่างประเทศที่มีคุณภาพการศึกษาในระดับมาตรฐาน จำนวน 4 ประเทศ ประกอบด้วย สหรัฐ อังกฤษ นิวซีแลนด์และญี่ปุ่น ร่วมกับการสนทนากลุ่ม (Focus Group) จากผู้แทนสถานศึกษานิติบุคคล จำนวน 8 คน ครอบคลุมทุกขนาดสถานศึกษา เพื่อศึกษาปัญหาจากข้อมูลเชิงประจักษ์ร่วมกับการวิเคราะห์เอกสารหลักฐานชั้นรอง แล้วนำเสนอแนวทางพัฒนากฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความเหมาะสมและเพียงพอต่อการรองรับการกระจายอำนาจให้สถานศึกษานิติบุคคลต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงสาเหตุและแนวคิดซึ่งเป็นที่มาของการออกกฎหมายให้สถานศึกษาของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดหรืออาจเกิดจากการที่สถานศึกษาของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางพัฒนากฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการรองรับการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาของรัฐในเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง ซึ่งสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานของการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.6 สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน ในเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในฐานะที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (ส่วนกลาง) ไปยังสถานศึกษาของรัฐให้เกิดความคล่องตัวและมีอิสระในการบริหารงาน แต่ในทางพฤตินัยกลับพบว่า สถานศึกษาของรัฐส่วนใหญ่ยังคงมีปัญหาจากการไม่สามารถบริหารงานที่เป็นอิสระ คล่องตัวตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องมาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมและ

เพียงพอต่อการรองรับสถานะสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนได้ ดังนั้น จึงต้องมีการพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมให้ขึ้นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

1.7 นิยามศัพท์

สถานศึกษาของรัฐ หมายถึง สถานศึกษาของรัฐ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 เท่านั้น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ป. 1 - ม. 6) ที่เคยอยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ส.พ.ท.) ทั้งนี้รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่ย้ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อ.ป.ท.) แล้ว รวมทั้งสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ต้น ซึ่งสถานศึกษาในกลุ่มนี้กฎหมายมิได้ให้ฐานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด

สถานศึกษานิติบุคคล หมายถึง สถานศึกษาของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ซึ่งกฎหมายได้ให้ทั้งสิทธิและหน้าที่ในการบริหารงานทั้งการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป นอกจากนี้สถานศึกษายังมีสิทธิหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยให้มีอิสระในการบริหารงานภายในสถานศึกษาอย่างคล่องตัวภายใต้ขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด

นิติบุคคล หมายถึง สถานะความเป็นนิติบุคคลทางมหาชนของสถานศึกษาของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายได้ให้อำนาจเอาไว้ ทำให้สถานศึกษานิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีฐานะพิเศษในแง่สิทธิและอำนาจหน้าที่เหนือบุคคลเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองตนเอง มีอิสระในการตัดสินใจและบริหารงานภายในสถานศึกษาได้อย่างคล่องตัว โดยเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ รวมทั้งจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นที่ราชพัสดุได้ โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังอีกต่อไป

ปัญหาความเป็นนิติบุคคล หมายถึง ปัญหาในเชิงนิติศาสตร์ที่ทำให้สถานศึกษาของรัฐซึ่งกฎหมายได้ให้ฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว แต่ยังไม่สามารถดำเนินการในเรื่องที่กล่าวมาแล้วได้ด้วยปัญหาความขัดแย้งในกฎระเบียบทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ รวมถึงปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับกฎหมายที่รองรับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐ ว่ามีขอบเขตเพียงไร และจะดำเนินการอย่างไร ความล่าช้าในการออกกฎหมายทำให้การกระจายอำนาจให้แก่

สถานศึกษาของรัฐทำได้ไม่เต็มที่ กฎระเบียบหรือคำสั่งบางส่วนไม่เอื้อให้เกิดการบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัว ที่ส่งผลให้ไม่เกิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างสมบูรณ์แบบ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้สถานะสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลได้อย่างเต็มรูปแบบ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมายถึง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2545 ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายหลักในการจัดการศึกษาของประเทศ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 หมายถึง พระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการให้ชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งครอบคลุมถึงนโยบายด้านการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาด้วยการให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 ที่บัญญัติว่าสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล

สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่เคยอยู่ในสังกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ไม่รวมที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) หมายถึง ส่วนราชการโดยขึ้นตรงต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เพื่อบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ ทั้งนี้ ปัจจุบันตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา พ.ศ. 2553 และการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553 มีผลนับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (14 กันยายน พ.ศ. 2553) ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาใหม่โดยแยกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษา (สพป.) และสำนักงานเขตพื้นที่มัธยมศึกษา (สพม.) โดยในงานวิจัยนี้จะใช้คำว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวมกันทั้งหมด

สถานศึกษาในกำกับ หมายถึง ชื่อเรียกของสถานศึกษานิติบุคคลของต่างประเทศซึ่งนำมาใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบในบทที่ 3 ของงานวิจัยนี้ โดยรัฐตรากฎหมายรองรับให้มีอิสระในการบริหารงานภายในสถานศึกษาและกำหนดให้มีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคล ซึ่งมีลักษณะสำคัญเหมือนกับสถานศึกษานิติบุคคลตามความหมายของกฎหมายไทย

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 วรรคหนึ่งกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงเป็นธรรมและมีคุณภาพ จากที่มาดังกล่าวจึงมีผลทำให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการการศึกษาของประเทศที่มีปรัชญาในการจัดการศึกษาโดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทำให้รัฐต้องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทุกด้านจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารงานภายใน รวมทั้งมีอิสระในการดำเนินการบริหารงานทั้งหมดได้อย่างสะดวกเพื่อยกระดับคุณภาพในการให้บริการทางการศึกษาในฐานะบริการสาธารณะที่สำคัญของรัฐ

จากความมุ่งหมายสูงสุดของรัฐที่ต้องการให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปให้ถึงยังสถานศึกษาในฐานะหน่วยปฏิบัติ ซึ่งต้องมีพันธกิจรับผิดชอบโดยตรงในการให้บริการด้านการศึกษาแก่ผู้เรียนให้เป็นไปตามเป้าหมายของการจัดการศึกษาของรัฐ ในการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ในการนี้เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นไปตามแนวทางและวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงมีการบัญญัติให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) ตามกฎหมายมหาชนจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กฎหมายได้ให้ทั้งสิทธิและหน้าที่ในการบริหารงานสถานศึกษาและยังมีสิทธิหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ โดยรัฐต้องจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบายให้อิสระในการบริหารงานภายในแก่สถานศึกษา ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

ผลดังกล่าวของกฎหมายทำให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลจึงอยู่ในฐานะเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้น และมีสิทธิหน้าที่และสามารถทำกิจการอันเป็นการก่อนนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยให้อำนาจในการปกครองตนเองและให้มีอิสระในการตัดสินใจและบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาของสถานศึกษาตนได้อย่างคล่องตัว โดยสามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ รวมทั้งจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นที่ราชพัสดุได้ โดยไม่ต้องนำเสนอส่งกระทรวงการคลังอีกต่อไป จึงกล่าวได้ว่ากฎหมาย

ที่กำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐบาลมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ตามกฎหมายมหาชน ถือเป็นนโยบายของรัฐเพื่อใช้ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาให้เป็นเครื่องมือของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.1 ทฤษฎีและแนวคิดของการกระจายอำนาจ (Decentralization)

2.1.1 ความเป็นมาของแนวคิดการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการหนึ่งของการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐจากภาคส่วนอื่นของสังคมร่วมกับภาครัฐ ซึ่งเป็นวิถีของพัฒนาการตามระบอบประชาธิปไตย เริ่มเกิดขึ้นมาในทศวรรษที่ 1950 และ 1960 ในช่วงเหตุการณ์ที่อังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมได้เตรียมปลดปล่อยประเทศในอาณานิคมให้เป็นอิสระ โดยการถ่ายโอนหน้าที่ไปยังหน่วยปกครองท้องถิ่นของตนเอง¹ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายใต้ปกครองจากการบังคับสั่งการบนฐานความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรแบบหลักอำนาจการบังคับบัญชา มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่อำนาจในการสั่งการต่าง ๆ ทั้งในด้านการกระทำ และตัวบุคคลผู้กระทำ เปลี่ยนมาเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down Approach) ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ใต้ปกครองได้มีสิทธิในการใช้อำนาจปกครองหรือเข้ามามีบทบาทต่อการใช้อำนาจของส่วนกลางมากยิ่งขึ้น โดยในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา การกระจายอำนาจเกิดจากแรงกดดันทางการเมืองที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง เพราะบริบทของกลุ่มประเทศแถบลาตินอเมริกาประกอบด้วยกลุ่มชนหลากหลายเชื้อชาติเผ่าพันธุ์อาศัยอยู่ร่วมกัน ต่างเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นหนทางไปสู่ความเป็นเอกภาพของชาติ² สำหรับประเทศฝรั่งเศส โกลิน พลกุล (2528) และอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ (2533) ได้ให้ข้อสังเกตว่า การกระจายอำนาจ คำดังกล่าวถือเป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษาคือ การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง³ ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้ปกครองมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐซึ่งในอดีตสงวนไว้

¹ ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 4

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น, (ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า, แหล่งที่มา <http://thaipoliticsgovernment.org/wiki/>)

เฉพาะผู้ปกครองเท่านั้นที่สามารถใช้อำนาจนี้ได้ เปลี่ยนเป็นให้ประชาชนมีสิทธิใช้อำนาจดังกล่าวเท่าที่รัฐยอมให้ใช้ได้

รายงานของธนาคารโลก ชื่อ Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Support, 1990-2007 ได้ให้นิยามการกระจายอำนาจว่า “เป็นกระบวนการการถ่ายโอนความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่เพื่อการจัดการเป็นการเฉพาะหรือทั่วไปลงไปสู่ระดับล่างภายในองค์การระบบหรือแผนงาน”⁴ สอดคล้องกับ ดีริค คับบลิว บริงค์เกอร์ฮอฟฟ์ และโอมาร์ อซีฟา (Derick W. Brinkerhoff & Omar Azfar, 2006) ที่ให้นิยามการกระจายอำนาจว่า “เป็นการจัดสรรอำนาจ อำนาจหน้าที่ และภาระรับผิดชอบ (Accountability) ระหว่างส่วนกลางและปริมณฑล”⁵ สำหรับปธาน สุวรรณมงคล ให้นิยามการกระจายอำนาจว่า “เป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคม ในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินการในภารกิจอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร”⁶ จากความหมายทั้งหมดผู้วิจัยจึงพอสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นกระบวนการที่เป็นมิติทางการเมืองและสังคมที่ส่งเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้ได้ปกครองที่จะมีสิทธิเข้าร่วมใช้อำนาจที่ส่วนกลางกระจายหรือมอบมาให้

ทั้งนี้ในทุกสังคมรัฐตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันจะปรากฏว่ามีผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองอยู่ร่วมกันโดยมีคำว่า “อำนาจ” (le pouvoir) เป็นตัวเชื่อมถึงความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายดังกล่าว คำดังกล่าวได้แสดงนัยถึงการที่ฝ่ายหนึ่งมีความเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งและอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ใต้อีกฝ่ายหนึ่ง อันที่จริงแล้ว คำว่า อำนาจ หรือ le pouvoir นี้มาจากคำลาติน potesta ซึ่งมีความหมายว่า ความสามารถที่จะกระทำ capacité d’agir โดยคำว่าอำนาจอาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามเนื้อหาของสาระของบริบทความนั้นๆ โดยการที่จะให้มีระเบียบและวินัยในรัฐได้นั้นจะต้องมีอำนาจบังคับเกิดขึ้นและอำนาจดังกล่าวนี้รู้จักกันในนาม “อำนาจการเมือง” ซึ่งเป็นเงื่อนไขของระเบียบและวินัย โดยในทุกสังคมการเมืองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะดำรงอยู่ได้ก็ด้วยการจัดการของอำนาจการเมืองที่รับภาระดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่อำนาจการเมืองนี้ก็จะมีรูปแบบที่แตกต่างกันแล้วแต่ยุคแต่ละสมัย เช่น ในกลุ่มชนโบราณ อำนาจดังกล่าวนี้ได้รับความยินยอมและยอมรับจากกลุ่มชนในเผ่าอันเนื่องมาจากอำนาจนี้ไปผูกติดหรือยึดอยู่กับจารีตประเพณีและความเชื่อ ความศรัทธาที่ผู้คนในเผ่านั้นยอมให้อยู่เหนือตนเอง และถ้ามาในยุคสังคมที่พัฒนาขึ้นมาอีก คนมีการศึกษาและรับรู้

⁴ ปธาน สุวรรณมงคล. การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 5

⁵ เรื่องเดียวกัน

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8

ข้อมูลข่าวสารมากขึ้น ประกอบกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและความมั่นคง การอยู่รอดและความปลอดภัยในชีวิตที่ทำให้ไม่สามารถนำอำนาจดังกล่าวนี้ไปผูกติดหรือยึดอยู่กับจารีตประเพณีและความเชื่อหรือตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้อีกต่อไป⁷

จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้เกิดเป็นแรงผลักดันในการกระจายอำนาจการปกครอง เพื่อลดช่องว่างระหว่างความขัดแย้งของผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง โดยรัฐจะใช้การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือทางการปกครองเพื่อนำมาซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของรัฐ ภายใต้วิธีการกระจายอำนาจที่หลากหลายตามแต่บริบทของตนเอง ทั้งการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) การกระจายอำนาจทางการเงิน (Financial Decentralization) การกระจายอำนาจทางสังคม (Social Decentralization) เป็นต้น สำหรับในประเทศไทยการกระจายอำนาจเริ่มเป็นประเด็นที่คนในสังคมไทยให้ความสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งนักรัฐศาสตร์ยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นมิติใหม่ของการกระจายอำนาจของสังคมไทย เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนที่สุดฉบับหนึ่ง และเป็นผลสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้รัฐธรรมนูญของไทยมีความสอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญนิยมมากขึ้น เนื่องจากการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในใช้อำนาจรัฐมากขึ้น เพราะหลักรัฐธรรมนูญรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองซึ่งสิทธิเสรีภาพของผู้ใต้ปกครองและประชาชน รวมทั้งจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในปัจจุบันทำให้การกระจายอำนาจมีความชัดเจนยิ่งขึ้นและเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นตามลำดับ และเข้าไปบูรณาการอยู่ในทุกกิจกรรมของรัฐ ตั้งแต่การกระจายอำนาจทางปกครอง การส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการกระจายอำนาจทางการบริการกิจกรรมหรือบริการสาธารณะของรัฐประเภทต่าง ๆ ครอบคลุมการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาของรัฐซึ่งเป็นหัวข้อหลักของวิทยานิพนธ์เล่มนี้

2.1.2 ข้อดีของการกระจายอำนาจ

ตามแนวคิดของเว็บไซต์ Thaipubliclaw (ออนไลน์, 2554) กล่าวถึง ข้อดีของการกระจายอำนาจว่ามีข้อดี คือ ช่วยให้การจัดการบริการสาธารณะมีความรวดเร็วมากขึ้น เพราะจากเดิมที่เป็นภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจในปัญหา

⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ, (บทความจากเว็บไซต์พับลอร์, แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1154>) เผยแพร่เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2550)

ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะทั้งโดยองค์กรของรัฐหรือองค์การของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบอยู่มากมาย เปิดโอกาสให้มีการกระจายความรับผิดชอบในบางภารกิจหรือบางกิจกรรมไปยังเอกชน ทำให้ลดภาระของรัฐซึ่งมีภาระอยู่มากแล้ว ส่งผลให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจแต่ละรูปแบบยังมีข้อดีในตัวเองบางประการ เช่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทำให้สามารถตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปได้ ทั้งนี้เพราะผู้แทนประชาชนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหาความต้องการของราษฎร ตลอดจนมีความกระตือรือร้น บำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร ซึ่งจะทำให้ตอบสนองความต้องการของราษฎรเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งกว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนกลาง ถึงแม้ว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐไปประจำท้องถิ่นแต่ก็เป็นบุคคลภายนอก การให้ราษฎรเข้าไปมีส่วนจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นยังมีส่วนช่วยพัฒนาการปกครองระบบประชาธิปไตยด้วยเพราะผู้ได้ปกครองมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจปกครองตนเองมากขึ้น⁸

นอกจากนี้ข้อดีของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจบริการสาธารณะด้านการบริการ โดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ เช่น ในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน มีข้อดีเพื่อลดค่าใช้จ่ายจากการลงทุนของรัฐที่มาจากเงินภาษีอากร และยังเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่เป็นภาคเอกชนผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการบริการเรื่องการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน (put the right man on the right job) เพราะผู้รับผิดชอบจัดทำเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยี มีความคล่องตัวเนื่องจากไม่อยู่ในกฎระเบียบของทางราชการ ทำให้เปิดกว้างคัดสรรบุคลากรเข้ามาได้ง่ายกว่าเดิมรวมทั้งลดภาระรายจ่ายของรัฐในหมวดเงินเดือนที่จะต้องจ่ายไปในกรณีที่เป็นบุคลากรประเภทข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้อดีของการกระจายอำนาจ อานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงข้อดีไว้ในปาฐกถาพิเศษ เรื่อง ภาคท้องถิ่น: ชีคความสามารถเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ โดยสรุปได้ว่า ข้อดีของการกระจายอำนาจ คือ การมีส่วนร่วมของภาคีท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นช่องทางหนึ่งในการสร้างกลไกการคานอำนาจ และตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐ ทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเอง และจะเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงความเข้มแข็งและขีดความสามารถของท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย โดยเฉพาะในบางภารกิจของการจัดทำบริการสาธารณะรัฐต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงพอสมควร

⁸ เอกสารสรุปรายวิชา L 563 การจัดระเบียบราชการบริหาร, บทที่ 2 นิติสัมพันธ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครอง (บทความจากเว็บไซต์ Thaipubliclaw เข้าถึงเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2554)

และต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านเทคนิคเฉพาะทาง จึงควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน หรือท้องถิ่นในฐานะเจ้าของพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนหรือท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะสามารถตัดสินใจ และนำพาท้องถิ่นไปสู่ความน่าอยู่ และการพึ่งพาตนเองได้อย่าง ยั่งยืนและตลอดไป⁹ แสดงว่าเมื่อเกิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปแล้วจะทำให้ประชาชนได้ เรียนรู้ถึงวิธีการบริหารจัดการมากขึ้นเพราะมีสิทธิในการบริหารจัดการ ดูแลตนเองหรือท้องถิ่นของ ตนได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งสามารถตรวจสอบ กำกับ ติดตามการทำงานของส่วนกลางได้มากขึ้นด้วย อีกทั้งลดช่องว่างทางสังคมลงได้อีกด้วย นอกจากนี้อำนาจที่ ปันยารชุน ยังได้กล่าวถึงข้อดีของการ กระจายอำนาจไว้ในการบรรยายพิเศษหัวข้อ "แนวทางปฏิรูปประเทศไทย" ในการสัมมนาวิชาการ ประจำปี 2553 เรื่อง ลดความเหลื่อมล้ำและการสร้าง โอกาสทางเศรษฐกิจ ว่า การกระจายอำนาจจาก ส่วนกลางออกไปจะช่วยสร้างสังคมที่ยุติธรรม โดยรัฐต้องลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจให้กับคน ท้องถิ่นเพื่อใช้ในการต่อรองกับนักการเมืองทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น นักธุรกิจและผู้มีอิทธิพล เพราะสังคมที่มีการกระจายอำนาจมีแนวโน้มที่จะเกิดความยุติธรรม เพราะมีส่วนช่วยแก้ปัญหา ความเหลื่อมล้ำเนื่องจากประชาชนมีโอกาสเข้ามาใช้อำนาจรัฐได้ ดังนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วม ไม่ใช่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ที่ส่วนกลางอย่างเดิมหรือกระจุกอยู่แต่ในศูนย์กลางอำนาจแต่เพียงผู้เดียว¹⁰ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของปธาน สุวรรณมงคล ซึ่งได้วิเคราะห์ถึงข้อดีของการ กระจายอำนาจไว้มากถึง 8 ประการ ดังนี้¹¹

- 1) ส่งเสริมหลักการปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่แท้จริง
- 2) เป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ไม่กระทบต่อการกำกับดูแลของรัฐเพื่อให้การทำงานสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ
- 4) ส่งเสริมให้เกิดความตื่นตัวในภาคพลเมืองที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับการปกครอง
- 5) ก่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างการเมืองภาคตัวแทน
- 6) เปิดโอกาสให้ภาคพลเมืองและองค์กรท้องถิ่นได้ร่วมกับรัฐในการปกครองตนเอง
- 7) ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการบริหารท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง
- 8) ก่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมได้รอบด้านมากขึ้น

⁹ อานันท์ ปันยารชุน, ปาฐกถาพิเศษเรื่อง ภาคท้องถิ่น: ชีตความสามารถเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ, (บทความจากเว็บไซต์ <http://www.tei.or.th/projects/th>) เผยแพร่เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2545

¹⁰ อานันท์ ปันยารชุน, บรรยายพิเศษหัวข้อ "แนวทางปฏิรูปประเทศไทย" (บทความจากเว็บไซต์สภาหอการค้า ไทย <http://www.thaichamber.org/scripts>) เข้าถึงเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2554

¹¹ ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 28-30

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงพอสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ได้ปกครอง และเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีสิทธิในการใช้อำนาจปกครองตนเองได้ นอกจากนี้ยังช่วยลดภาระการทำงานของรัฐในการจัดบริการสาธารณะลงได้ เพราะสามารถผ่อนถ่ายหรือมอบภารกิจบางอย่างไปให้เอกชนทำได้ ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะของรัฐจะมีความคล่องตัว ผู้รับบริการมีแนวโน้มที่จะได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็วขึ้น ดังนั้น เรื่องการกระจายอำนาจจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสังคมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งหมายถึงการมีภาวะความสามารถในการตัดสินใจแล้วสามารถพึ่งตนเองได้ และถ่วงดุลอำนาจกับผู้ปกครองได้ รวมทั้งป้องกันไม่ให้เกิดการลุแก่อำนาจของผู้ปกครอง เพราะหากมีอำนาจมากผลประโยชน์ที่จะมาถึงผู้มียอมมากขึ้น ทำให้ผู้ปกครองหวงและอยากแสวงหาอำนาจ เพราะจะมองว่าการหาอำนาจคือการหาประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง หรือหมายถึงผลประโยชน์มหาศาลที่จะตามมา ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการเกิดปัญหาทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาใหญ่แก่ประเทศตามมาได้

2.1.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

ในการนำเสนอส่วนต่อไปนี้อย่างน่าสนใจ มุมมองที่จะนำเสนอคือการกระจายอำนาจ จะมองการกระจายอำนาจในเชิงเป็นเครื่องมือทางการเมืองการปกครองที่สำคัญของรัฐ ที่จะกระจายจากส่วนกลางออกไปโดยไม่ได้มีสูตรสำเร็จตายตัว แต่จะเป็นศิลปะของผู้ปกครองที่จะกระจายอำนาจออกไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับประวัติศาสตร์รวมถึงบริบทของแต่ละสังคม ทำให้แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในแต่ละสังคมจึงมีความแตกต่างกันไปด้วย

โดยเมื่อผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจพบว่า มีส่วนสัมพันธ์กับทฤษฎีไตรลักษณ์ (ประยุกต์มาจากแนวคิดเรื่องรัฐ และความเป็นไตรลักษณ์ของชยอนันต์ สมุทรวณิช โดยมีมุมมองเกี่ยวกับไตรลักษณ์ของการกระจายอำนาจไว้ใน 3 ประเด็น ใหญ่ ได้แก่

2.1.3.1 กระจายอำนาจเพื่อมิติด้านความมั่นคง ถือเป็นเหตุผลหลักของรัฐ ซึ่งในอดีตหากเชื่อในเรื่องความเป็นปึกแผ่นของรัฐจะนิยมรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางทำให้การกระจายอำนาจออกไปมีน้อย แต่ในปัจจุบันจะมีมุมมองที่แตกต่างออกไปว่ารัฐที่รวมกันประกอบด้วยความหลากหลายทางพหุสังคม รัฐจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้น หากกระจายอำนาจการปกครองออกไปให้ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว เชื่อว่าจะลดช่องว่างของสังคมและจะช่วยให้ประชาชนได้รับการตอบสนองในการจัดบริการสาธารณะได้ดียิ่งขึ้น จึงช่วยให้เกิดความมั่นคงแก่รัฐมากขึ้นในแง่ที่ว่าลดความเสี่ยงของการชุมนุมเรียกร้อง หรือความเสี่ยงของการปลุกแอกตนเองของประชาชน เนื่องจากกลไกการกระจายอำนาจช่วยให้เกิด

ความเป็นอิสระ ลดความขัดแย้งระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นได้ รัฐที่เชื่อตามแนวทางดังกล่าวจะมีการปรับโครงสร้างและปรับเปลี่ยนความคิดจากการรวมอำนาจเปลี่ยนเป็นกระจายอำนาจออกไป เพื่อลดการเผชิญหน้ากับผู้ต่อต้านรัฐ จึงเป็นเหตุผลในข้อแรกที่สนับสนุนการกระจายอำนาจรัฐ

2.1.3.2 กระจายอำนาจเพื่อมิติด้านการพัฒนา เป็นเหตุผลใหม่ของรัฐที่มีพลัง และเป็นพลังที่ก่อให้เกิดการปรับโครงสร้างของรัฐทุกระดับ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ตลอดจนก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันสลับซับซ้อนระหว่างพลังภายในสังคมกับระบบเศรษฐกิจโลก¹² ทั้งนี้ในมิติด้านการพัฒนาเมื่อมีการกระจายอำนาจรัฐไปแล้วจะมองในเชิงที่เป็นปฏิฐานในลักษณะที่เป็นเชิงบูรณาการคู่ไปกับมิติด้านความมั่นคงมากกว่าจะมองแยกแวกเป็นคู่ขนานกับมิติด้านความมั่นคง¹³ ทั้งนี้เนื่องจากสังคมวิวัฒนาการขึ้นทำให้คนมีความรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากขึ้น รัฐไม่สามารถครอบงำทางความคิดหรือควบคุมประชาชนของตนได้อย่างเคร่งครัดเหมือนดังที่ผ่านมา รัฐจึงต้องปรับตัวพัฒนาโลกที่จะเชื่อมโยงทุกภาคส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน ยอมรับถึงความเป็นสังคมเครือข่ายที่มีพลังของประชาชน โดยรัฐต้องยอมลดอำนาจบางอย่างของตัวเองลง มาเพื่อกระจายออกไปให้กับภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคมบ้าง เพื่อให้เศรษฐกิจได้รับการตอบสนอง และเติบโตอย่างต่อเนื่องโดยพัฒนาไปในทิศทางบวกมากกว่าการบังคับสั่งการหรือเข้าไปควบคุมทั้งหมด สำหรับในบริบทของประเทศไทย 2 มิติดังกล่าวได้แก่ มิติด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนาจะต้องไปด้วยกันในเชิงบวก และเป็น 2 มิตีที่เป็นด้านหลักของความเป็นไตรลักษณ์รัฐของประเทศไทยได้ชัดเจนที่สุด¹⁴ และการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการพัฒนาในภาพรวมของประเทศจึงเป็นเหตุผลในข้อสองที่สนับสนุนการกระจายอำนาจรัฐ

2.1.3.3 กระจายอำนาจเพื่อมิติด้านประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะหัวใจของประชาธิปไตยอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นมิตีที่เป็นเนื้อแท้มีลักษณะทางการเมืองที่ต้องอาศัยพื้นฐานจากพลังหลาย ๆ ส่วนของสังคม โดยกำเนิดของประชาธิปไตยไทยมาจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในโครงสร้างส่วนบนของรัฐเป็นหลัก คือ เกิดจากความขัดแย้งระหว่างพลังทางการเมืองการปกครองกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชนชั้นที่ผู้ปกครองกุมอำนาจอภิบาลไว้ โดยแต่เดิมรัฐไทยมีลักษณะเด่นของการควบคุม บังคับ จนเป็นวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม จนกระทั่งเกิดความขัดแย้งและนำไปสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2475 ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากความขัดแย้งภายใน

¹² ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช, รัฐ, (กรุงเทพฯ: พี เพรส จำกัด, 2552), หน้า 209-210

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 210

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 211

ชนชั้นปกครองของผู้ปกครองที่ถืออำนาจรัฐ¹⁵ ดังนั้น ในมิติด้านประชาธิปไตยนี้จึงผูกโยงสัมพันธ์กับเรื่องของการกระจายอำนาจเป็นอย่างยิ่ง สอดคล้องเป็นไปตามแนวคิดของฮัมบร่าฮัม ลินคอล์น ที่กล่าวว่า ประชาธิปไตย คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ซึ่งเป็นการต่อยอดถึงความสำคัญของการต้องกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางออกไปให้แก่ประชาชน และการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นจึงถือเป็นเหตุผลในข้อที่สามที่สนับสนุนการกระจายอำนาจรัฐ

จากที่กล่าวไปทั้ง 3 มิติซึ่งผู้วิจัยได้ประยุกต์มาจากทฤษฎีไตรลักษณ์รัฐของชโยนันต์ สมุทรวานิช ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ซึ่งนำเสนอทฤษฎีจากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมและมองผลสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงภายในสังคมและพลังกดดันจากภายนอกสังคมที่นำไปสู่การปรับตัวของรัฐ ซึ่งหมายถึง “เหตุผลของรัฐ” ที่นำไปสู่การปรับอุดมการณ์หลักของระบอบการเมือง เศรษฐกิจและสังคม อันเกิดจากผลของการปรับตัวของ 3 มิติแห่งความเป็นไตรลักษณ์รัฐไทยที่สัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก¹⁶ ทั้งนี้เรื่องของการกระจายอำนาจถือได้ว่าเป็นเครื่องมือของกลไกการปรับตัวดังกล่าวตามทฤษฎีไตรลักษณ์รัฐที่สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมไทยรวมถึงสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่มีความเป็นเชิงพลวัต (Dynamic) อยู่ตลอดเวลา ทำให้การอธิบายควรใช้ทฤษฎีที่มีแนวคิดในเชิงพลวัตและเป็นบูรณาการจะมีความครอบคลุมและนำเสนอแนวคิดต่าง ๆ เพราะทฤษฎีดังกล่าวนี้จะสามารถอธิบายเหตุผลและความจำเป็นของรัฐที่ต้องกระจายอำนาจของคนออกไป

2.1.4 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจในความหมายกว้าง ๆ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ในรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ สามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ¹⁷ ได้แก่

2.1.4.1 การกระจายอำนาจโดยจำเป็น หรือ โดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชน

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 225-226

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 227

¹⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. รูปแบบของการกระจายอำนาจ, (ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า, แหล่งที่มา <http://thaipoliticsgovernment.org/wiki/>)

ในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเอง โดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น¹⁸ เพราะหากรัฐไม่ยอมกระจายอำนาจออกไปจะเป็นชนวนนำไปสู่การปฏิวัติโค่นล้มรัฐบาลหรือการลุกฮือต่อต้านผู้ปกครองประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการจลาจลหรือถ้าควบคุมสถานการณ์ไม่ได้จะลุกลามเป็นสงครามกลางเมือง ซึ่งผู้นำประเทศที่ไม่ต้องการให้เกิดสถานการณ์เช่นนี้จะยอมกระจายอำนาจจากส่วนกลางออกไปเพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดสถานการณ์นี้ ตัวอย่าง เช่น ประเทศพม่าที่รัฐบาลทหารมีการผ่อนปรนมาตรการบังคับต่าง ๆ รวมถึงจัดให้มีการเลือกตั้งและผ่านร่างกฎหมายที่มีลักษณะของการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน

2.1.4.2 การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น¹⁹ กิจการบริการสาธารณะเหล่านี้จะกลายเป็นรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือรูปแบบที่ยอมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารหรือร่วมเป็นเจ้าของได้ แต่ยังคงให้รัฐในนามกระทรวงการคลังมีหุ้นเกินกึ่งหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะเหล่านี้ให้แก่ประชาชน

2.1.4.3 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหาร²⁰ ตัวอย่างเช่น การแบ่งอำนาจให้จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการบริหารจัดการงานในเขตพื้นที่ของตนเองแต่ยังคงมีฐานะเป็นหน่วยงานในบังคับบัญชาของรัฐอยู่

2.1.4.4 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้การมอบ

¹⁸ เรื่องเดียวกัน

¹⁹ เรื่องเดียวกัน

²⁰ เรื่องเดียวกัน

อำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ²¹ การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จะเกิดขึ้นตามภารกิจเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษจำต้องให้ผู้ปฏิบัติมีขอบอำนาจในการบริหารจัดการตนเองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการทำงานสูงสุดภายใต้บริบทของงานและพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐในฐานะ ผู้ทรงสิทธิในการใช้อำนาจในการบริหารปกครองประเทศ จึงตรากฎหมายรองรับในการมอบอำนาจของรัฐให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้ใช้อำนาจหรือเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นการเฉพาะไปสู่รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการ โดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายสามารถมีการมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อื่นใช้อำนาจแทนตนได้ แต่ทั้งนี้การมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องการปิดการระดมความคิดเห็นในตำแหน่งหน้าที่ของตน แต่เป็นเรื่องการกระจายการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้งานของทางราชการมีความคล่องตัว สามารถให้บริการแก่ประชาชนโดยรวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทำให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และมีผู้รับผิดชอบในผลของงานที่ชัดเจน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดกลไกใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดินไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดให้มีการบริหารงานโดยเน้นเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานในส่วนราชการ ซึ่งจะมีการกำหนดผู้รับผิดชอบและขอบเขตความรับผิดชอบในแต่ละระดับให้ชัดเจน ตั้งแต่ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี โดยผู้รับผิดชอบแต่ละระดับต้องสามารถกำหนดกลยุทธ์และตัวชี้วัดในผลของงานได้ การบริหารราชการในรูปแบบนี้หัวหน้าส่วนราชการจะมีบทบาทอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการในรูปแบบใหม่จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมอบอำนาจไปสู่ผู้ปฏิบัติงานให้ได้มากที่สุด เพื่อให้งานในภาคปฏิบัติได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในงานนั้นโดยตรงและหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานนั้น ซึ่งโดยลักษณะการทำงานเช่นนี้จะทำให้สามารถกระจายการให้บริการถึงประชาชนได้โดยตรงและหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้วางแผนพัฒนาการปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น²²

2.1.4.5 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการ โอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการ โอนอำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้อง

²¹ เรื่องเดียวกัน

²² โอเคนชั่น, การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง, แหล่งที่มา <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=162246>

เป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่าเป็นการกระจายอำนาจในทางการเมืองหรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย²³ ตัวอย่างเช่น การมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล รวมถึงเขตปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพฯ และเมืองพัทยา ซึ่งรวมเรียกเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารมีที่มาจากประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ให้มีอำนาจในการบริหารจัดการงานในเขตพื้นที่ของตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จเพราะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ รวมทั้งสามารถออกกฎหมายบังคับใช้ในพื้นที่ของตนได้ แต่ต้องไม่ขัดกับกฎหมายของรัฐที่มีอยู่ โดยรัฐจะไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานในบังคับบัญชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ คงจะมีเพียงอำนาจในการกำกับดูแลเท่านั้น ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่

2.1.4.5.1 การโอนอำนาจในทางการเมืองการปกครอง (Administration Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local-self Government) ซึ่งเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร²⁴

2.1.4.5.2 การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบอบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) ซึ่งเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมือง ได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปสภา (Assembly) ที่เป็นของตนเอง²⁵ เช่น นิติสัมพันธ์ทางการเมืองการปกครองระหว่างประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนกับเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นต้น

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะ เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่า การกระจายอำนาจใน

²³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รูปแบบของการกระจายอำนาจ, (ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า, แหล่งที่มา <http://thaipoliticsgovernment.org/wiki/>)

²⁴ เรื่องเดียวกัน

²⁵ เรื่องเดียวกัน

รูปแบบแรก เป็นการเกิดขึ้นเองโดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดมิได้นำไปสู่สภาวะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองที่เป็นครรลองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจธิปไตยอย่างแท้จริงเพราะเมื่อมีการกระจายอำนาจออกไปแล้ว อำนาจส่วนใหญ่จะถูกกระจายลงไปให้การบริหารในระดับที่ต่ำกว่า โดยในองค์กรหรือกิจกรรมบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ ควรกระจายอำนาจลงไปมากน้อยเพียงใด คำตอบก็คือไม่มีสูตรสำเร็จตายตัวเพราะผันแปรไปตามบริบทขององค์กรนั้น ๆ และตามแต่ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม รวมถึงสถานการณ์เฉพาะที่เจาะจงลงไป แต่หลักการอันหนึ่งก็คือการกระจายอำนาจจะทำให้การบริหารยืดหยุ่นขึ้นรวดเร็วขึ้น และทำให้ระดับสูงลดการทำงานที่เป็นรายละเอียดลงไป โดยมอบให้ผู้บริหารระดับล่างตัดสินใจในการแก้ปัญหาเอง

2.1.5 การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาแม้ไม่ใช่การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) โดยตรงแต่ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ โดยจัดอยู่ในการกระจายอำนาจด้านการบริหาร (Administrative Decentralization) เพราะการจัดการศึกษาถือเป็นบริการสาธารณะหลักด้านสังคมของประเทศที่ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสังคมอยู่เสมอ โดยศาสตราจารย์ ดร. เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ ราชบัณฑิตทางการศึกษากล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรหรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้การให้บุคคล คณะบุคคล หรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารนั้นเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์กรมีความเป็นอิสระ (Autonomy) จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา²⁶ คือ การปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษา การกระจายอำนาจทางการบริหารในประเทศกำลังพัฒนามักจะเกิดขึ้นเพราะแรงจูงใจ

²⁶ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, ราชบัณฑิต, การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา, จดหมายข่าว ราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ 7 ฉบับที่ 70, มีนาคม 2540 ประเภทสังคมศาสตร์ สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ สำนัก ธรรมศาสตร์และการเมือง, แหล่งที่มา <http://www.royin.go.th/th/knowledge/detail.php?ID=874>

ทางการเมืองมากกว่าแรงจูงใจที่แท้จริงทางการศึกษา²⁷ ซึ่งประเทศไทยก็จัดอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยเรื่องของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา พบว่า เกิดจากแรงจูงใจทางการเมืองในช่วงก่อนร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ที่เกิดแนวคิดจากนักวิชาการ รวมถึงภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่ชูประเด็นเรื่อง “การปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ” ใหม่ทั้งหมด โดยประเด็นที่เป็นข้อเรียกร้องต่าง ๆ หนึ่งในประเด็นหลักดังกล่าวก็คือ เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

2.1.5.1 หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

การจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศพัฒนาแล้ว ล้วนมีการเมืองเข้ามาแฝงเสมอ²⁸ ทั้งนี้เพราะการศึกษาเป็นเรื่องทางการเมืองเนื่องจากการศึกษาควบคุมลักษณะพื้นฐานทางค่านิยมส่วนใหญ่ของคนในชาติที่ถ่ายทอดความเชื่อ ปลูกฝังแนวคิดต่าง ๆ ผ่านระบบการศึกษา รวมทั้งการจัดการศึกษาเป็นที่มาของงบประมาณที่อยู่ในสัดส่วนที่สูงมากในงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนบุคลากรซึ่งเป็นกลุ่มอาชีพที่มีคนจำนวนมากในสังคมสังกัดอยู่โดยข้าราชการครูถือเป็นข้าราชการกลุ่มใหญ่ที่สุดในบรรดาข้าราชการพลเรือน จึงเป็นมิติที่มีผลต่อการเมือง โดยเฉพาะในระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์ก็ยิ่งมีความเกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก สอดคล้องกับแนวคิดของธนาคาร โลกที่ตั้งข้อสังเกตไว้ในรายงานวิจัยว่า “การศึกษาเป็นเรื่องทางการเมืองมาก เพราะกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ องค์กรการปกครองของรัฐทุกระดับต้องเข้ามามีส่วนร่วมงบประมาณของการศึกษามักมีสัดส่วนสูงที่สุดในวงเงินงบประมาณของรัฐและรัฐยังให้เงินอุดหนุนเพิ่มเติมที่มักจะเป็นประโยชน์กับกลุ่มชนระดับสูงของสังคมมากกว่ากลุ่มอื่น”²⁹ สำหรับผู้ที่กำลังอยู่ในอำนาจนั้น ระบบการศึกษาจะเป็นวิธีเสริมฐานทางการเมืองให้แข็งแกร่งและเป็นวิธีสำหรับดำเนินการตามนโยบาย ส่วนฝ่ายตรงข้ามก็สามารถใช้ประเด็นทางการศึกษามาเป็นเครื่องมือแสวงหาอำนาจและการสนับสนุนจากประชาชนได้เช่นกัน³⁰

เหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารศึกษามีหลากหลาย ทั้งเป็นเหตุผลชัดแจ้งหรือเหตุผลแอบแฝงในลักษณะวาระซ่อนเร้น ที่มักเป็นเรื่องของผลประโยชน์และความได้เปรียบในทางการเมืองปะปนอยู่ด้วย³¹ แต่ส่วนใหญ่จะผันแปรไปตามบริบทตามสถานการณ์ของแต่ละ

²⁷ เรื่องเดียวกัน

²⁸ เอ็ดเวิร์ด บี. ฟิสล์, (แปลโดยภัทรนันท์ พัตยิยะ), การกระจายอำนาจทางการศึกษา การเมืองและนันทานุมัติ, (กรุงเทพฯ: ที พี พรินท์จำกัด, 2542), หน้า 16

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25

ประเทศ เช่น ประเทศในอดีตสหภาพโซเวียตซึ่งเพิ่งได้รับเอกราชใหม่นั้น หลายประเทศในกลุ่มนี้ขาดทรัพยากรทางการเงินจึงไม่สามารถควบคุมระบบการศึกษาไว้เองได้ จึงต้องการพึ่งถ้อยงานดังกล่าวออกไป เพื่อลดภาระของรัฐ กรณีนี้จะทำให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นรวดเร็วราวข้ามคืน³² ส่วนในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาส่วนใหญ่จะไม่ได้เกิดจากเหตุผลชัดแจ้งในทางพัฒนาการของระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม แต่จะเป็นการให้รางวัลสำหรับการต่อสู้เรียกร้องเสรีภาพทางการเมืองมากกว่า³³ แต่สำหรับในประเทศแถบลาตินอเมริกา เช่น ประเทศบราซิล ช่วงต้นทศวรรษ 1990 รัฐบาลในสมัยนั้นเห็นว่าหนทางที่จะนำไปสู่การศึกษาที่มีคุณภาพต้องให้ชุมชนในท้องถิ่นได้มีสิทธิมีเสียงมากขึ้นในการจัดการดูแลสถานศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้นรัฐบาลจึงออกมาตรการต่าง ๆ มาเพื่อรองรับให้คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจมากขึ้นในด้านการบริหารจัดการตนเอง ครอบคลุมถึงทั้งเรื่องการบริหารการเงิน การสอน เป็นต้น นอกจากนี้ยังริเริ่มโครงการเพิ่มอำนาจการปกครองตนเองและเพิ่มความโปร่งใสในการตัดสินใจเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น³⁴ ส่วนในทวีปออสเตรเลีย เช่น ในประเทศนิวซีแลนด์ การกระจายอำนาจการศึกษาเกิดจากการดำเนินการตามข้อเสนอของรายงานการศึกษาจากนักวิชาการเรื่อง “การบริหารเพื่อความเป็นเลิศ” ซึ่งมีเนื้อหาเรียกร้องให้เปลี่ยนระบบการศึกษาในนิวซีแลนด์อย่างถึงรากถึงโคน โดยเฉพาะการให้กระจายอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปให้หน่วยปฏิบัติที่ใกล้ชิดที่สุด และจัดทำแผนการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของนิวซีแลนด์ขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นขั้นเป็นตอน โดยเริ่มปฏิรูปตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา ภายใต้ความมุ่งมั่นในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจดังกล่าวจากผู้นำประเทศ คือ นายกรัฐมนตรีเดวิด ลังจ์ (Lange) ที่ควบตำแหน่งรัฐมนตรีศึกษาธิการด้วยตนเอง³⁵ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีพลังจนยกระดับคุณภาพการศึกษาของนิวซีแลนด์กลายเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีคุณภาพการศึกษา (Education Index) สูงที่สุดในโลก โดยข้อดีของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาออกไปให้แก่ผู้ปฏิบัติเชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมากขึ้น เพราะในระบบรวมศูนย์อำนาจนั้น โดยเฉพาะในระบบราชการที่เต็มไปด้วยระเบียบมากเกินไปและมีการสูญเสียอย่างมากมาจากการดูแลไม่ทั่วถึงเพียงพอ ดังนั้นการกระจายอำนาจการศึกษาไปให้สถานศึกษาโดยตรงเชื่อว่าจะจัดขึ้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการของราชการลงได้ และช่วยกระตุ้นให้ผู้บริหารและบุคลากรที่รับผิดชอบตื่นตัวกับการสร้างผลงานมากขึ้น

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 25

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30

จากประสบการณ์การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของต่างประเทศ พอสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน และใกล้ชิดเกี่ยวพันกับเรื่องของการเมืองเป็นอย่างมาก เพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะส่งผลต่อโครงสร้างหลักของประเทศเป็นอย่างมาก โดยการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางออกไปนั้นมีแนวคิดสนับสนุนในทางที่เชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารภายในสถานศึกษาที่ดีขึ้น เพื่อทำให้เกิดคุณภาพการจัดการศึกษาสูงขึ้นและทำให้คุณภาพของประชากรในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้การปรับเปลี่ยนดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เวลาและความมุ่งมั่นของผู้นำประเทศในการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจดังกล่าว ซึ่งแต่ละประเทศต้องมีแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เหมาะสม โดยพิจารณาจากบริบทของประเทศตนเองเป็นสำคัญ

สำหรับในประเทศไทยการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาเกิดจากกระแสแห่งการกระจายอำนาจทั้งด้านการปกครอง การบริหาร และการจัดการในด้านต่าง ๆ ที่ได้นำไปสู่การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในองค์กรระดับต่าง ๆ รวมถึงองค์กรทางการศึกษา ซึ่งได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษาจากการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้กระจายอำนาจไปสู่หน่วยปฏิบัติ ดังจะเห็นจะได้จากแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ชัดเจน แต่ก็พบว่าไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ เมื่อปลายปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและวิเคราะห์ว่าปัญหาการจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมของประเทศไทยในขณะนั้นมี 8 ประการ คือ 1) การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง 2) ความซ้ำซ้อนของการจัดการศึกษาระดับจังหวัด/อำเภอ 3) การจัดการศึกษาขาดเอกภาพ 4) ไม่สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ 5) ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย 6) การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน 7) การจัดการศึกษาขาดความต่อเนื่อง 8) ขาดการบูรณาการระหว่างการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม จึงกำหนดให้มีการกระจายอำนาจด้านนโยบายและแผนด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการเงินและพัสดุ ด้านบุคลากร และด้านวิชาการ ในที่สุดเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เปลี่ยนรัฐบาล การดำเนินการได้หยุดชะงักลงจนถึงปี พ.ศ. 2539 ได้มีกระแสของการปฏิรูปการศึกษาเข้มข้นขึ้นอีกครั้ง ถึงขั้นการนำสาระทางการศึกษามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและปัจจุบันการกระจายอำนาจได้กำหนดชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่ยืนยันได้ว่าแนวโน้ม

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษามีความเข้มและเป็นรูปธรรมมากขึ้น³⁶ โดยมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งมีปรัชญาส่งเสริมและเน้นการให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังหน่วยปฏิบัติคือสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการศึกษายกระดับพื้นฐานให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาของตนได้อย่างอิสระ³⁷ โดยในงานวิจัยนี้ได้มุ่งเน้นไปที่สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษายกระดับพื้นฐานซึ่งแต่เดิมกฎหมายไม่ได้กระจายอำนาจในการบริหารให้แก่สถานศึกษาโดยตรง แต่ให้เป็นหน่วยงานได้บังคับบัญชาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ตั้งกระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาเหล่านี้

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทย จึงมีแนวทางที่ชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือหน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจตัดสินใจ และสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในรูปแบบของคณะกรรมการขององค์กรทางการศึกษาระดับต่าง ๆ โดยการกระจายอำนาจในทางการศึกษา จะเน้นการกระจายอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจให้มากที่สุดเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะ การให้การศึกษาก่อให้เกิดประโยชน์ไม่เฉพาะอยู่ในเมืองหรือชนบทควรมีความแตกต่างกันทั้งรูปแบบและสาระ แต่ทั้งนี้ควรให้สอดคล้องกับสภาพของชีวิตที่เป็นจริง ดังนั้น ผู้ได้รับการศึกษามีความแตกต่างกันทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และความสามารถในการเรียนรู้ การให้การศึกษาก็เหมือนกันและเท่ากันแก่ผู้เรียนที่ไม่เท่าเทียมกัน ย่อมเป็นการยากที่จะทำให้เกิดผลผลิตที่เท่ากันได้ ดังนั้น เมื่อผู้ได้รับการศึกษามีความไม่เท่าเทียมกัน การศึกษาที่จัดให้ก็ควรจัดในสิ่งที่ไม่เท่ากันเพื่อที่จะให้เกิดผลผลิตที่เท่ากัน โดยการตอบสนองต่อแนวคิดข้างต้น ไม่อาจกระทำได้โดยการบริหารงานแบบรวมอำนาจ แต่อาจมีความเป็นไปได้โดยการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ³⁸

³⁶ สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์, การกระจายอำนาจการศึกษา, (แหล่งที่มา <http://www.moe.go.th/main2/article/article-somsak/article-somsak08.htm>)

³⁷ เรื่องเดียวกัน

³⁸ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, ราชบัณฑิต, การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา, จดหมายข่าวราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ 7 ฉบับที่ 70, มีนาคม 2540 ประเภทสังคมศาสตร์ สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง, แหล่งที่มา <http://www.royin.go.th/th/knowledge/detail.php?ID=874>

ในการบริหารการศึกษาให้เป็นไปตามบริบทของแต่ละท้องถิ่นที่มีสภาพและความต้องการแตกต่างกันไป สอดคล้องกับบทเรียนความสำเร็จของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในด้านการจัดการศึกษาจนได้รับการยอมรับให้เป็นต้นแบบการจัดการศึกษาของโลก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น (ซึ่งจะมีการนำเสนอรายละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป) เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่มีแนวทางการจัดการศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาออกไปจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นหรือสถานศึกษาโดยตรง

2.1.5.2 วิธีการของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

2.1.5.2.1 การบริหารโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐาน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งเป็น 1 ใน 5 โครงสร้างหลักของหน่วยงานระดับกรมของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและองค์คณะบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อบริหารจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยเขตพื้นที่การศึกษา (Educational Service Area) เป็นระบบการจัดแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาการปกครองที่จัดแบ่งโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อจัดระบบและกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในประเทศไทยให้ครอบคลุมมากขึ้น เดิมมีสำนักงานประจำแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ใช้ชื่อว่า "สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ..." (สพท.) มีอำนาจรับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษารัฐในสังกัดที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของตน ครอบคลุมถึงสถานศึกษาระดับประถมศึกษา (ป.1 – ป.6) และมัธยมศึกษา (ม. 1- ม.6) มีจำนวนทั้งสิ้น 185 เขตพื้นที่การศึกษา แต่ต่อมาได้มีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 2 ระดับ โดยแยกประถมศึกษา และมัธยมศึกษาออกจากกัน คือ เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) ซึ่งมีอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ และเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของจังหวัดใกล้เคียงเข้าไว้ด้วยกัน

ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 แยกเป็น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษามีจำนวนทั้งหมด 183 เขตทั่วประเทศ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา มีจำนวน 42 เขต โดยการแบ่งส่วนราชการใหม่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้ง 2 ประเภทนั้น อิงกับการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเดิม และได้วิเคราะห์ภารกิจ ปัญหาในทางปฏิบัติงานที่ผ่านมา มาเป็นข้อมูลพิจารณาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในคราวนี้ด้วย โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่การจัดระเบียบบริหารราชการในเขตพื้นที่การศึกษากำหนดให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วยการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ซึ่งมีการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานรวมอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการ

บริหารราชการ สมควรแยกเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการพัฒนาการศึกษาแก่นักเรียนในช่วงชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้สัมฤทธิ์ผลและมีคุณภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้³⁹

สำหรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเขตพื้นที่การประถมศึกษา นั้น แบ่งเป็น 7 กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มงานอำนวยการ กลุ่มงานบริหารบุคคล กลุ่มงานนโยบายและแผน กลุ่มงานส่งเสริมการจัดการศึกษา กลุ่มงานนิเทศก์ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา กลุ่มงานส่งเสริมสถานศึกษาเอกชน และกลุ่มงานบริหารการเงินและทรัพย์สิน ส่วนสำนักงานเขตพื้นที่การมัธยมศึกษา แบ่งส่วนราชการเหมือนสำนักงานเขตพื้นที่การประถมศึกษา แต่ไม่มีกลุ่มงานส่งเสริมสถานศึกษาเอกชน เพราะ โอนงานนี้ให้สำนักงานเขตพื้นที่การประถมศึกษา เป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด ซึ่งมีงานไม่มากส่วนใหญ่เป็นงานเชิงธุรการ งานเบิกจ่ายเงินอุดหนุนรายหัวของสถานศึกษาเอกชน ทั้งนี้จุดเปลี่ยนแปลงระหว่างโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในอดีตและปัจจุบันนั้น มีไม่มาก เช่น กลุ่มงานอำนวยการเดิมครอบคลุมทั้งงานบริหารจัดการทั่วไปในสำนักงานและงานการเงิน แต่เพื่อความสะดวกและคล่องตัวจึงแยกเป็น 2 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานอำนวยการและกลุ่มงานบริหารการเงินและสินทรัพย์ หรือมีการย้ายงานจัดสวัสดิการ สวัสดิภาพ จากกลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษาไปอยู่ในกลุ่มอำนวยการเพื่อความเหมาะสม และได้มีการเกลี่ยคนไปลงในตำแหน่งต่าง ๆ ตามโครงสร้างใหม่เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาได้ดียิ่งขึ้น

อำนาจหน้าที่การบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 มาตราที่ 3 ได้แก้ไข มาตราที่ 33 ของพระราชบัญญัติฉบับเดิม และใช้ข้อความต่อไปนี้แทนว่า การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ในกรณีที่สถานศึกษาใดจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาการกำหนดให้สถานศึกษาแห่งนั้นอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาใด ให้ยึดระดับ

³⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 45 ก, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553, หน้า 4-6

การศึกษาของสถานศึกษานั้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษาหรือมีเหตุผลความจำเป็นอย่างอื่นตามสภาพการจัดการศึกษาบางประเภท คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจประกาศกำหนดให้ขยายการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่การศึกษาหนึ่งไปในเขตพื้นที่การศึกษาอื่นได้⁴⁰ โดยเชื่อว่าการเปลี่ยนโครงสร้างเช่นนี้จะทำให้ขอบข่ายของงานจัดการศึกษามีความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้นเพื่อทำให้แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาเป็นไปได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำหรับอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของเขตพื้นที่การศึกษาได้มีการกำหนดไว้ตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 และ พรบ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 กำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาขึ้น ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาเป็นหน่วยงานที่ได้รับการกำหนดให้มีขึ้นตามประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าว โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ.2546 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง แบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553 และกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553 ดังนี้⁴¹

กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ข้อที่ 1-8 อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 8 และ มาตรา 34 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงไว้ โดยในกฎกระทรวงนี้ "สำนักงานเขต" หมายความว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา โดยการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตให้กำหนดตามแนวทางที่สอดคล้องกับภารกิจหลักและรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในทางการบริหารจัดการ ยกกระตือรือร้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารจัดการ โดยคำนึงถึงระดับ ประเภท ปริมาณ และคุณภาพของสถานศึกษา โดยกฎหมายยังเปิดโอกาสให้การแบ่งส่วนราชการและการ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, อำนาจหน้าที่, (2550), แหล่งที่มา <http://www.obec.go.th>

กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตอาจมีส่วนราชการสำหรับเขตพื้นที่การศึกษานั้นมากกว่าที่กำหนดไว้ในก็ได้ หากได้รับความเห็นชอบคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว ทั้งนี้ในการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาโดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546) และกฎหมายอื่นปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ หรือปฏิบัติงานอื่นตามที่มอบหมาย⁴²

สรุปได้ว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับการกระจายอำนาจจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ให้ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลและกำกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของตนเองให้ได้มาตรฐานและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยขอขบขายความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะแบ่งโครงสร้างขององค์กรตามประกาศของกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษาทั่วประเทศ โดยมีขอขบขายความรับผิดชอบอย่างกว้างขวางในแง่การประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขต แต่อยู่ในลักษณะของการกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตของตนให้ได้มาตรฐานและเป็นไปตามนโยบายและกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนด

2.1.5.2.2 การบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (SBM) เป็นการบริหารที่มีมโนทัศน์เกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร ซึ่งกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา⁴³ เปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปจากระดับรัฐ หรือเขตการศึกษา ไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครองมีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้นโดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร⁴⁴ ทั้งนี้เนื่องจากเชื่อว่าการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน โดยกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาให้มากขึ้น โดยมีสมมุติฐานว่า จะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีผลผลิตดีขึ้น⁴⁵

⁴² วิกิพีเดีย, เขตพื้นที่การศึกษา, แหล่งที่มา <http://th.wikipedia.org/wiki>

⁴³ Murphy, J. P., Restructuring school: Capturing and assessing the phenomena, (New York: Teacher College Publications, 1997), p. 101

⁴⁴ Myers, L. S., & Stonehill, E. A., School-based management, (1993), Available form <http://www.Ed.orl.gov/OR/Consumer Guides/baseman.html>

⁴⁵ David, G. A., & Thomas, M. A. Effective school and effective teachers, (Boston: Allyn and Bacon, 1989), p. 58

สรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน หมายถึง การบริหารที่มีการมอบอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบในการบริหาร การจัดการศึกษาทั้งปวง มายังสถานศึกษา เพื่อให้สามารถวินิจฉัย ปัญหา ความต้องการ ตลอดจนตัดสินใจดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจในสถานศึกษานั้น ๆ อย่าง เบ็ดเสร็จ โดยยึดปรัชญาที่สอดคล้องกับการบริหารธุรกิจที่ว่ามอบอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับ วิธีการโดยเด็ดขาดให้แก่บุคคล ซึ่งรู้ความต้องการของตนมากที่สุดว่าจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร และเมื่อไร ซึ่งเป็นหลักการบริการที่รองรับผลของการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางมายัง สถานศึกษาในฐานะองค์การผู้ปฏิบัติงานโดยตรง ทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารสถานศึกษาเป็นฐาน การบริหารจัดการรูปแบบการบริหารสถานศึกษาเป็นฐาน (School-Based Management) เน้นการตัดสินใจในระดับหน่วยปฏิบัติ คือ โรงเรียนโดยมีอำนาจตัดสินใจ มากขึ้นในการบริหารจัดการ โรงเรียนสามารถกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับ ความคาดหวังของมวลสมาชิกให้มากขึ้นได้มากยิ่งขึ้น⁴⁶ โดยหลักการของการบริหารโดยใช้ สถานศึกษาเป็นฐาน คือ การบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานเป็นการกระจายอำนาจในการ ตัดสินใจมายังสถานศึกษา ยุทธศาสตร์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่

1. ความมีอิสระ ความยืดหยุ่น และความรับผิดชอบ
2. การวางแผนโดยผู้บริหารสถานศึกษาและชุมชน
3. การยอมรับบทบาทใหม่ของผู้บริหารสถานศึกษา
4. การมีส่วนร่วมของสิ่งแวดล้อมสถานศึกษา
5. ความร่วมมือของบุคคล
6. ความมุ่งมั่นสู่ประสิทธิภาพของงานของผู้บริหารสถานศึกษาและคณะครู

ข้อดีของการบริหารแบบใช้สถานศึกษาเป็นฐานคือ สถานศึกษาจะเป็นหน่วยงาน หลักที่จัดกิจกรรมการเรียนการสอน เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามจุดมุ่งหมายทางการศึกษา ดำเนินการบริหารโดยผู้อำนวยการสถานศึกษา กำกับโดยคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งผู้อำนวยการ สถานศึกษามีอำนาจการบริหารอย่างมาก ทั้งอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายและได้รับมอบจากผู้มี อำนาจโดยต้องรับผิดชอบต่อผลการบริหารสถานศึกษา โดยการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน ถือว่าเป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่มีต้นกำเนิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา และถือเป็นรูปแบบ หนึ่งที่น่าสนใจในการปฏิรูปการศึกษาหลายประเทศทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยการบริหาร โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน เป็นยุทธศาสตร์การบริหารที่มอบอำนาจ การตัดสินใจ ในการบริหาร สถานศึกษาจากส่วนกลางหรือเขตพื้นที่การศึกษามายังสถานศึกษาโดยตรง ดังนั้น ภารกิจหลักของ

⁴⁶ ถวิล มาตรการเยี่ยม, การปฏิรูปการศึกษา: โรงเรียนเป็นฐานการจัดการบริหารจัดการ School-based management: SBM, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: เสมา, 2545), หน้า 65

สถานศึกษาเป็นการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมของสถานศึกษา ซึ่งมีผู้เสนอขอข่าย ดังนี้⁴⁷

1. การกำหนดเป้าหมายของสถานศึกษา สถานศึกษาจะกำหนดปรัชญา เป้าหมาย รวมถึงการปฏิบัติงานของตน ตลอดจนกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการ

2. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดหางบประมาณของสถานศึกษาให้เพียงพอ

3. การบริหารทรัพยากรบุคคล สถานศึกษามีอำนาจกำหนดหน้าที่ในการกำหนดความต้องการเกี่ยวกับทรัพยากรบุคคลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

4. การบริหารหลักสูตรและการเรียนการสอน นอกจากสถานศึกษาจะใช้หลักสูตรแกนกลาง ที่ดำเนินการโดยส่วนกลางหรือสำนักงานเขตพื้นที่แล้ว สถานศึกษายังสามารถกำหนดจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นที่สอดคล้องกับสภาพชุมชน การบริหารทั่วไป หมายถึง การบริหารภายในสถานศึกษา ได้แก่ การบริหารสำนักงานทั่วไป งานพัสดุ ครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ ฯลฯ⁴⁸

การบริหารด้วยการใช้สถานศึกษาเป็นฐานจะสอดคล้องกับปรัชญาการจัดการศึกษาที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง เพราะหลักการสำคัญในการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐานมีหลักการและกรอบแนวคิดที่สัมพันธ์กับทิศทางของการกระจายอำนาจการบริหารศึกษา หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการบริหารที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังหน่วยปฏิบัติโดยตรง ซึ่งก็คือสถานศึกษานั้นเอง เพราะหลักการบริหารที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐานจะมีหลักเกณฑ์สำคัญถึง 8 ประการที่ทำให้การกระจายอำนาจการศึกษามีผลในทางปฏิบัติในระดับสถานศึกษาได้อย่างแท้จริง⁴⁹ ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นลักษณะเด่นที่สุดของรูปแบบการบริหาร โดยใช้สถานศึกษาเป็นหลัก เพราะลักษณะนี้จะมีการกระจายอำนาจการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ให้สามารถตัดสินใจดำเนินการได้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพสูงสุด

⁴⁷ อุทัย บุญประเสริฐ, การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน, (กรุงเทพฯ: คุรุสภา, 2545), หน้า 19

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

⁴⁹ ชีระ รุญเจริญ, ความเป็นมืออาชีพในการจัดและบริหารการศึกษายุคปฏิรูปการศึกษา, (กรุงเทพฯ: ข้าวฟาง, 2550), หน้า 165-166

2. หลักการใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (School Center) โรงเรียนจะเป็นหน่วยงานบริหาร ไม่ใช่ผู้ถูกบริหาร โรงเรียนจะเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา ศักยภาพของเด็ก สามารถกำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย ทิศทางการวางแผนจัดการศึกษาของตนเอง ที่สอดคล้องกันทั้งในระดับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา ท้องถิ่น และชุมชน

3. หลักการมีส่วนร่วม (Collaboration, Participation) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการบริหาร การตัดสินใจและการจัดการศึกษา ทำให้เกิดความตระหนักและความรู้สึกเป็นเจ้าของ

4. หลักการจัดการตนเอง (Self Management) เน้นให้โรงเรียนมีระบบการบริหารตนเอง มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบการดำเนินงานตามความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมองเห็นจุดหมาย เป้าหมายของโรงเรียนตรงกัน สามารถบูรณาการสภาพการณ์ของท้องถิ่นกับโรงเรียนมาส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน ได้ด้วยความภาคภูมิใจ

5. หลักการประสานงาน (Coordination) สามารถประสานงานกันได้ทุกระดับทั้งแนวดิ่งและแนวนอน เป็นกิจกรรมที่ต้องเน้นและเข้มแข็ง ทั้งการสร้าง ความเข้าใจระหว่างบุคลากร รวมทั้งการประสานงาน แสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือทั้งทรัพยากรและเทคนิควิธีการใหม่ ๆ

6. หลักความต่อเนื่องและหลากหลาย (Continuity and Diversity) การบริหาร จำเป็นต้องมีความต่อเนื่องใช้เวลารวมทั้งการใช้เทคนิคการบริหาร จะต้องมีความหลากหลายและสอดคล้องกัน มุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน สามารถปรับใช้การบริหารตามสถานการณ์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ได้

7. หลักการพัฒนาตนเอง (Self-Improvement) โรงเรียนจะต้องพัฒนาไปสู่องค์การการเรียนรู้ (Learning Organization) พัฒนาตนเองอยู่เสมอเพื่อให้เกิดการพัฒนา ทั้งการพัฒนาองค์กร พัฒนาวิชาชีพ พัฒนาบุคคล และพัฒนาทีมงาน โดยนำองค์ประกอบเหล่านี้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เป็นวิสัยทัศน์และแผนกลยุทธ์สำหรับสถานศึกษานั้น ๆ

8. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check & Balance) ส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาจะกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน และจะมีองค์กรตรวจสอบคุณภาพ ทั้งนี้จะเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

แต่ทั้งนี้หลักการในการบริหารงานโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ทั้ง 6 ประการ มาประกอบการบริหารด้วย คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า โดยจะต้องมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาครูในโรงเรียนในด้านความรู้ ความสามารถและการจัดทรัพยากรในโรงเรียน และตามแนวทางตามพระราชบัญญัติ

การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุน กิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหาร สถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งรูปแบบของคณะกรรมการจะเป็นลักษณะผสมผสาน มีจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งจะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยปัจจัยที่ เอื้อต่อการนำรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน ได้แก่ การกระจายอำนาจ ทางการศึกษาอย่างแท้จริง โดยการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องจากทุกฝ่ายทุกระดับ มีการประชาสัมพันธ์ อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งคณะครู อาจารย์ คณะกรรมการโรงเรียน อาจารย์ผู้ปกครองและชุมชน จุดสำคัญอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียนจะต้อง เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีภาวะผู้นำ และมีความภาคภูมิใจต่อความสำเร็จซึ่งกันและกัน สอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้พัฒนาเกณฑ์มาตรฐานการบริหารที่ใช้ สถานศึกษาเป็นฐานไว้ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม และ ด้านการบริหารจัดการที่ดีหรือบริหารตามหลักธรรมาภิบาล⁵⁰ ซึ่งเชื่อว่าจะทำให้การจัดการศึกษาได้ มาตรฐานเพื่อยกระดับการจัดบริการสาธารณะในด้านนี้ให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้นไป อันจะส่งผล ต่อเนื่องให้คุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ดียิ่งขึ้นได้เพราะการศึกษาคือเครื่องมือสำคัญของการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ดังนั้นถ้าการจัดการศึกษามีคุณภาพแล้วย่อมส่งผลให้ผลผลิตจากภาค การศึกษาในฐานะที่เป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดมาสามารถบรรลุผลตาม เจตนารมณ์ได้ดียิ่งขึ้น

จากที่นำเสนอไปทั้งหมดผู้วิจัยสามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่าง ของรูปแบบการบริหารการศึกษาแบบเดิมที่มีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) หรือ กระจายศึกษาธิการเป็นหลักกับรูปแบบการบริหารการศึกษาแบบใหม่ที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐาน เป็นหลัก ดังจะได้เปรียบเทียบให้เห็นแต่ละประเด็น ซึ่งจะให้เห็นข้อดีที่เป็นข้อได้เปรียบของ รูปแบบการบริหารงานโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานที่จะมีส่วนส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากบุคลากร ภายในโรงเรียน และชุมชนได้มากกว่ารูปแบบการบริหารโรงเรียนแบบเดิมที่เคยใช้กันมา เพราะ รูปแบบการบริหารแบบเดิมซึ่งมีลักษณะการควบคุมภายนอก (External Control) จากส่วนกลางให้ สถานศึกษามีฐานะเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตาม ซึ่งแตกต่างจากการบริหารแบบใหม่หรือแบบการบริหาร โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานซึ่งมีลักษณะการควบคุมใน (Internal Control) โดยให้สถานศึกษามี

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171

อำนาจในการบริหารงานเองและบุคลากรในโรงเรียนรวมทั้งชุมชนจะมีโอกาสมีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น แต่ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวที่นำเสนอไปเป็นเพียงแนวคิดตามทฤษฎีและหลักการบริหารเท่านั้น ซึ่งถ้าต้องการให้บรรลุผลได้อย่างแท้จริง หรือสามารถเกิดการบริหารที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐานถึงขั้นสูงสุดที่เรียกว่า SBM แท้ ซึ่งสถานศึกษาจะมีอิสระอย่างสมบูรณ์ในการคิดริเริ่ม ตัดสินใจงาน บุคลากร ทรัพยากรได้อย่างแท้จริงโดยปราศจากข้อจำกัดในทางปฏิบัติ⁵¹ สิ่งเหล่านี้จะเป็นไปได้ต้องมีกฎหมายรองรับให้สถานศึกษามีฐานะเป็น “นิติบุคคล”

2.1.5.3 บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ดังที่ได้นำเสนอไปแล้วว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นสิ่งที่มีความใกล้ชิดกับเรื่องทางการเมืองเป็นอย่างมาก ดังนั้นบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาจะมีทั้งในส่วนที่เป็นข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ ในฐานะผู้ขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา จนมาถึงในระดับปฏิบัติได้แก่สถานศึกษาซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรงก็คือ ผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา รายละเอียด ดังนี้

2.1.5.3.1 บทบาทของผู้บริหารการศึกษาในระดับกระทรวงและกรม

การบริหารและการจัดการศึกษาระดับราชการในส่วนกลางได้ปรับบทบาทจากเดิมที่เคยมีหน้าที่ทั้งในด้านอำนวยการบริหารและกำกับกับปฏิบัติมาทำหน้าที่ด้านการอำนวยการเพียงอย่างเดียว เป็นการบริหารและการจัดการศึกษาระดับนโยบาย มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เฉพาะในส่วนที่เป็นนโยบายและแผน มาตรฐาน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ การประเมินผล และการดำเนินงานที่ต้องปฏิบัติในระดับชาติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงตามนโยบายด้านการศึกษารัฐบาลแต่ละชุดที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภา ทั้งนี้ขอบข่ายอำนาจหน้าที่และโครงสร้างการบริหารงานภายในเป็น ดังนี้

ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบการจัดการศึกษาทุกระดับของประเทศ ตั้งแต่ขั้นพื้นฐาน – ระดับอุดมศึกษา โดยแผนพัฒนาการศึกษามุ่งไปสู่การปฏิรูปการศึกษาที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (All for Education) ซึ่งแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารเพื่อนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูปการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ตามหมวด 5 ได้กำหนดหลักการจัดโครงสร้างองค์การการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ไว้ว่า เป็นการจัดบนพื้นฐานของหลักการที่ยึดเอกภาพด้านนโยบาย และมี

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172

ความหลากหลายในการปฏิบัติ การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน การคำนึงถึงความประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด ลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน มีการบริหารที่โปร่งใส และความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ โดยการจัดโครงสร้างทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นไปตามที่กำหนดได้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในหมวด 5 ว่า ด้วยเรื่องของการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ มาตรา 32 กำหนด ไว้ว่า การจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงให้มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการจำนวน 4 องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการอุดมศึกษา นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้มีสำนักงานรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นหน่วยงานกลางทางการบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน⁵² โดยสรุปโครงสร้างการบริหารงานภายในของกระทรวงศึกษาธิการจึงประกอบไปด้วย 5 หน่วยงานหลัก และหน่วยงานที่มีขอบข่ายความรับผิดชอบมากที่สุดก็คือ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพราะต้องรับผิดชอบดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีจำนวนมากกระจายอยู่ทั่วประเทศ

สำหรับกระทรวงศึกษาธิการซึ่งปัจจุบันมีขอบอำนาจในการดูแล ควบคุม รับผิดชอบการจัดการศึกษาของประเทศในทุกระดับตั้งแต่ก่อนปฐมวัย-อุดมศึกษา โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้มีคณะทำงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษาในเรื่องต่าง ๆ โดยจัดตั้งเป็นสำนักงาน 5 สำนักงาน ดังนี้คือ

1. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ดูแลและส่งเสริมการจัดการศึกษาของเอกชน ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาทุกระดับ ดูแลเรื่องการพัฒนาผู้บริหารการศึกษา การจัดกิจกรรมลูกเสือ ยุวกาชาด และกิจการของนักเรียน เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่นำมาใช้ในการจัดการศึกษา การบริหารงานของการศึกษานอกโรงเรียน และกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ

2. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษาของชาติ การสนับสนุนทรัพยากรการจัดการศึกษาการประเมินผลการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา รวมทั้งการกลั่นกรองกฎหมายและกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ

⁵² สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, อำนาจหน้าที่, (2554), แหล่งที่มา <http://www.obec.go.th>

3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่ พิจารณา เสนอนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถาบันการศึกษา

4. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษา ที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอาชีวศึกษาที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของบุคลากรของการอาชีวศึกษา พัฒนาหลักสูตร โดยให้ความร่วมมือกับเอกชน ผู้ประกอบการเพื่อการศึกษาอาชีพ วิจัยและพัฒนาการจัดการอาชีวศึกษา ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอาชีวศึกษา

สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในส่วนความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งถือเป็นหน่วยงานเทียบเท่าระดับกรมในกระทรวงศึกษาธิการ โดยผ่านการประสานงานจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยได้รับการกระจายอำนาจจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแล และกำกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของตนเองให้ได้มาตรฐานและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยขอขบข่าความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะแบ่งโครงสร้างขององค์การตามประกาศของกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา (สพป.) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา และผ่านการพัฒนาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ในฐานะผู้บริหารการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของแผนปฏิบัติการกระทรวงศึกษาธิการ โดยจากการประชุมคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ครั้งที่ 10/2553 เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2553 ที่ประชุม ก.ค.ศ. เห็นชอบการพิจารณา ประสพการณ์ด้านการบริหารการประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โดยมีการกำหนดมาตรฐานตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นผู้บริหารราชการ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา ลักษณะงานที่

ปฏิบัติ การบริหารและการจัดการศึกษา การพัฒนางานวิชาการ การบริหาร งานบุคคล การบริหารงบประมาณ การบริหารทั่วไป โดยบทบาทในการบริหารจะกระทำในลักษณะเป็นคณะบุคคล เรียกว่า “คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา” ซึ่งประกอบไปด้วยคณะบุคคลจำนวน 15 คน ที่มีที่มา จากหลากหลายกลุ่มบุคคลซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) กับการจัดการศึกษาในพื้นที่นั้น ๆ ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการและครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ⁵³

บทบาทของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่ดังกล่าวถือว่ามีส่วนสำคัญต่อการกระจายอำนาจการศึกษา เพราะที่มาของกรรมการมิได้มาจากส่วนราชการเท่านั้น แต่มาจากทั้งชุมชน ภาคเอกชน ตลอดจนผู้ประกอบการและนักวิชาการที่ล้วนเป็นภาคีเครือข่ายสนับสนุนการขับเคลื่อนคุณภาพการจัดการศึกษาในพื้นที่ของตน ไปสู่ประสิทธิผลการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่นั้น ๆ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่กำกับ ดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในเขต ประสานส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายอื่น หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในฐานะผู้รับผิดชอบหลักในด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศที่มีฐานะเทียบเท่ากรมหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการ

2.1.5.3.2 บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 ได้กำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษาจะปฏิบัติหน้าที่ได้จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการบริหารการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา กำหนด โดยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดไว้ว่า “วิชาชีพชั้นสูง” คือ วิชาที่มีการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยได้เสนอมาตรการหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องพอสรุป ดังนี้

- (1) มีองค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ที่อยู่ในวิชาชีพ ซึ่งได้แก่ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (2) มีการควบคุม โดยการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพโดยกรณีแรก ผู้บริหารใหม่/ก่อนประจำการหรือไม่ใช่ผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษาต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และอย่างต่ำได้รับปริญญาตรีหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการบริหารการศึกษา (ใน

⁵³ จามจุรี จำเมือง, คู่มือเตรียมสอบเพื่อเลื่อนตำแหน่ง เปลี่ยนตำแหน่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา-ผู้บริหารการศึกษา, (กรุงเทพฯ: ไฮเอ็ดพับลิชซิ่ง จำกัด, 2550), หน้า 27-28

อนาคตอาจจะกำหนดเป็นปริญญาโททางการบริหารการศึกษา) และกรณีที่สอง ผู้บริหารการศึกษาประจำการจะต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและสำเร็จการศึกษาขั้นต้นระดับปริญญาตรีทางการบริหารหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตหรือสูงกว่าทางการบริหาร ถ้ายังไม่มีวุฒิดังกล่าวให้ดำเนินการจนได้ภายใน 5 ปี ดังนั้น จะเห็นว่าผู้บริหารการศึกษาจะต้องสำเร็จการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรีทางการบริหารหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นระดับการศึกษาวิชาชีพขั้นสูง จึงจะประกอบวิชาชีพการบริหารการศึกษาได้ด้วยหลักการและเหตุผลดังกล่าวข้างต้นผู้บริหารการศึกษา จึงต้องเป็นผู้บริหารการศึกษามืออาชีพ จึงจะบริหารและจัดการศึกษาประสบความสำเร็จตามจุดหมายที่กำหนดไว้หรือจะกำหนดในอนาคตต่อไป

โดยบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษาตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มี 2 ด้านหลัก คือ

(1) การจัดการศึกษาให้เป็นไปตามจุดหมายหลักการ แนวทาง รูปแบบการจัดการศึกษาหลักสูตร และกระบวนการจัดการเรียนการสอน

(2) การบริหารการศึกษา ให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายรวมทั้งบิดามารดา ผู้ปกครอง องค์กรของรัฐและเอกชน ตลอดจนทั้งชมรมสมาคมในสังคม

สำหรับอำนาจหน้าที่ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลของสถานศึกษา จะครอบคลุมถึงการบริหารงานภายในทั้งหมด แต่ทั้งนี้ การปฏิบัติงานจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หรือให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญของนิติบุคคลมหาชนที่มีการใช้อำนาจปกครองได้เฉพาะเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จากการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา พบว่า มีกฎหมายหลักสำคัญ 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ปรับปรุง พ.ศ. 2545) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จึงสรุปได้ว่าสถานศึกษานิติบุคคลตามผลของกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้สถานศึกษาที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัวสามารถบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมุ่งหวังให้การบริหารจัดการศึกษาเบ็ดเสร็จที่สถานศึกษา แต่ว่าอำนาจหน้าที่ความเป็นอิสระในการบริหารงานจะมีมากหรือน้อยเพียงใดย่อมเป็นไปตามลักษณะรูปแบบ หลักการหรือวิธีการจัดระเบียบองค์กรบริหารของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาจึงมิใช่ว่าสถานศึกษาจะใช้อำนาจหน้าที่ได้เองโดยอิสระปราศจากขอบเขตของกฎหมายแต่อย่างใด

โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษา ในตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลของสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยนำเสนอให้เห็นถึงฐานอำนาจทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว กับมาตราที่รองรับการใช้อำนาจดังกล่าวซึ่งเป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติงานในฐานะผู้บริหาร สถานศึกษาที่กฎหมายให้อำนาจไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน ซึ่งมีดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประเด็นสำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

มาตราหลักที่ให้อำนาจแก่ผู้บริหารสถานศึกษาคือมาตรา 39 ได้วางหลักให้ กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การ บริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไป ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยในมาตรา 40 ได้วางหลักให้สถานศึกษาต้องมีคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และ ผู้ทรงคุณวุฒิ นอกจากนี้ยังให้อำนาจในการปกครองดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สิน ตามมาตรา 59 ที่วางหลัก ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้และจัดหา ผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียม การศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา รวมไปถึง บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อ หรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ สถานศึกษา

นอกจากนี้ ผู้อำนวยการสถานศึกษายังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ผู้บริหาร สถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา และมี อำนาจและหน้าที่ เพื่อควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคล ตามมาตรา 27 ที่ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการ สถานศึกษาในการพิจารณาความดีความชอบ ส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาบุคลากร จัดทำมาตรฐาน ภาระงานครู ประเมินผลการปฏิบัติงานครู ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามอนุกรรมการข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) และคณะกรรมการสถานศึกษามอบหมาย รวมถึงมีอำนาจตาม

มาตรา 49 ในการสั่งให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการกรณีขาดคุณสมบัติ หรือมีกรณีต้องหาอยู่ก่อนและภายหลังปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากกรณีต้องหานั้นก็ดี รวมถึงมีอำนาจในการสั่งบรรจุแต่งตั้งครูผู้ช่วย ครู บุคลากร ตามมาตรา 53(4) และมีอำนาจในการสั่งครูที่ทดลองปฏิบัติราชการออกหรือสั่งให้ครูพ้นทดลองทำงานต่อไป ตามมาตรา 56 วรรคสอง ที่กำหนดว่าถ้าในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม แล้วแต่กรณี และมีอำนาจในการสั่งครูที่ออกไปแล้วกลับเข้ามาตาม มติ อ.ก.ค.ศ มาตรา 64 และยังมีอำนาจสั่งให้ครูรักษาการในตำแหน่ง (ตำแหน่งว่าง) ตามมาตรา 68 ซึ่งผู้บริหารมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปรักษาการในตำแหน่งนั้นได้ นอกจากนี้แล้วกฎหมายยังให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาในการให้ความดีความชอบแก่ผู้ได้บังคับบัญชาได้ โดยมีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครู ตามมาตรา 73 ซึ่งวางหลักให้การเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา โดยการพิจารณาให้ยึดหลักคุณธรรม มีความเที่ยงธรรม เปิดเผย โปร่งใสและพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก และความประพฤตินในการรักษาวินัย คุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ในด้านควบคุมความประพฤติของผู้ได้บังคับบัญชา ตามมาตรา 95 ก็ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกัน มิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย โดยการเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัย ให้กระทำโดยการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจ หรือการอื่นใดในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาเจตคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้อยู่ได้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทางที่มีวินัย ตลอดจนการป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยให้กระทำโดยการเอาใจใส่สังเกตการณ์และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัย ในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามควรแก่กรณีได้

จากที่กล่าวไปข้างต้นจึง พอสรุปได้ว่า ความเป็นสถานศึกษานิตินุคคลมีความสอดคล้องกับหลักการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งต่างมุ่งหวังให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง มีอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานจึงต้องมีการให้อำนาจแก่ผู้บริหารสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะสถานศึกษานิตินุคคลจัดเป็นนิตินุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเคร่งครัดในเรื่องขอบอำนาจ หน้าที่เป็นอย่างยิ่ง ทำให้ต้องมีการบัญญัติกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิตินุคคลที่ต้องใช้อำนาจดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการบริหารงานภายในสถานศึกษาของตนให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางการศึกษาที่ได้กำหนดไว้

2.1.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจถือเป็นมิติที่มีความเกี่ยวข้องกับทางการเมืองสูงมาก โดยวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจเริ่มจากการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการปกครองตามครรลองประชาธิปไตยที่ให้สิทธิประชาชนในการปกครองตนเองและมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองกับรัฐ ต่อจากนั้นก็เริ่มมีแนวคิดกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ จากที่กระจุกตัวรวมอยู่กับส่วนกลางกระจายออกไปแก่ผู้ที่รัฐอนุญาตให้จัดทำบริการสาธารณะบางประเภทแทนรัฐได้ โดยการกระจายอำนาจการศึกษาถือเป็นการกระจายอำนาจทางการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจปกครองอยู่ด้วยเนื่องจากสถานศึกษาของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่รัฐให้สิทธิในการใช้อำนาจทางปกครอง เพื่อการบริหารจัดการบุคคลและทรัพยากรในสถานศึกษาของตนได้ แต่ทั้งนี้เครื่องมือสำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจดังกล่าวจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับเนื่องจากเกี่ยวข้องกับมิติของการใช้อำนาจปกครองซึ่งจะใช้ได้ต้องมีกฎหมายรองรับเท่านั้น จากการศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทั้ง 2 ประเภทในไทยพบว่าเริ่มเกิดขึ้นอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตราบจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดสาระสำคัญ ที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยในทางปฏิบัติได้จัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงกฎหมายลูกซึ่งประกอบด้วยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการกับมิติทางการเมืองไทย โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจจากรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางกระจายไปยังส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยปฏิบัติการโดยตรงมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากกระบวนการกระจายอำนาจได้เริ่มต้นขึ้นและดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง จนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการแนวการปกครองยุคใหม่ต้องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางออกไปเพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น⁵⁴ ลำดับ

⁵⁴ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, ม.ป.ป.), หน้า 1

ต่อไปจะเป็นการนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทั้ง 2 มิติ ประกอบด้วย การกระจายอำนาจทางปกครอง และการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา ตามลำดับ ดังนี้

2.1.6.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางปกครอง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางปกครองเป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจทางปกครองจากรัฐส่วนกลางกระจายออกไปสู่ท้องถิ่น จากข้อมูลประวัติความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 – ปัจจุบัน พบว่า มีแนวโน้มของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยเริ่มจากให้อำนาจแก่ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองก่อน จัดตั้งเป็นเทศบาล สุขาภิบาล ต่อมาขยายเป็นพื้นที่ทั้งจังหวัด เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แม้ในระยะแรกผู้บริหารและสมาชิกสภาของบางรูปแบบจะมาจากการแต่งตั้ง แต่ก็ค่อย ๆ หมดไป ส่วนพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษก็มีรูปแบบของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะเช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และในท้ายที่สุดก็ขยายพื้นที่ของท้องถิ่นลงไปถึงชุมชนระดับตำบลคือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จนเมื่อรัฐธรรมนูญปีแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศบังคับใช้ โดยแยกเรื่องของการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้อำนาจในการปกครองตนเองของประชาชนมีมากขึ้น เช่น มีสิทธิการเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหาร สมาชิกสภา เข้าชื่อกันเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพิ่มเติมหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสรับรู้ มีส่วนร่วม และใช้สิทธิในการปกครองชุมชนตนเองได้มากขึ้น บนพื้นฐานของการยอมรับ มีส่วนร่วม มีอิสระ ซึ่งมีแนวคิดสนับสนุนการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น 5 ประการ ดังนี้

- 1) แนวความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรการปกครองและเป็นองค์กรสาธารณะที่ถูกต้องจัดตั้งขึ้นโดยรัฐสมัยใหม่
- 2) แนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระ (Local autonomy) ในการดำเนินการบริหารและปกครองตนเอง
- 3) แนวความคิดว่าด้วยความเป็นประชาธิปไตยของชุมชนและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local democracy)
- 4) แนวความคิดเรื่องการบริหารและจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Efficiency of local public services)
- 5) แนวความคิดที่ว่าด้วยขีดความสามารถและธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Capacity and Good Governance)⁵⁵

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15

ทั้งนี้เครื่องมือที่เป็นกฎหมายซึ่งสำคัญที่สุดของการกระจายอำนาจทางปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการ ดังนี้

1) ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะ ที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด 4 ปี ได้แก่ ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็น การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่า ร้อยละยี่สิบและร้อยละสามสิบห้าตามลำดับ

5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุน ให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางปกครองของไทย ประมวลตามปี พ.ศ. ของการบัญญัติกฎหมายจากอดีตถึงปัจจุบันได้ 15 ฉบับ ดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 สาระสำคัญ จัดระเบียบบริหารราชการเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ภูมิภาค และ ท้องถิ่น ส่วนกลาง คือ คณะรัฐมนตรี ส่วนภูมิภาค จะส่งข้าราชการไปประจำ ส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล กระทรวงเป็น ทบวงการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล โอนอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากผู้ว่าราชการ

จังหวัดให้กรมการจังหวัด จากนายอำเภอให้กรมการอำเภอ ยกเลิกมณฑล เหลือจังหวัดและอำเภอ กำหนดท้องถิ่นเพิ่มขึ้นใหม่คือ เทศบาล โดยผลของกฎหมาย มีการระบุถึงราชการส่วนส่วนท้องถิ่น เป็นครั้งแรก

2) พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 สาระสำคัญ กำหนดให้มีเทศบาล 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล โดยมีโครงสร้างองค์กรคือ สภาเทศบาลและ คณะเทศมนตรี มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ มีอำนาจอิสระที่จะปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ตนเอง ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยผลของกฎหมาย มีองค์กรการปกครอง ท้องถิ่นที่เรียกว่า "เทศบาล" เป็น ครั้งแรก

3) พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 สาระสำคัญ แยกกฎหมายเกี่ยวกับสภา จังหวัดออกจากกฎหมายของเทศบาล แต่สภาจังหวัดยังไม่เป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรท้องถิ่นตามกฎหมาย ตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจของบุคคลในท้องถิ่น และเป็นสภาที่ปรึกษาแก่ กรมการจังหวัดตามที่กำหนด โดยผลของกฎหมาย แยกสภาจังหวัดออกจาก พ.ร.บ. ของเทศบาล แต่ยังไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น

4) พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 สาระสำคัญ จัดตั้ง "สุขาภิบาล" เป็นองค์กร ปกครองท้องถิ่นนอกเขตเมือง บริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ไม่มีสภา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ใน การจัดตั้งไว้ 2 ข้อ คือ เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ ชุมชนใหญ่มีตลาดการค้าอย่างน้อย 100 ห้อง ราษฎรอย่างน้อย 1,500 คน มีพื้นที่ 1-4 ตร.กม. โดยผลของกฎหมาย เกิดสุขาภิบาลรูปแบบใหม่ โดย ผสมผสานรูปแบบของเทศบาลกับสุขาภิบาลหัวเมืองเดิม ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 เพื่อเตรียมความพร้อมยกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 สาระสำคัญ ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 โดยให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจรับผิดชอบ ในราชการประจำของกระทรวง กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค (จังหวัด/อำเภอ) จัดตั้ง "ภาค" เพิ่มขึ้นอีกระดับ เพิ่ม "สุขาภิบาล" เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น โดยผล ของกฎหมาย มีราชการส่วนภูมิภาคระดับ"ภาค"เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก

6) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สาระสำคัญ ปรับปรุง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2486 ให้มีความเหมาะสม ในเรื่องเกณฑ์การจัดตั้ง ส่วน โครงสร้างประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะ เทศมนตรีเช่นเดิม โดยผลของกฎหมายก่อให้เกิดการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลและ กำหนดเกณฑ์การแบ่งระดับของเทศบาล

7) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 สาระสำคัญ เกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นใหม่เรียกว่า "องค์กรบริหารส่วนจังหวัด" (อบจ.) ประกอบด้วย "สภา

จังหวัด" และ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" สภาจังหวัดทำหน้าที่นิติบัญญัติ กำหนดนโยบายการบริหาร และควบคุมฝ่ายบริหาร ต่างจากสภาจังหวัดเดิมตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ที่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาเท่านั้น โดยผลของกฎหมายเกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่เป็น องค์การปกครองท้องถิ่นที่เต็มรูปแบบมากขึ้น

8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 สาระสำคัญ กำหนดให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ ใช้จ่าย และพนักงานตำบลที่ได้รับงบประมาณของตนเอง สามารถดำเนินกิจการของตำบลได้อย่างอิสระ ให้ชื่อว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล" (อบต.) ผลของกฎหมาย เกิดองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบ อบต. ขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง

9) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 สาระสำคัญ กรุงเทพฯ เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยสมบูรณ์ทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ และสมาชิกสภากรุงเทพฯ ล้วนมาจากการเลือกตั้ง มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น แต่ในช่วง 10 ปีแรก ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ มาจากการแต่งตั้งไปก่อน ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อาจก้าว ภายอำนาจหน้าที่ระหว่างกันได้ โดยผลของกฎหมายเกิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็น องค์การแรก

10) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 สาระสำคัญ กำหนด ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีกประเภทหนึ่งคือ เมืองพัทยา รูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการเทศบาล โครงสร้างประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาจำนวน 17 คน เลือกเป็นนายกเมืองพัทยา 1 คน แต่ไม่มี อำนาจบริหาร กับปลัดเมืองพัทยาที่สภาเมืองพัทยาเป็นผู้ว่าจ้าง มีวาระไม่เกิน 4 ปี โดยผลของ กฎหมาย มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพิ่มขึ้นอีก 1 แบบต่อจากกรุงเทพฯ คือ เมืองพัทยา

11) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 สาระสำคัญ ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพฯ พ.ศ. 2518 ให้ฝ่ายบริหารคือ ผู้ว่าราชการ ให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง พร้อมกับสภากรุงเทพฯ/สมาชิกสภาเขต โดยผลของ กฎหมาย กรุงเทพมหานคร มีลักษณะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ขึ้น

12) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สาระสำคัญ เป็นการ ผนึกกำลังภาคราชการ มีการปรับปรุงการใช้อำนาจและแบ่งอำนาจระหว่างกันอย่างชัดเจน มีการระบุ หน้าที่ส่วนราชการ กำหนดระบบการมอบอำนาจชัดเจน โดยผลของกฎหมาย ในส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด/เทศบาล/และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด

13) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สาระสำคัญ สภาตำบล ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างการบริหารใช้

รูปแบบกรรมการ อยู่ในวาระ 4 ปี โดยผลของกฎหมาย เกิดสภาพตำบลที่มีอำนาจอิสระมากขึ้น และ องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ

14) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 สาระสำคัญ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น เขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่เขตจังหวัด โครงสร้างประกอบด้วยสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่เน้นหนักการจัดทำแผนพัฒนา สนับสนุนการพัฒนาสภาพตำบลและท้องถิ่นอื่น โดยผลของกฎหมาย องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีแหล่งรายได้เพิ่มขึ้นทำนองเดียวกับ องค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนจังหวัดเดิมเปลี่ยนเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

15) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 สาระสำคัญ ปรับโครงสร้างจากสภาเมือง ปลัดเมือง เป็นสภาเมืองและนายกเมืองพัทยาสมาชิกสภาเมืองพัทยา 24 คน มาจากการเลือกตั้ง (ตัดที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี) เพิ่มสิทธิประชาชนในการลงคะแนนขับสมาชิกสภา หรือผู้บริหารนายกมีฐานะผู้บริหาร ได้รับเลือกจากรายการโดยตรง มีวาระ 4 ปี เพิ่มหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การผังเมือง จราจร บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น รายการสามารถเข้าชื่อเสนอสภาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยผลของกฎหมาย โครงสร้างและการบริหารงานเมืองพัทยาสอดคล้องกับเนื้อหาแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากสาระสำคัญและผลของกฎหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของประเทศไทย ซึ่งมีพัฒนาการมาเป็นลำดับตั้งแต่ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว แต่อาจยังขาดความชัดเจนที่เป็นรูปธรรมเพราะกฎหมายสูงสุดของประเทศไม่ได้แยกเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่แยกไว้ในหมวดที่ 5 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่แยกไว้ในหมวดที่ 14 เป็นต้น

2.1.6.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา

แบบของการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา (Forms of Education Decentralization) มี 3 แบบ คือ

1) Deconcentration เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการถ่ายโอนงานและปริมาณงานที่ต้องทำไปยังหน่วยงานย่อยของระบบ เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจจะกำหนดนโยบายว่าให้มีการนำการสอนรายบุคคลไปสู่กระบวนการเรียนการสอนในทุกโรงเรียนแล้วแต่ละโรงเรียนก็ดำเนินการหรือทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาชุดเรียนรายบุคคลหรือชุดการสอนขึ้นเอง

2) Delegation คือ การถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากลำดับขั้นที่สูงกว่าไปยังระดับที่ต่ำกว่า การมอบอำนาจหน้าที่ทำแทนต้องเป็นการปฏิบัติภายในกรอบของนโยบายที่กำหนดจากส่วนบน หรือส่วนใกล้เคียงกับส่วนบนเพราะอำนาจหน้าที่สูงสุดไม่สามารถมอบให้ทำแทนได้ จนกว่าจะได้มีการวิเคราะห์แล้วว่าผู้ร่วมงานจะสามารถรับผิดชอบกิจกรรมของเขาได้

3) Devolution เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่เกี่ยวกับการย้าย หรือเปลี่ยนสถานที่ของอำนาจหน้าที่ไปยังหน่วยงานซึ่งทำงานโดยอิสระ หรือที่สามารถกระทำกิจกรรมได้อย่างอิสระด้วยตนเอง

โดยการให้สถานะความเป็นนิติบุคคลแก่สถานศึกษาถือเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาขั้นสูงสุดที่เปลี่ยนสถานที่ของอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางไปยังหน่วยปฏิบัติโดยตรง ไม่ต้องผ่านสายการบังคับบัญชาชั้นกลางแทรกแต่อย่างใด เพื่อมุ่งหวังให้เกิดความคล่องตัวสูงสุดในการบริหารงานภายในสถานศึกษา ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตาม มาตรา34(2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล จากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้สถานศึกษา จะต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ โดยจะมีความอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น ซึ่งสถานศึกษาจะต้องมีการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาที่เน้นการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ดังที่ผ่านมาได้มีแนวคิดส่งเสริมให้โรงเรียนได้มีการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจ เช่น แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยจะต้องมีการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจทั้งในหน้าที่การจัดการศึกษาและภารกิจการบริหารตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดไว้ โดยมุ่งหวังให้มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายและลดขั้นตอนการบริหาร เป็นการให้ทรัพยากรในองค์กรอย่างคุ้มค่าเกิดประโยชน์ต่อ การพัฒนาคุณภาพการศึกษามากที่สุด โดยที่การกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษาจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้เรียนและสังคม⁵⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาอบรมขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” โดยบทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีการระบุให้รัฐต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐสูงถึง

⁵⁶ วิสุทธิ์ วิจิตรพัชรารักษ์, การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, (วิทยานิพนธ์คุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), บทคัดย่อ

12 ปี โดยเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า ไม่เก็บค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังกำกับว่าต้องเป็นการศึกษาที่จัดให้อย่างมีคุณภาพด้วย ไม่ใช่เพียงแค่จัดให้แต่เพียงเชิงปริมาณเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเกิดจากกระแสของการปฏิรูปการศึกษาที่มีการตื่นตัวในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดการศึกษาของประเทศครั้งใหญ่ จึงมีผลทำให้เกิดกฎหมายลูกตามมาเพื่อเป็นเครื่องมือ สำคัญของการทำให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นกฎหมายการศึกษาฉบับแรกของประเทศและถือเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการการศึกษาของประเทศที่มีปรัชญาในการจัดการศึกษาโดยเน้นการมีส่วนร่วมทางทุกภาคส่วน และเป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของทุกกลุ่มของสังคม (Education for All and All for Education) ต้องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ตราบจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบันยังคงเน้นย้ำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวนี้ไว้ในมาตรา 49 วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น”

โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวดที่ 5 เรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา วางหลักให้มีการแบ่งการจัดการศึกษาออกเป็นสามระดับ คือ ระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา โดยส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษาให้มากที่สุด ซึ่งมาตรา 39 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ให้กระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ต่อมาจึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจโดยให้เกิดการกำหนดขอบอำนาจและความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น พร้อมทั้งกำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามมาตรา 34 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ที่ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการในการกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการเป็นไปอย่างมีระบบ จึงมีการออกกฎกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัด

การศึกษา พ.ศ. 2550 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 39 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจให้เป็นแนวปฏิบัติ ที่มีทิศทางเดียวกัน โดยให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ เขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในสถานศึกษาทั้ง 4 งาน จะมีการระบุ ขอบข่ายของงานในแต่ละด้านไว้อย่างชัดเจน โดยด้านที่มีขอบข่ายของงานมากที่สุด คือ ด้านวิชาการ ซึ่งประกอบไปด้วยขอบข่ายงานย่อยถึง 17 งาน แต่ทั้งนี้ในการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา ให้คำนึงถึงหลักการความพร้อมและความเหมาะสมในการ ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้กฎหมายยังวางหลักให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ นั้น คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือ สถานศึกษาเป็นผู้รับมอบการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ในประกาศดังกล่าวอาจกำหนด ให้ในระยะแรกมีการกระจายอำนาจเฉพาะบางเรื่อง หรือกำหนดการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่ การศึกษาหรือสถานศึกษาแตกต่างกันตามลักษณะ หรือความพร้อมและความเหมาะสม ในการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งอาจกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบการ กระจายอำนาจได้ แต่จะต้องปรับปรุงการกระจายอำนาจนั้นให้เพิ่มมากขึ้นตามช่วงเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามหลักการในข้อ 2 สำหรับการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษา อาจกำหนด ให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาด้วยก็ได้เพื่อ ประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยถูกต้อง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี อาจประกาศกำหนดขอบเขตวิธีการปฏิบัติงาน ตามที่มีการกระจายอำนาจ เพื่อให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจปฏิบัติได้⁵⁷

⁵⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 24 ก, กฎกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, (หน้า 29-36)

2.2 ทฤษฎีและแนวคิดของการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service)

จากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าการศึกษาดูเป็นบริการสาธารณะ (Public Service) ทางสังคม ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Section of State) ในด้านการพัฒนาคุณภาพของคนในประเทศ โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงเป็นธรรมและมีคุณภาพ เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐ ในการทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะทางสังคมในด้านนี้ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดสอดคล้องตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ 4 ประการหลัก ได้แก่ ความเสมอภาค ความต่อเนื่อง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และการให้เปล่า ในส่วนต่อไปนี้ผู้วิจัยจึงขอเสนอทฤษฎีและแนวคิดของการจัดทำบริการสาธารณะในหัวข้อที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้

2.2.1 ความเป็นมาของการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะในช่วงแรกของการศึกษาทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะนั้น ศาสตราจารย์ Leon Duguit ได้ให้คำจำกัดความว่า บริหารสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดยแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่า บริการสาธารณะคือ กิจกรรมหรือภารกิจของฝ่ายปกครอง⁵⁸ ซึ่งการจัดการศึกษาของสถานศึกษาของรัฐ แม้จะมีให้บริการสาธารณะทางปกครองโดยตรง แต่ก็ถือเป็นภารกิจหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะฝ่ายปกครองที่มีการใช้อำนาจปกครองได้ โดยความเป็นมาของทฤษฎีและแนวคิดของการจัดทำบริการสาธารณะเริ่มเกิดขึ้นที่ต่างประเทศก่อนแล้วจึงค่อยเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งมีการพัฒนาการสรุปความเป็นมาได้ ดังนี้

2.2.1.1 ความเป็นมาของการจัดทำบริการสาธารณะในต่างประเทศ

บริการสาธารณะอยู่คู่กับสังคมมนุษย์มานานนับตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกลุ่มเป็น “สังคม” มีหลักฐานปรากฏว่าในสมัยโบราณ ชุมนางผู้เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมหาศาลต้องการหาประโยชน์จากที่ดินของตนเองจึงยอมให้ประชาชนเข้ามาทำมาหากินใช้ประโยชน์ในที่ดินของตน โดยจ่าย “ค่าตอบแทน” รูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตอบแทนด้วยแรงงาน ภาษี ค่าเช่า และเพื่อเป็นการชักจูงให้มีคนมาใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนร่วมกัน⁵⁹ ต่อมาในสมัยศตวรรษที่ 11 โครงสร้างของชุมชนเปลี่ยนจากการปกครองดูแลโดยขุนนางมาเป็นชุมชนที่ปกครองดูแลกันเอง ชุมชนรวมตัวกันเป็นเมืองหรือเป็นเทศบาล ต่อต้านอำนาจของขุนนางเพื่อปกครองดูแลกันเองรวมทั้งเพื่อดูแลจัดทำ “บริการสาธารณะ” ที่เป็นในส่วนของผลประโยชน์ร่วมกัน อันได้แก่ กำแพง

⁵⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 32

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

ป้อม การดูแลรักษากฎหมาย สถานการณ์ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลาด การร่วมมือกันต่อสู้ภัยพิบัติจากธรรมชาติ รวมทั้งร่วมมือกันกระทำการต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนของตนเองมีความอยู่ดีกินดียิ่งขึ้น⁶⁰ โดยบริการสาธารณะที่จัดขึ้นนี้มุ่งตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมเพื่อให้ได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ด้วย⁶¹

การเกิดขึ้นของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะนั้นมีวิวัฒนาการมาจากคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองที่ได้สร้างหลักเกณฑ์ให้เหตุผลอธิบายขยายความและสร้างทฤษฎีขึ้นมาจากการวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศสทั้งนี้ที่มาของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงระบบการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแตกต่างหากจากการพิจารณาพิพากษาคดีธรรมดาทั่ว ๆ ไป โดยหลังจากการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ได้มีรัฐบัญญัติลงวันที่ 16-24 สิงหาคม 1790 ห้ามศาลยุติธรรมขัดขวางการปฏิบัติงานขององค์กรฝ่ายปกครองไม่ว่าด้วยวิธีใด หรือพิจารณาคดีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถูกฟ้องอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ และต่อมาได้ตรารัฐกฤษฎีกา ค.ศ. 1794 ออกมายืนยันข้อห้ามดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ออกประกาศกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททางปกครองได้เป็นการทั่วไป โดยในปี ค.ศ. 1799 พระเจ้าเนโปเลียน โบนาปาร์ต ได้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ขึ้นมา โดยเลียนแบบสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ในสมัยก่อน โดยได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาข้อพิพาททางปกครอง และต่อมาเมื่อสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีความชำนาญและได้รับการยอมรับมากขึ้นจึงได้มีการตรารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ซึ่งต่อไปนี้จะขอเรียกว่า “ศาลปกครองสูงสุด” เพื่อความง่ายในการเข้าใจหน้าที่ส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ซึ่งนับได้ว่าเป็น “ที่มา” ที่สำคัญประการหนึ่งของหลักและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะซึ่งถือได้ว่ามี “ที่มา” โดยตรงจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ฝรั่งเศส โดยเฉพาะคดีที่ถือเป็นคำวินิจฉัยแรกๆ ที่มาจากคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873 ในคดีดังที่ผู้ใช้ชื่อตามผู้ฟ้องคดีว่า “คดิบลังโก (Blanco)” ซึ่งเป็นคดีแรกที่ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักที่ว่า

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

⁶¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554) หน้า 75

ด้วยบริการสาธารณะ และเกิดการนำระบบกฎหมายปกครองมาบังคับใช้เพื่อแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองขึ้นในฝรั่งเศสอย่างเป็นทางการ⁶²

ในกรณีฟ้องฝ่ายปกครองให้รับผิดชอบ (action en responsabilité) ที่เกี่ยวกับความเสียหายอันเนื่องมาจากรถของโรงงานยาสูบแห่งเมืองบอร์กโดซ์ชนเด็กหญิง อันแยส บลองโก (Agnès BLANCO) ได้รับบาดเจ็บ ศาลคดีซัดกันพิจารณาว่า “ความรับผิดชอบซึ่งจะเรียกร้องจากรัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชน โดยการกระทำของบุคลากรผู้จัดทำบริการสาธารณะ ไม่สามารถดำเนินการโดยอ้างฐานกฎหมายที่กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในประมวลกฎหมายแพ่งได้” โดยนัยนี้ ศาลคดีซัดกันได้อ้างคำว่า “บริการสาธารณะ” ซึ่งเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นตัวกำหนดหรือบ่งชี้ถึงลักษณะของกฎหมายปกครอง และเขตอำนาจของศาลปกครอง(ตามหลักเขตอำนาจที่ขึ้นอยู่กับเนื้อหาคดีที่แยกออกจากคดีแพ่งและคดีอาญา อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการอ้างคำว่า “บริการสาธารณะ” ที่เกิดขึ้น ก่อนข้างเป็นเพียงถ้อยคำธรรมดามากกว่าถ้อยคำที่ให้หลักการทั่วไปทางกฎหมาย เนื่องจากจุดมุ่งหมายหลักของคดีต้องการเพียงใช้ความคิดเรื่องบริการสาธารณะเข้ามาแทนที่ความคิดเรื่อง “รัฐที่เป็นลูกหนี้” (l'Etat débiteur) ซึ่งเดิมใช้เป็นเนื้อหาและขอบเขตของคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เมื่อข้อพิพาทนั้นรัฐมีความรับผิดชอบในฐานะเป็นลูกหนี้ตามนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นกรณีไม่อาจฟ้องรัฐเป็นคดีใด ๆ ได้ เนื่องจากรัฐมีอำนาจอธิปไตยคำว่า “บริการสาธารณะ” ที่ได้จากคำพิพากษาคดีซัดกัน Blanco ในเบื้องต้นจึงเป็น “คำอ้าง” เพื่อใช้แยกลักษณะของกฎหมายปกครองและเขตอำนาจของศาลปกครองในการรองรับกรอบทางกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่กลายมาเป็นหลักในการปกครองของรัฐสมัยใหม่ในฝรั่งเศสและถูกนำมาใช้พัฒนาเนื้อหาจนเป็นกฎหมาย⁶³ และถือเป็นการเปลี่ยนแนวคิดสำคัญเรื่องการรับผิดชอบของรัฐจากเดิมวางหลักว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบ (สืบเนื่องจากแนวคิดตั้งแต่สมัยการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ว่า The king can do no wrong) เปลี่ยนเป็นหลักที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบได้ แสดงให้เห็นถึงปรัชญาการเมืองในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐได้เปลี่ยนไป ทำให้ศาลคดีซัดกันต้องสร้างกรอบของกฎหมายใหม่ขึ้นมารับหลักการดังกล่าว) เพราะคำว่า “บริการสาธารณะ” ที่ถูกนำมาใช้ในขณะนั้นยังไม่มี ความหมายใด ๆ ในทางกฎหมาย เป็นเพียงคำอ้างเพื่อนำมาใช้แบ่งแยกลักษณะของกฎหมายปกครอง และเขตอำนาจของศาลปกครองไปพลางก่อน ศาสตราจารย์ Charles EISENMANN และศาสตราจารย์ René CHAPUS เห็นว่า เปรียบเสมือนนวนิยายหรือเรื่องสมมติ (c'est la thèse du “roman”) ส่วนศาสตราจารย์

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

⁶³ ชีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์, ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด แนวทางการใช้และระบบกฎหมาย (ตอนที่ 1) (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547), หน้า 9-10.

Marcel WALINE เห็นว่าคำวินิจฉัยคดี Blanco มีที่มาจากการตีความอ้างการแบ่งแยกเขตอำนาจที่ห้ามไม่ให้ศาลยุติธรรมขัดขวางการทำงานของฝ่ายปกครองหรือรับฟ้องคดีปกครอง คดีนี้จึงไม่ได้สร้างหลักเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง (responsabilité administrative) หรือสร้างความคิดเรื่องทฤษฎีบริการสาธารณะ (doctrine du service public) แต่คดีนี้เป็นเพียงคดีที่อ้างคำว่า “บริการสาธารณะ” ในฐานะงานของราชการที่ก่อให้เกิดความเสียหายและใช้เพื่อลบล้างทฤษฎีความไม่รับผิดชอบของรัฐเท่านั้น⁶⁴

จากผลของคำพิพากษาดังกล่าวที่ประเทศฝรั่งเศส ต่อมาได้พัฒนาขึ้นมาเป็นหลักของบริการสาธารณะ 3 ประการ ได้แก่

(1) องค์ประกอบด้านวัตถุ โดยบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

(2) องค์ประกอบด้านโครงสร้าง โดยบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

(3) ระบบกฎหมาย บริการสาธารณะจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

แนวคิดหลักสำหรับการจัดบริการสาธารณะมีพื้นฐานจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการดูแลประชาชนให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้รัฐบาลยังคงสามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขหรือยกเลิกได้ตามที่เห็นสมควร⁶⁵ ทั้งนี้การจัดการศึกษาของสถานศึกษารัฐก็เข้าข่ายหลักสำคัญทั้ง 3 ประการของบริการสาธารณะ ได้แก่ องค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์ ซึ่งการจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะด้านสังคม ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ก็ได้กำหนดให้สถานศึกษาดังกล่าวนี้มีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ตามกฎหมายมหาชนที่สามารถใช้อำนาจปกครองบริหารจัดการบุคคลและทรัพยากรในสถานศึกษาของตนได้ ซึ่งถือเป็นเอกสิทธิ์ของสถานศึกษานิติบุคคลในฐานะฝ่ายปกครอง แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้อำนาจตามระบบกฎหมายปกครองที่จะผูกพันให้สถานศึกษานิติบุคคลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งสามารถเข้าเป็นคู่ความในคดีต่าง ๆ ได้โดยตรงจะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองด้วย

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10

⁶⁵ ปรัชญา เวสารัชชร์, การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2543), หน้า 18

2.2.1.2 ความเป็นมาของการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

ความเป็นมาของการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยตามหนังสือเรื่องมาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 ช่วง⁶⁶ ประกอบด้วย

2.2.1.2.1 สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถึงการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2575 ในช่วงแรกนี้ซึ่งอยู่ในสมัยการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยกลไกของรัฐจะผ่าน “ระบบราชการ” ผูกขาดการใช้อำนาจต่าง ๆ ในสังคม บริการสาธารณะที่เน้นคือประเภท “ภารกิจพื้นฐาน” ได้แก่ การรักษาความมั่นคง ปลอดภัยของสังคม ระบบตำรวจ ระบบศาล และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของระบบราชการทั้งหมด โดยยังไม่มีกรมอบหมายให้เอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใดเพราะอยู่ในความรับผิดชอบของระบบราชการทั้งหมด เนื่องจากในอดีตประเทศไทยยึดหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยปกครองแบบ Top-Down Policy ทำให้การจัดบริการสาธารณะเป็นไปในลักษณะ “หยิบยื่น” จากส่วนกลางไปให้ประชาชนซึ่งอาจมิได้ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างเพียงพอ⁶⁷ แต่เมื่อสังคมได้พัฒนาไป ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนก็ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงภารกิจพื้นฐานอันเป็นภารกิจดั้งเดิมของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ได้มีพัฒนาการขึ้นตามลำดับในระยะเวลาต่อมา โดยได้แตกแขนงไปสู่งานด้านการศึกษาวิจัยรวมถึงแตกแขนงไปสู่งานด้านส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเฉพาะด้านหรือการบริการเฉพาะทางที่มีได้มีลักษณะเป็นกิจกรรมทางอุตสาหกรรม⁶⁸ สรุปแล้วในช่วงแรกนี้มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยอยู่ 3 ฉบับ โดยแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำกิจการหรือกิจกรรมอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนหรือที่บริการสาธารณะนั่นเอง ถือเป็นกาเปลี่ยนแปลงบทบาทของผู้จัดทำบริการสาธารณะจากเดิมที่เคยผูกขาดโดยรัฐหรือระบบราชการเท่านั้น เปลี่ยนเป็นเริ่มเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำได้และมีการตรากฎหมายรองรับไว้อย่างเป็นทางการ

⁶⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 114

⁶⁷ สมาน รั้งสิโยภฤกษ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ, (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2543), หน้า 108

⁶⁸ สุรพล นิตไกรพจน์, การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน, (กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2541), หน้า 7

2.1.2.2.2 สมัยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนกระทั่งถึงวันประกาศใช้ บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540

นับตั้งแต่เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยเข้าสู่การปกครองระบอบใหม่คือ ประชาธิปไตย ส่งผลให้ต่อมาการจัดทำบริการสาธารณะของ ไทยได้เปลี่ยน โฉมหน้าไปมากเนื่องจากอำนาจรัฐได้ถูกถ่ายโอนจากพระมหากษัตริย์มายังรัฐบาล และมีการแก้ไขกฎหมายที่วางเกณฑ์ในการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนจัดทำ โดยเปลี่ยนแปลง ผู้มีหน้าที่อนุญาตจากพระมหากษัตริย์มาเป็นรัฐบาล มีการออกกฎหมายเพื่อวางเกณฑ์ในการมอบ บริการสาธารณะด้านชลประทานให้เอกชนเป็นการเฉพาะ และมีการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบ ใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะคือ “รัฐวิสาหกิจ” ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนกระทั่งถึงวันประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้น มีข้อควรพิจารณาด้วยกัน 3 ประการ⁶⁹ คือ

1) การมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ โดยรูปแบบของการมอบบริการ สาธารณะให้แก่เอกชนเข้ามาดำเนินการมีความเปลี่ยนแปลงไปมากตั้งแต่เดิมเป็นการมอบให้โดย “พระบรมราชานุญาต” ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงมีการใช้วิธีการให้ “สัมปทาน” หรือ “การอนุญาต” โดยรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การให้สัมปทานและการอนุญาตก็มี ข้อบกพร่องเพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทานหรือการอนุญาตมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ เอาไว้อย่างเป็นระบบ ต่อมาจึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้า มาร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐขึ้นมาเพื่อสร้างโปร่งใสของหลักเกณฑ์และวิธีการ “ก่อน” ที่จะมีการทำสัญญาเพื่อให้สัมปทานกับเอกชนต่อไป⁷⁰

2) การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะโดยกระจายอำนาจ ทางบริการด้วยการตั้งนิติบุคคลมหาชนขึ้นแยกต่างหากจากรัฐ และรัฐออกกฎหมายมอบบริการ สาธารณะเฉพาะด้านอย่างหนึ่งอย่างใดให้กับนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นมานั้น และให้มีอำนาจในการ ดำเนินงานได้เอง โดยที่รัฐจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น เพื่อให้ วิธีการทำงานไม่เกิดอุปสรรคจากระบบราชการที่มีขั้นตอนและสายการบังคับบัญชาที่ยาวทำให้การ ทำงานล่าช้า ไม่คล่องตัวเหมือนภาคเอกชน ดังนั้นการบริการสาธารณะโดยใช้การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

⁶⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2552), หน้า 120

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 121

จะมีความเหมาะสมกับกิจการประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่จำเป็นต้องมีวิธีการทำงานที่คล่องตัวมากกว่าในระบบราชการเพื่อทำให้สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้⁷¹

3) การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2504 ได้มีการกำหนดถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ในแผนพัฒนาฯ เรื่อยมา รัฐบาลจึงได้มีการออกระเบียบเพื่อวางเกณฑ์ในการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือที่เป็นรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535 โดยข้อแตกต่างที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 กับระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535 คือ เงินที่ได้รับจากการขายหุ้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ของระเบียบกระทรวงการคลังอีกฉบับ กำหนดให้สามารถนำเงินที่ได้จากการขายหุ้นไปลงทุนซื้อหุ้นอีกได้⁷²

2.1.2.2.3 สมัยหลังรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ จนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักการใหม่ ๆ ขึ้นในระบบกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นจำนวนมาก หนึ่งในนั้นคือ การกำหนดบทบาทของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับ ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะอีกจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่มีแนวโน้มเป็นการเพิ่มบทบาทขององค์กรกระจายอำนาจอันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ตลอดจนเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะและค่อย ๆ ลดบทบาทของรัฐลง โดยมีกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อเตรียมความพร้อมสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอันเป็นการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจไปเป็นของเอกชน แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จะถูกยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. 2549 แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550

⁷¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2554) หน้า 207-208

⁷² นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2552), หน้า 138

ก็ได้บัญญัติเพิ่มรายละเอียดภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะไว้ โดยขอเสนอสาระสำคัญจากรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะดังนี้⁷³

1) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ โดยเห็นได้จากการกำหนดหมวดที่ 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ครอบคลุมถึงระบบสาธารณูปโภคตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นนั้น ๆ⁷⁴ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะออกไป โดยรัฐทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

2) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงการจัดทำบริการสาธารณะไว้ 2 ส่วนหลัก ๆ ด้วยกัน คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มีการปรับปรุงหลักการที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 วางไว้โดยแบ่งแนวนโยบายด้านต่าง ๆ ออกเป็น 10 ส่วน มีการเพิ่มรายละเอียดต่าง ๆ อีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดห้ามไม่ให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น⁷⁵

จากที่นำเสนอไปทั้งหมดจึงเห็นได้ถึงวิวัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยทั้ง 3 ช่วง ซึ่งแต่ละช่วงล้วนมีมีพัฒนาการสืบเนื่องกันมาอย่างเป็นระบบโดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากขึ้นทำให้ความชัดเจนและสถานภาพของบริการสาธารณะของประเทศไทยมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ ฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมายิ่งทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความครอบคลุมถึงภารกิจของรัฐทั้งภารกิจหลักและภารกิจรองรวมถึงแสดงเจตนารมณ์อันสูงสุดของรัฐว่า รัฐต้องมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้ โดยเรื่องของการจัดการศึกษาก็ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ ฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เช่นกัน ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่งวางหลักให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาให้แก่

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141

⁷⁴ วุฒิสาร ดันไชย. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟิก, 2548) หน้า 11

⁷⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 166

ประชาชนอย่างทั่วถึงเป็นธรรมและมีคุณภาพ⁷⁶ ครอบคลุมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังคงกำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาดังกล่าวของประเทศให้ได้ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

2.2.2 หลักเกณฑ์ของการจัดทำบริการสาธารณะ

ปัจจุบันนี้หลักกฎหมายเรื่องบริการสาธารณะได้อิงแนวความคิดของ โสล์ลอง หรือที่นิยมเรียกกันว่าหลักการของโสล์ลอง (lois de ROLLAND) ในการกำหนดเนื้อหาและขอบเขตของกฎหมายบริการสาธารณะ โดยตัวของหลักกฎหมายเองมีความหลากหลายบางประการอยู่บ้างเกี่ยวกับชื่อที่ใช้เรียกหรือเนื้อหา แต่อย่างไรก็ตาม บริการสาธารณะจะประกอบไปด้วยหลักกฎหมายสามหลัก คือ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความเสมอภาคต่อหน้าบริการสาธารณะ หลักการปรับตัวของบริการสาธารณะ⁷⁷ อนึ่งการให้เปล่า (Free) ไม่ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะ ดังนั้นในปัจจุบันบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจึงดำเนินการอยู่ได้จากการเก็บค่าบริการเป็นหลัก ส่วนบริการสาธารณะทางปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดี Society Direct Mail Promotion ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1996 กำหนดให้บริการสาธารณะทางปกครองเป็นเรื่องของการให้เปล่า⁷⁸ แต่ทั้งนี้การจัดการศึกษาแม้ไม่ใช่บริการสาธารณะทางปกครอง แต่เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ฉบับปัจจุบันยังคงบัญญัติเน้นย้ำหน้าที่ของรัฐในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวไว้ในมาตรา 49 วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น”⁷⁹ โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงเป็นธรรม มีคุณภาพและเป็นการให้เปล่าโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากประชาชนเพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐ ในการทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะทางสังคมในด้านนี้ให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นในหลักเกณฑ์ที่จะนำเสนอในหัวข้อนี้ผู้วิจัยขอนำเสนอจนครบ 4 ประเด็น ดังนี้

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 49

⁷⁷ ชีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์, ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส : ข้อความคิด แนวทางการใช้และระบบกฎหมาย (ตอนที่ 1) (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547), หน้า 15

⁷⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 43-44

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 49

2.2.1 หลักความเสมอภาคต่อหน้าบริการสาธารณะ (L'égalité) หลักการเกณฑ์ข้อนี้ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ กล่าวว่า เป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญที่สุดประการแรกของการจัดทำบริการสาธารณะ⁸⁰ โดยความเสมอภาคต่อหน้าบริการสาธารณะนี้เกิดขึ้นก่อนหลักการอื่น ๆ เนื่องจากเป็นหลักการทั่วไปที่มาจากประกาศสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1789 เรื่องหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายแห่งรัฐได้ให้ความหมายเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคต่อหน้าบริการสาธารณะไว้ว่า “เป็นหลักความเสมอภาคที่ใช้เกี่ยวกับการดำเนินงานของบริการสาธารณะทั้งหลาย” (principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics) ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป ในส่วนของตุลาการรัฐธรรมนูญได้แสดงนัยรับรองหลักการดังกล่าวนี้ว่ามีศักดิ์ทางกฎหมายเทียบเท่ากฎหมายรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะยังไม่มีคำพิพากษาที่ยืนยัน โดยตรง ความคิดดั้งเดิมของความเสมอภาคต่อหน้าบริการสาธารณะในกฎหมายฝรั่งเศสเป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนความคิดเรื่อง “ความเสมอภาคในทางรูปแบบ” หลักการนี้ไม่ใช่ความเหมือน (préférence) เป็นตัวกำหนดพื้นฐานแต่ใช้ความแตกต่าง (différence) กล่าวคือ วางหลักสิ่งที่แตกต่างกันโดยทั่วไปบนเกณฑ์ภาวะวิสัย (กฎเกณฑ์) อันหนึ่งด้วยแนวความคิดเรื่องความเสมอภาคในแง่นี้ หลักกฎหมายปกครองและรัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นอย่างมากมาย อย่างไรก็ตามสำหรับนักกฎหมายบางท่านเช่น ศาสตราจารย์ฌอง ฟรองซัว ราโชม(Jean François LACHAUME)⁹¹ เห็นว่า หลักความเป็นกลางจะถูกนำไปใช้ในความหมายพิเศษ กล่าวคือ มุ่งไปในทางเนื้อหาของการคุ้มครองเสรีภาพ (liberté) มากกว่าที่จะมุ่งคุ้มครองในเรื่องความเสมอภาค (égalité) โดยเฉพาะในเรื่องของ ลาคิกซิเต้ (laïcité) ที่มุ่งคุ้มครองหลักความเป็นกลางทางศาสนา (neutralité en matière religieuse) เช่น สภาแห่งรัฐยอมรับการใช้ผ้าคลุมหน้าหรือคลุมศีรษะของหญิงชาวอิสลามในสถานศึกษาของรัฐเพราะถือว่าเป็นไปตามหลักลาอิกซิเต้ (laïcité) ในการแสดงความเชื่อทางศาสนาของตนการใช้สิทธิของนักเรียนเกี่ยวกับความเชื่อทางศาสนาสามารถจะถูกจำกัดทันทีโดยผู้รับผิดชอบของสถาบันศึกษา ถ้าสิทธิดังกล่าวก่อให้เกิดอุปสรรคหรือขัดต่อเป้าหมายของงานทางการศึกษาทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁸¹

2.2.2.2 หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (La continuité) หลักการนี้ถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญของบริการสาธารณะซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประชาชนทุกคน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม สังคมหรือประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะ

⁸⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 44

⁸¹ ซีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์, ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด แนวทางการใช้และระบบกฎหมาย (ตอนที่ 1), (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547), หน้า 18-20

ย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ โดยมีนิติบุคคลมหาชนทำหน้าที่ในการจัดทำเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและความสม่ำเสมอ⁸² เนื่องจากบริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม จึงจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก ด้วยเหตุดังกล่าวฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจที่จะบังคับให้คู่สัญญา (เช่น ผู้รับสัมปทาน) ต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอดเวลา แม้ว่าจะตกอยู่ในสภาวะขาดทุนก็ตาม⁸³ ทั้งนี้ เพราะบริการสาธารณะดังกล่าวนี้ โดยหลักเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการจัดทำมา บริการให้แก่ประชาชนในรัฐอยู่แล้ว

2.2.2.3 หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Adaptation ou Mutation) หลักการนี้มีฐานความคิดว่าขึ้นอยู่กับความคิดที่ว่า ประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้เป็นสิ่งที่ยั่งยืน แต่เป็นสิ่งที่ผันแปรไปตามกาลเวลาเช่นเดียวกับเรื่องวิธีการและปัจจัยที่นำไปสู่ความบรรลุผล ทำให้บริการสาธารณะต้องพัฒนาไปตามความต้องการของสาธารณะและปรับตัวเข้ากับความเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะในเรื่องของนวัตกรรมทางเทคโนโลยีและการเพิ่มขึ้นของประชากร เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะที่จะมีประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ตลอดจนพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีความพร้อมต่อการปฏิบัติงานอยู่เสมอ รวมทั้งการใช้กลยุทธ์เพื่อการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวมีความสอดคล้องกับบริบทของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา⁸⁴

2.2.2.4 หลักการให้เปล่า (Free) หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ปัจจุบันไม่ถือเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการบริการสาธารณะ เพราะในปัจจุบันบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่ดำเนินการอยู่ได้เพราะเก็บค่าบริการเป็นหลัก ส่วนบริการสาธารณะทางปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยไว้เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1996 ว่า ไม่มีหลักกฎหมายทั่วไปที่กำหนดถึงการให้เปล่าของบริการสาธารณะทางปกครอง⁸⁵ แต่สำหรับบริการสาธารณะด้านการศึกษาสำหรับประเทศไทยถือว่าเป็นเรื่องของการให้เปล่า เพราะรัฐธรรมนูญรองรับไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากผู้รับบริการ

⁸² ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554) หน้า 80-81

⁸³ ขยยุทธ อนุกุล, เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ครั้งที่ 2/2547 เรื่อง สัญญาทางปกครองและพัสดุ. (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2547) หน้า 1-2

⁸⁴ วรเดช จันทรศร, การพัฒนาต้นแบบการบริการสาธารณะที่เป็นเลิศ, (กรุงเทพฯ: สหાયบ์ล็อกและการพิมพ์, 2544) หน้า 8

⁸⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 23

2.2.3 ประเภทของการจัดทำบริการสาธารณะ

ในยุคสมัยหนึ่งมีการนำเอาความเป็นองค์กรของฝ่ายปกครองมาใช้เป็นหลักในการพิจารณา ลักษณะของบริการสาธารณะ ความคิดเช่นนี้ส่งผลให้เกิดการแบ่งแยกประเภทของวิธีการจัดทำ บริการสาธารณะในทางกฎหมายปกครอง โดยคำนึงถึงวิธีการจัดทำบริการสาธารณะแรกเริ่มคือ พิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของศาลคดีขัดกันให้ศาลมีหน้าที่ชี้ขาดทำให้เกิด การสร้างหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ขึ้นมา ร่วมกับแนวคิดของนักกฎหมายมหาชนที่ทางทฤษฎีพยายามแบ่ง ประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นหลายประเภทก็ตาม แต่ในที่สุดแล้วบริการสาธารณะก็แบ่ง ได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และบริการสาธารณะที่มี ลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม รายละเอียดเป็นดังนี้⁸⁶

2.2.3.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้ว เป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน กิจกรรม เหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชนโดยไม่สามารถ มอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความ สงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น โดยรัฐจะจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสีย ค่าตอบแทนและเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองเหล่านี้จะเป็นเรื่องเฉพาะของฝ่ายปกครอง ที่ต้องอาศัยอำนาจในการปกครองรวมทั้งเทคนิคพิเศษในการจัดทำ⁸⁷

2.2.3.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม หมายถึง บริการสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการที่มีให้แก่สนองความต้องการของประชาชนในประเทศแต่ เพียงอย่างเดียว แต่จะครอบคลุมถึงการบริการด้านเศรษฐกิจเหมือนวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้าน การผลิต การจำหน่าย การบริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน ซึ่งจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นเองแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และมีแหล่งรายได้หลักจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ แต่ทั้งนี้สัมพันธ์กับผู้ให้บริการ ของบริการสาธารณะประเภทนี้จะปฏิบัติตามสัญญาตามกฎหมายเอกชน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าโดย ภาพรวมแล้วบริการสาธารณะประเภทนี้จะมีความแตกต่างจากบริการสาธารณะประเภทแรก ใน 3 ประเด็นหลัก ๆ คือ วัตถุประสงค์การบริการ วิธีปฏิบัติงาน และแหล่งที่มาของเงินทุน⁸⁸

⁸⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 114

⁸⁷ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554) หน้า 75-76

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78

2.2.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

โดยหลักแล้วองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะจะเป็นรัฐ เพราะรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำ โดยใช้อำนาจภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะ ประเภท และต่อมาก็ได้มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งเปิดโอกาสให้เอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐและเป็น เพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชน ทั้งนี้องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะแบ่งได้เป็น 2 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่

2.2.4.1 บริการสาธารณะระดับชาติ ได้แก่ บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการ สาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ สามารถแบ่งได้เป็น 7 ประเภทด้วยกัน คือ บริการสาธารณะด้านการยุติธรรม บริการสาธารณะด้านการรักษาความปลอดภัยของ บริการ สาธารณะด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ บริการสาธารณะด้านการศึกษาของชาติ บริการสาธารณะด้านสังคม บริการสาธารณะด้านวัฒนธรรม และบริการสาธารณะด้านการ ท่องเที่ยว⁸⁹ โดยประเด็นหัวข้อวิจัยนี้เป็นเรื่องการจัดการศึกษาซึ่งเป็นบริการสาธารณะด้าน การศึกษาของชาติ ของประเทศฝรั่งเศสเดิมจะถูกดำเนินการและควบคุมโดยวัด แต่ต่อมาภายหลัง การปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 การให้การศึกษาแก่ประชาชนได้กลายเป็นหน้าที่ของ รัฐ โดยในเบื้องต้นนั้นรัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาแบบให้เปล่าแก่ประชาชนโดยจัดตั้งเป็นสถานศึกษา ชั้นประถมขึ้นสำหรับชุมชนที่มีคน 1,000 คนขึ้นไป ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ได้บัญญัติ ไว้ว่า “รัฐยอมให้หลักประกันแก่การที่เด็กและผู้ใหญ่จะสามารถได้รับการศึกษาอบรม การฝึกอาชีพ และวัฒนธรรม การจัดให้มีการศึกษาเป็นสาธารณะโดยไม่คิดค่าเล่าเรียนและเป็นการศึกษาทางโลก เป็นหน้าที่ของรัฐในทุกระดับการศึกษา ดังนั้นการศึกษาจึงกลายเป็นบริการสาธารณะระดับชาติ ตั้งแต่นั้นมา”⁹⁰

แต่สำหรับการจัดการศึกษาของประเทศไทย เป็นหน้าที่ของ 3 สถาบันหลัก คือ บ้าน วัด และสถานศึกษา ซึ่งทั้ง 3 สถาบันดังกล่าวทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาของไทยในอดีต โดยวัด เป็นสถาบันที่มีส่วนสำคัญมากที่สุดเพราะเป็นศูนย์กลางของสังคมไทย แต่แรกเริ่มยังไม่อาจเรียกว่า เป็นบริการสาธารณะได้ชัดเจนนัก แต่พอมาในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงนำความคิดแบบ ตะวันตกในการจัดการศึกษาโดยมีสถานศึกษาเป็นสถาบันหลักในการจัดการศึกษา ทำให้ สถานศึกษาแห่งแรกที่ตั้งขึ้นสำหรับประชาชนทั่วไปนั้นเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แก่สถานศึกษา

⁸⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 98

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100

วัดมหารณพาราม ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2427 และต่อมาได้เกิดการขยายตัวของสถานศึกษาขึ้นอีกหลายแห่งทำให้ประชาชนมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้เป็นเหตุผลสำคัญของการพัฒนาประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 และเป็นรากฐานสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตราจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากในอดีตประชาชนไทยทั่วไปยังไม่ได้รับโอกาสในการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน หากจะมีสำหรับสามัญชนทั่วไปแล้วก็เฉพาะผู้ชายเท่านั้นที่หากต้องการได้รับการศึกษาต้องไปเรียนที่วัด โดยมีพระเป็นผู้สอนให้อ่านเขียนหนังสือจนสามารถศึกษาพระไตรปิฎก แต่สำหรับบุคคลชั้นสูงทั้งหญิงและชายจะมีโอกาสได้รับการศึกษาจากวังหรือในราชสำนัก ซึ่งมีการเรียนแยกระหว่างลูกชายกับลูกสาว โดยลูกชายได้เรียนภาษาหนังสือศิลปะ การป้องกันตัวตำราพิชัยสงคราม ลูกสาวได้เรียนมารยาทสังคม ขนบธรรมเนียม งานฝีมือ งานประดิษฐ์ เป็นต้น⁹¹

โดยรวมแล้วจึงพอสรุปได้ว่าการจัดให้มีการศึกษาทั้งของไทยและของต่างประเทศล้วนมีวิวัฒนาการมาจากสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ที่เป็นศูนย์กลางของสังคมนั้น ๆ เช่น วัด และ วิวัฒนาการมาเรื่อย ๆ トラจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงนำความคิดแบบตะวันตกในการจัดการศึกษา โดยมีสถานศึกษาเป็นสถาบันหลักในการจัดการศึกษา ทำให้สถานศึกษาแห่งแรกที่ตั้งขึ้นสำหรับประชาชน และต่อมาได้เกิดพัฒนาการทางการศึกษาต่อเนื่องมาจนถึงสมัยปัจจุบันซึ่งมีการขยายตัวของสถานศึกษา และสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาขึ้นอีกหลายแห่งทำให้ประชาชนมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น โดยการศึกษาถือเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐที่ต้องจัดให้แก่ประชาชนเพื่อเป็นรากฐานสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมให้เป็นไปตามทิศทางที่พึงประสงค์ และหลักการจัดการศึกษาเกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นของการศึกษาที่ต้องมีการจัดการที่ถูกต้อง โดยการจัดการศึกษามีหลายรูปแบบเป็นกระบวนการอย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายชัดเจน คือการพัฒนาคุณภาพมนุษย์ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม ค่านิยม ความคิด การประพฤติปฏิบัติ โดยคาดหวังว่าผู้เรียนที่มีคุณภาพนี้จะทำให้สังคมมีความมั่นคง สงบสุข เจริญก้าวหน้าทันโลก มีความสามารถประกอบอาชีพการงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยล้วนมีบทบาทต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศทั้งนี้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกันไป สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้

⁹¹ สุวิชัย โกศลยะวัฒน์, “การพัฒนาการศึกษาในราชสำนักก่อกอสมัยปฏิรูปในสมัยราชการที่ 5 การวางรากฐานการศึกษาแบบเป็นทางการและเป็นสากลของไทย”, วารสารศึกษาศาสตร์ 17, 2 (2549), หน้า 5.

2.2.4.2 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน มาตรา 72 ได้เพิ่มบทบาทให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะบริหารงานของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการจัดทำบริการสาธารณะก็เป็นเรื่องที่ต้องมีกฎหมายกำหนดเช่นกัน ดังนั้นในระยะเวลาที่ผ่านมาจึงมีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะมีอยู่ด้วยกันสองประเภทคือ บริการสาธารณะระดับชาติ ซึ่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ กับบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบคลุมทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับเทศบาล ระดับจังหวัด และระดับภาค⁹² โดยในกรณีของประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ตั้งแต่หลังการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา ซึ่งได้เกิดการกระจายอำนาจลงไปอย่างสุดขีด ทั้งเทศบาล จังหวัดต่างก็มีอำนาจในการดำเนินการเป็นของตนเอง โดยได้เกิดกฎหมายหลายฉบับ ขึ้นตามมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน เช่น ด้านการศึกษา รัฐบาลกลางจะเป็นผู้รับผิดชอบทางวิชาการและจัดการด้านบุคลากร ตลอดจนเงินเดือนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้ด้วย แต่อำนาจบริหารจัดการอื่น ๆ นั้นมอบให้เป็นหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่นรับไปบริหารจัดการได้เอง เป็นต้น⁹³ โดยประเด็นหัวข้อวิจัยนี้เป็นเรื่องการจัดการศึกษาซึ่งเป็นบริการสาธารณะของท้องถิ่นในด้านที่ 3 ได้แก่ ด้านสังคมและการศึกษา

ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำบริการสาธารณะทางสังคม และการศึกษา ประเภทต่าง ๆ ครอบคลุมทั้งด้านสวัสดิการสังคม และการศึกษาซึ่งนอกเหนือจากที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการไปแล้วได้ด้วยเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีรายได้เป็นของตนเองจากภาษี และอากร 4 ประเภท รวมทั้งจากเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลางเพื่ออุดหนุนการดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้⁹⁴

2.2.5 เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อฝ่ายปกครองได้ก่อตั้งบริการสาธารณะขึ้นมาแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการจัดทำหรือกำกับดูแลให้มีการจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลดี ตามความมุ่งหมายของการก่อตั้งบริการ

⁹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 103

⁹³ สมาน รังสิโยภฤกษ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ, (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2543), หน้า 42-44

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44

สาธารณชนนั้นขึ้นมา โดยในการจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมี “เครื่องมือ” ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการด้วยกัน ดังนี้⁹⁵

- (1) มาตรการทางกฎหมาย
- (2) บุคลากร
- (3) ทรัพย์สิน
- (4) อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง

2.2.5.1 มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดทำหรือกำกับดูแลการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้น นอกเหนือจากกฎหมายซึ่งนับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ฝ่ายปกครองต้องใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ฝ่ายปกครองยังมีนิติกรรมทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำหรือกำกับดูแลการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะและสัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือในการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้แก่บุคคลอื่นไปดำเนินการจัดทำ โดยมาตรการทางกฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลทั่วไป นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล และสัญญาทางปกครอง ซึ่งสถานศึกษาของรัฐในฐานะที่จัดทำบริการสาธารณะก็ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยเช่นกัน รายละเอียดของมาตรการทางกฎหมายแต่ละประเภทเป็นดังนี้⁹⁶

2.2.5.1.1 นิติกรรมทางปกครองที่มีผลทั่วไป (les actes réglementaires) หมายถึง การกระทำทางปกครองที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองดังกล่าวไว้ไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นนิติกรรมที่เป็นการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองเพื่อมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมายระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือบุคคลทั่วไป มิได้เฉพาะเจาะจงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด แต่เป็นนิติกรรมที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่า เพราะไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนก่อน เช่น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของปัจเจกชน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการกระทำภายในขอบอำนาจของตนเท่านั้น⁹⁷ สำหรับสถานศึกษา

⁹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 97

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98

⁹⁷ มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง. (กรุงเทพฯ: วี พรินท์, 2551) หน้า6-9

ของรัฐจะมีกฎหมายในระดับต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะเป็นมาตรการทางกฎหมายประเภทนิติกรรมทางปกครองที่ผลทั่วไป ดังจะแสดงรายละเอียดให้เห็นในบทที่ 3 ต่อไป

2.2.5.1.2 นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล (des actes individuels) เป็นการที่ฝ่ายปกครองออกกฎเกณฑ์กำหนดสิทธิหน้าที่ของปัจเจกชนเป็นการเฉพาะรายอย่างเจาะจง เช่น การออกใบอนุญาตให้เอกชนคนคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และเฉพาะข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น ซึ่งจะรวมถึงคำสั่งทั่วไปทางปกครองที่เรียกว่า Allgemeine Inverfügung ด้วย แต่อาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนภายในฝ่ายปกครองหรือโดยศาลปกครองได้หากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁹⁸ สำหรับสถานศึกษาของรัฐจะมีการใช้นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะตัวเข้ามาเกี่ยวข้องเนื่องจากสภาพของบุคลากรในสถานศึกษาของรัฐมีฐานะเป็นข้าราชการ จึงผูกพันกับคำสั่งที่เป็นนิติกรรมทางปกครองเหล่านี้ด้วย ซึ่งจะพบกรณีส่วนใหญ่ในบริบทของสถานศึกษาของรัฐ และในปัจจุบันเริ่มพบกรณีที่ผู้ได้บังคับบัญชาในสถานศึกษาใช้สิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของตนแก่ศาลปกครองเป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ

2.2.5.1.3 สัญญาทางปกครอง (contrat administratif) ดังได้กล่าวไปแล้วว่า ฝ่ายปกครองสามารถทำสัญญาทางปกครองเพื่อใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีในบางกรณีที่สัญญาทางปกครองสามารถนำมาใช้กับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองได้ เช่น ในกรณีเกี่ยวกับการค้นคว้าหรือวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีที่ฝ่ายปกครองสามารถว่าจ้างให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันต่าง ๆ ทำการวิจัยโดยการทำข้อตกลงเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ทั้งนี้ก็จะพบกรณีประเภทนี้ในบริบทของสถานศึกษาของรัฐที่อยู่ในระดับขั้นพื้นฐานไม่มากนัก

2.2.5.2 บุคลากรของรัฐ

บุคลากรของรัฐ ได้แก่ บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง บุคลากรนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ทั้งนี้บุคลากรของรัฐมีหลายประเภท โดยในส่วนของบุคลากรของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองส่วนกลางแบ่งได้เป็น 5 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานของรัฐในกระทรวงสาธารณสุข และพนักงานราชการ⁹⁹ แต่สำหรับบริบทของสถานศึกษาของรัฐนั้นบุคลากรส่วนใหญ่จะมีสถานะเป็นข้าราชการซึ่งเรียกรวมอยู่ในกลุ่มข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายรวมถึง บุคคล ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพ.ร.บ.ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้รับ

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-25

⁹⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554) หน้า 231

ราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาโดยมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นองค์กลางในการบริหารงานบุคคล¹⁰⁰ โดยเงื่อนไขในการเข้าเป็นข้าราชการ มี 2 ประเภท คือ เงื่อนไขทั่วไปและเงื่อนไขเฉพาะ 1) เงื่อนไขทั่วไปในการเข้าเป็นข้าราชการมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ ประการแรก ความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครอง โดยหลักการพื้นฐานดังกล่าวเปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองอย่างเสมอภาคกัน ส่วนการจะเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวได้สร้างหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ความคิดเห็นทางด้านการเมืองและศาสนาที่ต่างกัน ไปเป็นเหตุให้เกิดการตัดสิทธิไม่ให้เข้าทำงานกับฝ่ายปกครองได้ โดยกฎหมายฝรั่งเศสห้ามไว้ข้าราชการออกจากงานเนื่องจากมีความคิดหรือความเห็นทางการเมืองที่ต่างกัน ส่วนในเรื่องศาสนานั้น กฎหมายฝรั่งเศสก็ยอมรับว่าศาสนาทุกศาสนาและความเชื่อในนิกายต่าง ๆ เป็นเรื่องส่วนบุคคลที่ไม่สามารถนำมาเป็นข้ออ้างในการรับเข้าทำงานกับรัฐได้ ประการที่สองคือ ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติและเงื่อนไขเรื่องอายุ โดยให้ถือว่าเพศชายและเพศหญิงมีสิทธิในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองอย่างเท่าเทียมกัน สำหรับเงื่อนไขเรื่องอายุ ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเข้าทำงาน ซึ่งโดยปกติก็คือระหว่างอายุ 25-35 ปี และอายุที่จะให้เกษียณอายุการทำงานได้ตามความเหมาะสมกับสภาพงานในหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ¹⁰¹

สำหรับการเข้าสู่การเป็นข้าราชการครูหรือผู้บริหารสถานศึกษานั้น กฎหมายของกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ต้องมีเงื่อนไขเฉพาะได้แก่ การเป็นผู้มีใบประกอบวิชาชีพครู หรือ ใบประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษาก่อนที่จะสมัครเข้าเป็นข้าราชการในตำแหน่งนั้น ๆ โดยระบบการสอบคัดเลือก การคัดเลือกข้าราชการเข้าทำงานทำได้หลายวิธี เช่น การแต่งตั้งหรือการสอบคัดเลือก ส่วนวิธีการปกติที่ใช้ในการคัดเลือกข้าราชการเข้าทำงานได้แก่ หรือในทางการบริหารงานบุคคลจะเรียกว่าระบบคุณธรรม กับระบบอุปถัมภ์ สำหรับระบบการสอบคัดเลือกข้าราชการของไทยตามระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) นั้นจัดเป็นระบบคุณธรรม โดยการสอบแข่งขัน ซึ่งจะประกอบไปด้วยกระบวนการดังต่อไปนี้

(1) ก่อนการสอบแข่งขัน ฝ่ายปกครองที่ต้องการจะรับข้าราชการเข้าทำงานจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 232

¹⁰¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 104

ก. วางหลักเกณฑ์ในการสอบคัดเลือก เช่น กำหนดจำนวนคนที่ต้องการรับ กำหนดกระบวนการสอบคัดเลือกและขั้นตอนในการสอบ เช่น สอบข้อเขียน สอบสัมภาษณ์ เป็นต้น หลักเกณฑ์นี้ไม่สามารถแก้ไขได้หากการสอบคัดเลือกได้ประกาศอย่างเป็นทางการแล้ว

ข. กำหนดวันสอบ วันสอบคัดเลือกจะต้องกำหนดโดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องข้าราชการและจากผู้รับผิดชอบงบประมาณค่าใช้จ่าย กฎกระทรวงจะต้องกำหนดวัน เวลา เงื่อนไขในการรับสมัคร จำนวนตำแหน่งที่จะรับและวันสอบอย่างชัดเจนและเป็นทางการ

ค. รายชื่อผู้สมัครสอบ เมื่อฝ่ายปกครองตรวจสอบเอกสารและคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัครแล้วให้ปิดประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าสอบ

ง. ตั้งคณะกรรมการดูแลกระบวนการสอบทั้งหมด โดยทุกขั้นตอนจะต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ตามสิทธิที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีหลักสำคัญให้ต้องเปิดเผยข้อมูลได้

(2) กระบวนการสอบแข่งขัน กระบวนการสอบแข่งขันจะต้องเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของผู้เข้าสอบ หลักเกณฑ์ในการสอบแข่งขันที่ได้กำหนดไว้แล้วไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้แม้ผู้สมัครจะให้ความยินยอมก็ตาม คณะกรรมการสอบเป็นผู้มีอำนาจตามหลักเกณฑ์ในการสอบที่ได้วางเอาไว้เช่น ดูแลจัดการสอบ คัดเลือกข้อสอบ และให้คะแนน ผลการสอบจะต้องจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อโดยคณะกรรมการและต้องเรียงตามลำดับคะแนนที่ได้ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะจัดทำบัญชีรายชื่อสำรองสำหรับแก้ปัญหากรณีผู้สอบแข่งขันสอบได้แต่ต่อมาได้สละสิทธิในภายหลังได้ และเมื่อคณะกรรมการสอบจัดทำผลการสอบเรียบร้อยแล้วก็จะหมดหน้าที่ทันที

(3) ผลการสอบแข่งขัน ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลที่ผ่านการสอบแข่งขันทั้งหมดตามบัญชีรายชื่อผลการสอบ ที่คณะกรรมการสอบจัดทำเข้าทำงานฝ่ายปกครอง อาจแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวบางส่วนหรืออาจไม่แต่งตั้งเลยก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามในการแต่งตั้งฝ่ายปกครองจะต้องแต่งตั้งตามลำดับรายชื่อผู้สอบได้ตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสอบจัดทำ¹⁰² โดยผลการสอบแข่งขันของข้าราชการครูนั้นจะประกาศโดยทำเป็นบัญชีรายชื่อที่เรียงตามคะแนนสอบจากมากไปน้อย และมีหลักเกณฑ์กำหนดให้ต้องเรียกบรรจุเข้ารับราชการตามลำดับของบัญชีรายชื่อจากลำดับแรกไปจนถึงลำดับสุดท้าย โดยบัญชีรายชื่อที่ประกาศจากการสอบแข่งขันแต่ละครั้งจะสามารถใช้ได้ 2 ปี หากไม่มีการสอบแข่งขันใหม่

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 106

โดยในระบบของข้าราชการครู เมื่อบุคคลใดผ่านการสอบคัดเลือกและได้ถูกเรียกตัวมาบรรจุเป็นข้าราชการครูแล้ว จะได้เริ่มเป็นข้าราชการในตำแหน่ง “ครูผู้ช่วย” โดยจะอยู่ในตำแหน่งนี้ 2 ปี เพื่อให้ทดลองทำงานในสถานศึกษาที่ถูกเรียกไปบรรจุ และกำหนดว่าในระหว่างเป็นครูผู้ช่วยในช่วงของการทดลองงานนี้ห้ามมิให้ย้ายไปสถานศึกษาอื่น เมื่อผ่านการประเมินแล้วจึงจะมีการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการครูประจำการ ตำแหน่ง ครู คศ.1 ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานได้พิจารณาถึงความสามารถ ความรอบรู้ และวิธีการทำงานของบุคคลนั้น โดยระหว่างทดลองงานในตำแหน่งครูผู้ช่วยนั้นจะมีการอบรมและข้อกำหนดให้ต้องพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานสามารถตัดสินใจว่าบุคคลดังกล่าวมีความรู้ความสามารถพอที่จะทำงานกับคนในหน่วยงานนั้นต่อไปหรือไม่

2.2.5.3 ทรัพย์สิน

ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งทรัพย์สิน ทั้งสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งหลายได้สองวิธี คือ การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเอกชนกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยวิธีพิเศษ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสังหาริมทรัพย์นั้น เพื่อที่จะได้มาครอบครอง ฝ่ายปกครองสามารถใช้กระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเอกชน ซึ่งโดยทั่วไปจะได้แก่ การทำสัญญา ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ทั่วไปที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือกฎหมายพาณิชย์ เช่น การทำสัญญาซื้อขายหรือแลกเปลี่ยน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองอาจใช้สัญญาพิเศษ เพื่อใช้ในการจัดหาสังหาริมทรัพย์ เช่น สัญญาจัดหาพัสดุ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุ โดยมีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองที่มีมานานและหลายคำวินิจฉัยที่ระบุไว้ว่า สัญญาจัดหาพัสดุเหล่านี้เป็นสัญญาทางปกครอง และนอกจากนี้ ฝ่ายปกครองอาจได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์ด้วยวิธีพิเศษดังจะได้อีกกล่าวต่อไป ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์นั้น ฝ่ายปกครองได้มาโดยใช้กระบวนการธรรมดาทั่วไป เช่นเดียวกับการได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ครอบครองหรือรับมรดก เป็นต้น แต่ในบางกรณีเมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ในบางแห่งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยฝ่ายปกครองไม่สามารถได้อสังหาริมทรัพย์นั้นมาด้วยวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง จึงจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีวิธีพิเศษที่จะทำให้ฝ่ายปกครองได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้น ซึ่งเรียกว่า “การเวนคืน” ซึ่งหมายถึงการที่รัฐใช้อำนาจปกครองไปบังคับซื้อที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของเอกชน แต่ต้องเป็นที่ดินที่มีความจำเป็นมาก ทั้งนี้เพื่อที่จะเป็นการยืนยันถึงลักษณะของทรัพย์สินที่

จะเวนคืนว่าจะนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ แต่เดิมนั้น คำว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีความหมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างซึ่งมีความจำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับงานของรัฐทุกประเภท แต่ต่อมานักกฎหมายก็ได้ให้คำจำกัดความใหม่ให้แคบลงโดยให้หมายความถึงทรัพย์สินที่จำเป็นสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ การให้คำจำกัดความในลักษณะนี้มีที่มาอันเนื่องมาจากการเวนคืนนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน จึงควรกำหนดกรอบหรือขอบเขตในการเวนคืนให้แคบลง และมีความแน่นอนตายตัวเพื่อไม่ให้สิทธิของประชาชนที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินจะต้องถูกกระทบโดยไม่จำเป็น โดยแนวความคิดของนักกฎหมายดังกล่าวได้รับการยอมรับจากศาลปกครองโดยเมื่อเกิดการร้องเรียนต่อศาลปกครองว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการเวนคืนอย่างไม่เป็นธรรม ศาลปกครองก็จะเคร่งครัดกับการตรวจสอบกระบวนการในการเวนคืนและเหตุผล ในการเวนคืนเพื่อให้ความเป็นธรรมกับประชาชนให้ดีที่สุด¹⁰³

ทั้งนี้ในกรณีทรัพย์สินสถานศึกษาของรัฐนั้น โดยเฉพาะที่ดินการได้มาจะไม่ใช่ในลักษณะของการเวนคืนแต่อย่างใด เพราะส่วนใหญ่จะอยู่ในลักษณะของทรัพย์สินในที่ราชพัสดุมาแต่เดิมแล้ว หรือเป็นที่ดินที่เอกชนสมัครใจบริจาคให้แก่ราชการโดยมีวัตถุประสงค์ในการนำไปสร้างสถานศึกษาให้แก่คนในชุมชนนั้น ๆ แต่เดิมสถานศึกษาไม่มีอำนาจโดยตรงในการบริหารทรัพย์สินในที่ราชพัสดุ แต่ปัจจุบันภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ตาม มาตรา 35 สถานศึกษาของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยกฎหมายได้ให้ทั้งสิทธิและหน้าที่ในการบริหารงาน งบประมาณ โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59 ที่กำหนดให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา โดยบรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ผลดังกล่าวของกฎหมายทำให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอิสระในการตัดสินใจและบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาของสถานศึกษาตน ได้อย่างคล่องตัวโดยสามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ รวมทั้งจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นที่ราชพัสดุได้ โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังอีกต่อไป ซึ่งรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะนำเสนอในบทที่ 3 ต่อไป

2.2.5.4 อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง เป็นเครื่องมือทางกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้นิติบุคคลซึ่งจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะ มีอำนาจพิเศษที่สำคัญประการหนึ่ง

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108

ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากวิธีการทางกฎหมายเอกชนนั้น ซึ่งเรียกกันว่า อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองนี้เป็นอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยจะพบอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองได้ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองประเภทต่าง ๆ หรืออาจเป็นเอกสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง เช่น การไม่สามารถยึดทรัพย์สินของฝ่ายปกครองได้ เป็นต้น จะสังเกตเห็นได้ว่าบริการสาธารณะทุกประเภทที่จัดทำหรือกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครอง จะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนและมีอำนาจพิเศษดังกล่าวอยู่ในบริการสาธารณะนั้น ๆ¹⁰⁴

อย่างไรก็ตามประเทศไทยซึ่งยึดมั่นในหลักนิติรัฐ (legal state) เป็นหลักในการปกครองประเทศ โดยมีหลักสำคัญประการหนึ่งว่ารัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วยการใช้กฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะและมีฐานะเหนือกว่าเอกชน แต่ก็ต้องไม่ใช่อำนาจนอกรอบที่กฎหมายให้ไว้ซึ่งจะอยู่ภายใต้หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งจะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน และมีผลผูกพันครอบคลุมกิจกรรมสำคัญของรัฐทุกประเภทให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม โดยมีฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีการใช้อำนาจการปกครองจะสามารถกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และต้องเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย หากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวผลที่ตามมาคือผู้กระทำความผิดสามารถฟ้องเพิกถอนคำสั่งนั้นได้¹⁰⁵

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว การที่ฝ่ายปกครองจะจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลสมบูรณ์ตามความต้องการของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมี “เครื่องมือ” หรือวิธีการเป็นพิเศษสำหรับใช้ในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นอำนาจที่มีอยู่เหนือเอกชนและเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปตามความประสงค์ของฝ่ายปกครอง แต่ทั้งนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ รวมถึงในกรณีที่ปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำนั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย¹⁰⁶ ทั้งนี้ในบริบทของสถานศึกษาของรัฐที่มีกฎหมายกำหนดสถานะให้เป็นนิติบุคคลจึงอยู่ในฐานะที่มีสิทธิหน้าที่

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 117

¹⁰⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555) หน้า 431-434

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 437

และอำนาจในการปกครองตนเอง รวมถึงมีอิสระในการตัดสินใจและบริหารจัดการสถานศึกษาทั้งด้านบริหารวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปได้อย่างอิสระ

2.2.6 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะกับบริการสาธารณะ

นิติสัมพันธ์ของผู้ใช้บริการกับบริการสาธารณะนั้นไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและตายตัวว่าจะเป็นอย่างใด ทั้งนี้เนื่องมาจากบริการสาธารณะมีหลายประเภทและผู้จัดทำบริการสาธารณะก็มีหลายประเภท ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะกับบริการสาธารณะจึงเกิดขึ้นเมื่อมีการเข้าใช้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำหรือกำกับดูแลความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ได้¹⁰⁷ ดังจะได้ศึกษาต่อไป

2.2.6.1 นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน

ผู้ให้บริการ ในที่นี้จะหมายถึงรัฐ ในฐานะผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะส่วน ผู้ใช้บริการจะหมายถึงประชาชนในรัฐ โดยผู้ใช้บริการตามนิติสัมพันธ์ของกฎหมายปกครองนี้จะเป็นผู้รับประโยชน์ เนื่องจากบริการสาธารณะจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ด้วยเหตุนี้เองเมื่อฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะก็จะต้องมีผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ โดยไม่จัดว่าเป็นผู้รับบริการ แต่จะเรียกว่าเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เพราะประชาชนภายใต้การดูแลของรัฐมิได้มีความสัมพันธ์กับบริการสาธารณะนั้น ๆ เป็นการส่วนตัวเฉพาะกิจเหมือนกฎหมายเอกชน เนื่องจากรัฐจัดขึ้นเพื่อให้บริการเป็นส่วนรวมมิได้จำเพาะเจาะจงแก่คนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การรักษาความปลอดภัย การสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน รวมถึงการได้รับบริการจากรัฐด้านการศึกษา ซึ่งเป็นหัวข้อของงานวิจัยนี้ ผู้รับประโยชน์จะได้สิทธิในการใช้บริการสาธารณะดังกล่าวเพราะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดหามาให้บริการแก่ประชาชนในรัฐ ตามหลักการของการบริการสาธารณะที่ได้กล่าวไปแล้ว

โดยหลักของนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน จะเป็นการกระทำฝ่ายเดียวที่เงื่อนไข การกระทำฝ่ายเดียวในกรณีแรกทีกล่าวมาแล้วนั้น โดยฝ่ายปกครองอาจกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เพิ่มขึ้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ให้อำนาจหัวหน้าหน่วยงานที่สามารถกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมาได้ โดยนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนต้องไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค ซึ่งถือเป็นหลักทั่วไปของระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้รับรองและคุ้มครองความเสมอภาคเป็นหลักสำคัญของระบบกฎหมายมหาชน และ

¹⁰⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 123

ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับของอารยประเทศ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าตามธรรมชาติมนุษย์ทุกคนเกิดมาต้องมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติและทุกคนจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน¹⁰⁸ ซึ่งในหัวข้อของงานวิจัยนี้เป็นบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาของสถานศึกษาของรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2540 ถึงปัจจุบันได้รองรับหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาอบรมขึ้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”¹⁰⁹

2.2.6.2 นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน

ผู้ให้บริการในที่นี้ยังคงหมายถึงรัฐในฐานะผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนผู้ใช้บริการจะหมายถึงประชาชนในรัฐ โดยผู้ใช้บริการตามนิติสัมพันธ์ของกฎหมายเอกชนนี้จะเป็นผู้รับบริการและอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน แม้ในตอนทำสัญญาจะถูกจัดว่าเป็นสัญญาทางปกครองก็ตาม การที่สัญญาดังกล่าวถูกจัดว่าเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชนก็เนื่องมาจากลักษณะของตัวกิจกรรมที่จัดทำที่มีความคล้ายคลึงกับการจัดทำธุรกิจการค้าของเอกชน โดยผลของการเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ จะมีความสัมพันธ์ตามหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป คือยึดความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาของกลุ่มสัญญาทั้ง 2 ฝ่าย โดยถือว่ารัฐที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะเป็นผู้ให้คำเสนอ ส่วนประชาชนผู้มาใช้บริการสาธารณะดังกล่าวนี้ถือเป็นผู้ให้คำสนอง และเมื่อคำเสนอกับคำสนองตรงกันจึงเป็นมูลเหตุของการเกิดนิติสัมพันธ์ต่อกันในฐานะที่สองฝ่ายเท่าเทียมกัน โดยปกติเมื่อบุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้บริการสาธารณะมีความประสงค์จะเป็นผู้ใช้บริการสาธารณะ บุคคลนั้นก็จะเข้าไปหาฝ่ายปกครองหรือเข้าไปใช้บริการสาธารณะด้วยความสมัครใจ และฝ่ายปกครองก็จะรับหรือให้ผู้นั้นใช้บริการสาธารณะด้วยความสมัครใจ ซึ่งถือเป็นการมอบสถานะผู้ใช้บริการให้แก่ผู้นั้น แต่เป็นประโยชน์ในลักษณะผู้รับบริการที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ได้รับจากการบริการสาธารณะนั้น ๆ ซึ่งมักจะต้องมีการเสียค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมในการใช้บริการสาธารณะดังกล่าวด้วย นอกจากนี้กฎหมายเอกชนยังเปิดช่องให้เอกชนที่เข้ามาเป็นคู่สัญญากับรัฐซึ่งเป็นผู้จัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ในเรื่องที่เอกชนที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันกับรัฐจึงมีสิทธิก่อตั้ง ยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงนิติกรรมระหว่างกัน เพราะคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้โดยอาศัยการแสดงเจตนาร่วมกัน ไม่มีใครบังคับได้ ไม่มีใครสามารถแสดงเจตนาฝ่ายเดียวกำหนดให้ผู้อื่นปฏิบัติโดยผู้อื่นโดยไม่ยินยอมได้ ทำให้เมื่อเกิดกรณีพิพาทกันจึงต้องอยู่ในขอบอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะใช้หลักกฎหมายเอกชนพิจารณาตัดสินคดี แม้ในตัวเนื้อของกิจกรรมที่เป็นข้อพิพาทกันนั้นจะเป็นการ

¹⁰⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555) หน้า 405-406

¹⁰⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43

บริการสาธารณะโดยแท้ แต่ ณ ที่นี้ถือว่า รัฐขอลดฐานะของตนเพื่อเข้าเป็นคู่สัญญากับเอกชนและผูกพันตนเองตามหลักกฎหมายเอกชน เมื่อเกิดกรณีพิพาทจึงจะอ้างขึ้นศาลปกครองไม่ได้¹¹⁰

จากการนำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจ และหลักการบริการสาธารณะทั้งหมดที่กล่าวไปเพื่อเชื่อมโยงให้เห็นความเป็นมาที่เป็นมูลเหตุของการเกิดสถานศึกษานิติบุคคล ที่เป็นผลผลิตจากนโยบายการกระจายอำนาจในด้านการจัดการศึกษาของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดบริการสาธารณะด้านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการศึกษาถือเป็นบริการสาธารณะของรัฐประเภทหนึ่ง และมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาพรวมของทั้งประเทศ ทำให้เกิดการผลักดันให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยหนึ่งในกลวิธีการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวคือ การให้สถานะนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแก่สถานศึกษาของรัฐ ซึ่งหัวข้อถัดไปผู้วิจัยจะกล่าวถึงทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนรวมถึงรายละเอียดของสถานศึกษานิติบุคคลที่เป็นประเด็นหลักของงานวิจัยในครั้งนี้

2.3 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (Juristic Person)

ในหัวข้อสุดท้ายของบทที่ 2 ผู้วิจัยขอแนะนำทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพื่อเชื่อมโยงไปถึงกฎหมายที่กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งผู้วิจัยขอแนะนำรายละเอียดในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคล

2.3.1.1 ทฤษฎีที่กล่าวว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมุติ (Fiction Theory) หรือทฤษฎีนิติบุคคลสมมติ ของนักกฎหมายแบบปฏิฐานนิยม (Positivist) โดยทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมายแต่ไม่ได้มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง เนื่องจากนิติบุคคลไม่มีตัวตนเป็นแต่เพียงบุคคลที่กฎหมายสมมุติให้มีขึ้นเพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและให้สามารถแสดงเจตนาได้ด้วย แต่เนื่องจากนิติบุคคลไม่อาจจะแสดงเจตนาได้เองจึงต้องแสดงออกมาโดยทางผู้แทนนิติบุคคล ดังนั้นนิติบุคคลจึงจำเป็นที่จะต้องผู้แทนนิติบุคคลมาเป็นผู้แสดงเจตนาแทน และนิติบุคคลจะมีสิทธิเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น รวมทั้งกฎหมายอาจจะให้สภาพนิติบุคคลหรือถอนสภาพนิติบุคคลเมื่อใดก็ได้¹¹¹

¹¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 127

¹¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547), หน้า 14

บุคคลสำคัญที่สนับสนุนทฤษฎีนี้คือ Savigny นักนิติศาสตร์คนสำคัญของเยอรมัน ส่วนอีกทฤษฎีถือว่า นิติบุคคลไม่ได้เป็นเพียงบุคคลที่กฎหมายสมมติให้มี แต่เป็นบุคคลที่เกิดจากการที่คนหลายคนมา “เข้ากัน” และการ “เข้ากัน” เช่นนั้นก่อให้เกิดเป็นองค์กรที่มีจุดมุ่งหมายมีชีวิตจิตใจและเป็นของตัวเอง มีสถานะเป็นหน่วยทางสังคมอย่างแท้จริงขึ้นมา และมีค่าในสังคมไม่ต่างไปจากบุคคลธรรมดา เราเรียกทฤษฎีเช่นนี้ว่า Real Corporation Theory หรือทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสถานะเป็นหน่วยทางสังคมอย่างแท้จริง หรือทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ ซึ่งเป็นทฤษฎีของ Gierke นักนิติศาสตร์คนสำคัญของเยอรมันอีกท่านหนึ่ง แนวความคิดทางทฤษฎีทั้งสองประการนี้ส่งผลในทางนิติบัญญัติและในทางปฏิบัติอย่างมากตราบถึงปัจจุบัน¹¹² แนวคิดดังกล่าวตามทฤษฎีนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และได้ส่งผลกระทบต่อความคิด ในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาสภาพบุคคลในระบบกฎหมายต่าง ๆ สรุปได้เป็นระบบใหญ่ ๆ 3 ระบบด้วยกัน คือ

1) นิติบุคคลอาจจัดตั้งขึ้นโดยอิสระ (free corporation system) โดยมีกฎหมายรับรองให้นิติบุคคลเกิดขึ้น เมื่อปรากฏว่าคณะบุคคลหรือองค์กรใดได้จัดตั้งกันเป็นตัวเป็นตน มีสถานที่ตั้ง มีวัตถุประสงค์ และผู้แทนครบถ้วนตามเงื่อนไขในกฎหมายแล้วก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นเลยโดยอัตโนมัติ ผู้ประสงค์จะจัดตั้งนิติบุคคลไม่จำเป็นต้องทำการอย่างอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากนั้นอีก¹¹³

2) การจัดตั้งเป็นนิติบุคคลทำได้โดยต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเท่านั้น (concession system) ระบบนี้เป็นระบบที่สะท้อนความคิดว่านิติบุคคลเกิดขึ้นได้จากอำนาจรัฐเท่านั้น อันเป็นความคิดที่สืบมาจากการรับ Fiction Theory อย่างเต็มตัว โดยวิธีขออนุญาตนี้ รัฐก็จะสามารถกำหนดจำนวนนิติบุคคลหรือกำหนดเงื่อนไขตามที่รัฐเห็นสมควร ให้ผู้ประสงค์จะจัดตั้งนิติบุคคลปฏิบัติ เพื่อประโยชน์ในการจำกัดและควบคุมการจัดตั้ง ตลอดจนควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลอย่างใกล้ชิดนั่นเอง ความคิดนี้แม้จะคับแคบในแง่ที่ทำให้เอกชนไม่มีอิสระในการก่อตั้งนิติบุคคล แต่ก็ยังเป็นประโยชน์แก่รัฐในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะจัดควบคุมการก่อตั้งและดำเนินการของนิติบุคคลบางประเภทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับผลประโยชน์สำคัญของรัฐ¹¹⁴

3) นิติบุคคลอาจจัดตั้งขึ้นโดยผู้ขอจัดตั้งปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้วไม่ขอจดทะเบียนนิติบุคคลต่อเจ้าพนักงาน (normative system) ในกรณีเช่นนี้ หากผู้ขอจัดตั้งนิติบุคคลได้กระทำตามหลักเกณฑ์หรือมีคุณสมบัติตามที่วางไว้ครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานมีหน้าที่จดทะเบียนนิติบุคคลให้ไม่สามารถบ่ายเบี่ยงได้ ระบบนี้อาจนับว่าเป็นผลจากการประนีประนอม

¹¹² กิตติศักดิ์ ปรกิติ, หลักกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), หน้า 210

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 210-212

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 210-212

ระหว่างความคิด Fiction Theory กับ Free Corporation Theory และให้หลักประกันแก่เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมหรือหมู่คณะอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญพอสมควร¹¹⁵

2.3.1.2 ทฤษฎีที่กล่าวว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่มียุ่จริง (Relistic Theory) ซึ่งนักกฎหมายฝ่ายนี้เห็นว่านิติบุคคลเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นจริง ๆ มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริงมิใช่สิ่งสมมติขึ้นอย่างลอย ๆ นิติบุคคลจึงสามารถมีเจตนาอันแสดงออกโดยผ่านการแสดงเจตนาของบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลได้ เพราะนิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดา นิติบุคคลมิใช่สิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นตามชอบใจ กฎหมายเพียงรับรองสภาพความเป็นอยู่ของนิติบุคคลซึ่งมีอยู่แล้วและคอยควบคุมนิติบุคคลโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของนิติบุคคลไว้เท่านั้น หากกฎหมายไม่รับรองสภาพนิติบุคคลก็เท่ากับเป็นการฝ่าฝืนธรรมชาติ¹¹⁶ โดยทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลได้เกิดขึ้นและมีอยู่จริง (The realistic or organic theory, the real existence of legal persons) ยกตัวอย่างเช่น การเกิดขึ้นของบริษัท เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายยอมรับรับรองกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งบริษัท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำไรหรือผลประโยชน์ตามที่ภาษาเยอรมันเรียกว่า Reale Verbandsperson แปลว่าสมาคม การรวมของกลุ่มบุคคล เช่น บริษัท ทฤษฎีนี้ได้ถือว่าคณะบุคคลได้รวมตัวกัน นิติบุคคลเกิดขึ้นแล้วมีอยู่จริง ผู้แทนของนิติบุคคลไม่อาจแยกออกจากนิติบุคคลได้ จึงถือได้ว่าผู้แทนของนิติบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของนิติบุคคล ดังนั้น สถานภาพและฐานะของนิติบุคคลจึงมิใช่เป็นเพียงสิ่งที่สมมติขึ้นตามกฎหมายเท่านั้น¹¹⁷ หากไม่มีกฎหมายรับรองให้คณะบุคคลองค์กร หรือสถาบันใดมีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันนั้นย่อมไม่อาจมีสภาพเป็นนิติบุคคลขึ้นมาได้และไม่อาจมีสิทธิหรือหน้าที่ใด ๆ ได้ นิติบุคคลที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับปัจจุบันรับรองไว้มีอยู่ด้วยกัน 5 ประเภท คือ สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัดและบริษัทจำกัด นิติบุคคลเหล่านี้จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยเอกชนแสดงเจตนาจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นโดยทำเป็นสัญญาจัดตั้ง หรือทำเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวแสดงเจตนาจัดตั้งกองทรัพย์สินขึ้นเป็นมูลนิธิแล้วไปขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงาน เมื่อเจ้าพนักงานจดทะเบียนให้แล้วนิติบุคคลที่ขอจัดตั้งก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นมา ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น โดยหลักแล้วเป็นการจัดตั้งนิติบุคคลในระบบจดทะเบียน (Normative System) เพราะต้องการความแน่นอนเพื่อประโยชน์ของบุคคลภายนอกที่จะเข้าทำนิติกรรมสัญญากับนิติ

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 210-212

¹¹⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547), หน้า 14-15

¹¹⁷ ประสิทธิ์ โภทวีโลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติบุคคลและความรับผิดชอบอาญาของนิติบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (2549), หน้า 5

บุคคลนั้น ๆ โดยที่นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนอาจมีวัตถุประสงค์ในทางการค้ากำไร เช่น บริษัท หรือไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้ากำไรก็ได้ หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นโดยมิได้มุ่งหมายหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน เป็นต้น¹¹⁸

สำหรับสถานศึกษานิติบุคคลตามหัวข้อการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเชื่อว่าเกิดจากการผสมผสานกันของทฤษฎีนิติบุคคลทั้ง 2 ทฤษฎี เพราะสถานศึกษานิติบุคคลแม้จะเป็นนิติสมมติแต่ก็มีจำเป็นต้องไปขอจดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนนิติบุคคลเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะสถานศึกษานิติบุคคลเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ที่ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง ซึ่งมีกฎหมายรองรับไว้ว่าเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้มีสิทธิในการใช้อำนาจดังกล่าวที่มีอยู่จริงเพื่อบริหารจัดการภายในสถานศึกษาของตนได้อย่างคล่องตัว ซึ่งมีทั้งสิทธิและหน้าที่ในการบริหารงานตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้

2.3.2 แนวคิดและลักษณะสำคัญของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

2.3.2.1 แนวคิดของการเกิดนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

การเกิดนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นผลมาจากการแทรกแซงของรัฐ การแทรกแซงมีวิธีการหลายรูปแบบโดยอาจเป็นไปในรูปแบบของการออกกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะด้วยการตราพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติโดยพิจารณาประกอบกับหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจทางปกครอง¹¹⁹ ทั้งนี้เพราะนิติบุคคลมหาชนจัดตั้งขึ้นโดยอำนาจของรัฐ ไม่ถือเอาความสมัครใจหรือการแสดงเจตนาของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นสาระสำคัญของการจัดตั้งนิติบุคคลนั้น ต่างจากนิติบุคคลเอกชนที่การจัดตั้งต้องอาศัยความสมัครใจหรือการแสดงเจตนาของผู้เกี่ยวข้องเป็นสาระสำคัญ โดยผลของกฎหมายมหาชนดังกล่าวที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีสิทธิหน้าที่ และสามารถทำกิจการอันเป็นการก่อดินสัมพันธกับบุคคลอื่นได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งการเกิดของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างจากการก่อตั้งนิติบุคคลเอกชน เพราะการก่อตั้งนิติบุคคลเอกชนเกิดจากการริเริ่มของปัจเจกชน โดยรัฐมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการก่อตั้งแต่อย่างใด นิติบุคคลเอกชนจึงเกิดจากเจตนา

¹¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547), หน้า 15

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16

ของเอกชนในการเข้ามารวมตัวกันโดยแท้ โดยที่รัฐเพียงแต่กำหนดเงื่อนไขในการก่อตั้งเท่านั้น¹²⁰ โดยการเริ่มสภาพบุคคลของนิติบุคคลนั้นหากเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้น โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มักจะเป็นนิติบุคคลมหาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ นิติบุคคลเหล่านี้ถือว่าเริ่มมีสภาพบุคคลเมื่อกฎหมายที่ก่อตั้งมีผลบังคับตามกฎหมาย แตกต่างจากนิติบุคคลที่เกิดขึ้นจากกฎหมายเอกชน เช่น ห้างหุ้นส่วน บริษัท สมาคม มูลนิธิ ต่าง ๆ เหล่านี้สภาพความเป็นบุคคลเริ่มขึ้นเมื่อได้กระทำการผ่านขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่วนมากเริ่มขึ้นเมื่อได้มีการจดทะเบียนก่อตั้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่¹²¹

นอกจากนี้การเข้าร่วมเพื่อเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนเป็นไปตามพฤติการณ์ของแต่ละคน ต่างจากการเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลเอกชนที่ต้องเกิดจากความสมัครใจเข้าร่วมของบุคคลนั้นเท่านั้น¹²² โดยระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทยปรากฏชัดขึ้นในภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 โดยรัฐมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินกิจกรรมในทางที่เป็นสาธารณะประโยชน์สำหรับประเทศ จึงเรียกร้องให้มีการจัดองค์กรภายในรัฐ โดยคำนึงถึงภารกิจของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ และสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านี้เพื่อจัดเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง ในการจัดระบบนิติบุคคลมหาชนที่จัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยนั้นเมื่อพิจารณาจากหลักในการจัดระเบียบบริหารส่วนราชการภายในรัฐเห็นได้ว่าการแบ่งนิติบุคคลมหาชน ตามลักษณะการเกิดขององค์กรนิติบุคคลมหาชนนั้นได้ดังนี้

1. ส่วนราชการ หมายถึง องค์กรที่เป็นราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค (โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนราชการเช่นกัน จะได้แยกออกไปเป็นการเฉพาะ) ในปัจจุบันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ได้รับฐานะเป็นนิติบุคคลในสมัยรัชกาลที่ 6 จนถึงปัจจุบัน ส่วนจังหวัดนั้นเริ่มเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2495 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งในปัจจุบันก็ยังรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ด้วย โดยส่วนราชการเหล่านี้จะดำเนินกิจกรรมหลักที่เรียกว่า ภารกิจพื้นฐานของ

¹²⁰ ชาตรี เรื่องเศรษฐรงค์, คำบรรยายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล Civil & Commercial Code(Persons) Law 111: กฎหมายว่าด้วยบุคคล คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 39

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 17

รัฐ โดยถือเป็นการกิจพื้นฐานและการกิจดั้งเดิมของรัฐที่รัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อประชาชนทุกคนในสังคมอย่างเสมอภาคกันไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้¹²³

2. รัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจนั้นเกิดขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจลำคับรองของรัฐ โดยรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้ง ซึ่งรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจนั้นอยู่อย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาถึงภารกิจของรัฐวิสาหกิจพบว่า รัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นจากข้อจำกัดของส่วนราชการเนื่องจากส่วนราชการมีภารกิจที่จะต้องจัดทำมากมายประกอบกับในระยะต่อมามีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำภารกิจลำคับรองเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ ภารกิจทางด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ รวมถึงงานสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน เป็นต้นซึ่งภารกิจในลำคับรอง (secondary section of state) เหล่านี้ไม่ต้องอาศัยอำนาจบังคับก็สามารถดำเนินการได้ อันแตกต่างกับภารกิจพื้นฐาน (primary section of state)¹²⁴

3. องค์กรมหาชน มีการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะ และอีกประเภทหนึ่งคือ องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ องค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีกฎหมายรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลไว้อย่างชัดเจน โดยที่ องค์กรมหาชนนั้นถือเป็นองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่ 3 ที่แยกออกมาจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เนื่องมาจากภารกิจของ องค์กรมหาชนเองที่ไม่มีลักษณะการบริหารงานที่เป็นส่วนราชการ ลักษณะกิจกรรมภารกิจที่จัดทำก็ไม่ใช่เรื่องในทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์จึงไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจได้¹²⁵

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีรูปแบบต่าง ๆ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ในกรณีของสภาตำบลนั้น ไม่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด แต่ได้มีการกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วยตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำลังจะลดจำนวนลงในปัจจุบัน สำหรับภารกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายจากกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การพาณิชย์ หรือทางสังคม การดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้โดยอิสระไม่จำเป็นต้องได้รับมอบหมายหรือรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการ

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

บริหารส่วนกลางจะทำหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องเข้าไปบังคับบัญชาหรืออำนวยการเอง¹²⁶

5. องค์กรที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน่วยงานธุรการขององค์กรเหล่านี้จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน มีความเป็นอิสระ สามารถจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับภารกิจและบุคลากรด้วยตนเองทั้งนี้เพื่อความความเป็นอิสระจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น¹²⁷

6. วัดในพระพุทธศาสนา ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้วัดในพระพุทธศาสนามีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้จำแนกวัดออกเป็นสองประเภท คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศให้มีฐานะเป็นวัดแล้ว เมื่อเป็นวัดตามกฎหมายแล้วก็มีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา และเมื่อพิจารณาถึงกิจการเกี่ยวกับวัดจะเห็นได้ว่ากิจการเกี่ยวกับพุทธศาสนาและบำรุงรักษาองค์กรทางพุทธศาสนาถือเป็นกิจการของรัฐ จึงเป็นการสอดคล้องกับภารกิจที่จะจัดให้วัดในพระพุทธศาสนาเป็นนิติบุคคลมหาชน¹²⁸

2.3.2.2 ลักษณะสำคัญของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

เนื่องด้วยที่มาของการเกิดนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างกับการเกิดนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ดังนั้นลักษณะสำคัญของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน กล่าวคือนิติบุคคลมหาชนเป็นการดำเนินงานเพื่อสาธารณะประโยชน์ตามความประสงค์ของรัฐ รัฐจึงให้ออกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชนแก่นิติบุคคลมหาชนโดยปรากฏอยู่ในรูปของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งมีผลทำให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน นอกจากประเด็นเรื่องการเกิดของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่ได้กล่าวไปแล้วยังสามารถวิเคราะห์ประเด็นที่เป็นลักษณะเฉพาะของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนได้อีก 3 ประเด็น ดังนี้

1. เรื่องฐานะของนิติบุคคลที่เหนือกว่า กฎหมายจะให้ฐานะนิติบุคคลมหาชนเหนือกว่านิติบุคคลเอกชน การมีนิติสัมพันธ์ระหว่างกันอาจไม่จำเป็นต้องอาศัยความสมัครใจ หรือยึดความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาร่วมกันตามหลักกฎหมายเอกชนก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากนิติบุคคลมหาชน

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

เป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐผู้ใช้อำนาจปกครองที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไว้ให้มีฐานะเหนือกว่าเอกชนหรือนิติบุคคลเอกชน โดยมีสิทธิบังคับการไปได้ตามอำนาจโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยความยินยอมของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นเอกชนก็ได้ แต่กระทำได้เท่าที่ไม่ขัดต่ออำนาจที่ตนมีอยู่ รวมทั้งอาจต้องเสียค่าชดเชยหรือเยียวยาให้เอกชนในกรณีที่โดนกระทบสิทธิจากการดำเนินการของนิติบุคคล มหาชนนั้น แต่ทั้งนี้เอกชนหากถูกละเมิดสิทธิหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจดังกล่าวจะมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐ รวมถึงองค์กรอิสระต่าง ๆ ได้

2. เรื่องการใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจปกครอง เนื่องจากกฎหมายสงวนไว้ไว้เฉพาะนิติบุคคลมหาชนเท่านั้น เช่น อำนาจในเรื่องการเวนคืน การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ อำนาจในการเก็บภาษีไม่ว่าจะเป็นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร ภาษีโรงเรือน อำนาจในการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างผิดแบบ อำนาจเหล่านี้นิติบุคคลมหาชนสามารถบังคับให้เอกชนกระทำการได้หรือบังคับการตามกฎหมายได้โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการฟ้องร้องต่อศาลก่อน หรือการทำสัญญาทางปกครองที่แสดงถึงลักษณะเฉพาะที่รัฐให้แก่นิติบุคคลมหาชนโดยเฉพาะ แต่ทั้งนี้นิติบุคคลมหาชนก็ใช้สิทธิดังกล่าวได้เท่าที่ไม่ขัดต่อสภาพแห่งสิทธินั้นๆ และเป็นไปตามอำนาจที่กฎหมายไว้ไว้เท่านั้น หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเอาไว้แล้วนิติบุคคลมหาชนจะไม่สามารถมีสิทธิกระทำในสิ่งนั้นได้ หากกระทำไปจะถือเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้กระทำหรือผู้ที่สั่งให้กระทำจะต้องรับผิดชอบต่อความผิดดังกล่าวนั้นเป็นการส่วนตัว ซึ่งสิ่งนี้เป็นลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่ใช้หลักตรงกันข้ามคือ หากไม่ใช่สิ่งขัดต่อความสงบสุขและเรียบร้อยของสังคมและไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามเอาไว้แล้วนิติบุคคลเอกชนนั้นจะมีสิทธิกระทำได้ทั้งหมด

3) เรื่องการจัดตั้งและการยกเลิก การจัดตั้งและยกเลิกนิติบุคคลมหาชนต้องอาศัยอำนาจกฎหมาย เช่น การจัดตั้งกระทรวงทบวงกรมต้องใช้กฎหมายกำหนดให้มีกระทรวงทบวงกรม นั้น ๆ ขึ้น เช่น การจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกระทำโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติจัดตั้ง การจัดตั้งศาลจังหวัด การจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นนิติบุคคลมหาชนที่ต้องจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายด้วยกันทั้งสิ้น นอกจากนี้การโอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิและอำนาจหน้าที่นิติบุคคลมหาชนต้องดำเนินการโดยอาศัยกฎหมายมหาชนด้วยกันเท่านั้น

สำหรับสถานศึกษานิติบุคคลตามหัวข้อการวิจัยครั้งนี้ มีลักษณะเฉพาะสอดคล้องกับหลักทั้ง 3 ประการ ตามที่ได้นำเสนอไปข้างต้น เพราะสถานศึกษานิติบุคคลมีฐานะทางกฎหมายรองรับจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ได้ให้ฐานะไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษาภายในไป

ให้แก่สถานศึกษาโดยตรง โดยลักษณะของสถานศึกษานิตินุคคลดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทนิตินุคคลในกฎหมายมหาชน เพราะจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและกฎหมายได้ให้อำนาจเอาไว้ ทำให้นิตินุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงมีฐานะพิเศษกว่านิตินุคคลตามกฎหมายเอกชนในแง่สิทธิ เพราะมีอำนาจเหนือบุคคลเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองหรือการใช้อำนาจของสาธารณะ โดยมีการใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจทางปกครองได้ รวมถึงยังมีสิทธิและหน้าที่ในการบริหารงานตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากสถานศึกษาประเภทอื่น

2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพของนิตินุคคลตามกฎหมายมหาชน

2.3.3.1 การเป็นผู้ทรงสิทธิของนิตินุคคลตามกฎหมายมหาชน

แนวความคิดของการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพของนิตินุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งในที่นี้ขอยกตัวอย่างของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยสรุปจากวิทยานิพนธ์ของแพรพรรณ ศรีอนันต์ ดังนี้

ในกฎหมายต่างประเทศการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จะมากน้อยเพียงใดนั้น พิจารณาได้ดังนี้ 1) จากการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยมีแนวทางคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐของเยอรมัน ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการทรงสิทธิเสรีภาพของนิตินุคคลตามกฎหมายมหาชนว่า นิตินุคคลตามกฎหมายมหาชนไม่อาจเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพได้ เนื่องจากผู้ที่อยู่เบื้องหลังนิตินุคคลตามกฎหมายมหาชนคือ รัฐมิใช่บุคคลธรรมดา ซึ่งในช่วงเวลาเดียวกัน นิตินุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมไม่สามารถเป็นได้ทั้งผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (หรือผู้ได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ) และผู้ที่ถูกผูกพันอยู่กับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (หรือผู้ที่มีหน้าที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ) ได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมันได้วางหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการพิจารณาความเป็นนิตินุคคลตามกฎหมายมหาชนว่า เมื่อองค์กรนั้นเป็นนิตินุคคลตามกฎหมายมหาชนแล้วไม่จำเป็นต้องพิจารณาอีกว่านิตินุคคลนั้นกระทำการในทางมหาชนหรือเอกชน แต่ให้พิจารณาตามแนวทางรูปแบบขององค์กรและการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ในแง่รูปแบบขององค์กรนิตินุคคลตามกฎหมายมหาชน ต้องเกิดจากกฎหมายที่มีรากฐานทางความคิดในเรื่องกฎหมายมหาชน และในแง่การปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของรัฐ โดยนิตินุคคลตามกฎหมายมหาชนต้องปฏิบัติภารกิจหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ¹²⁹

¹²⁹ แพรพรรณ ศรีอนันต์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับสิทธิและเสรีภาพของนิตินุคคลตามกฎหมายมหาชน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 67

อย่างไรก็ตามหากยึดแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมัน นิติบุคคลมหาชน จะไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ เว้นแต่ในกรณีที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้ หากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นจำเป็นที่จะต้องทำการปกป้องตนเองเพื่อให้เป็นอิสระจากรัฐ กล่าวคือ โดยหลักทั่วไปนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีหน้าที่เป็นองค์กรที่คุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่บุคคลอื่น นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญกำหนดได้ แต่มีข้อยกเว้นว่า ในสถานการณ์ที่กำหนดให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการปกป้องสิทธิเสรีภาพที่ตนพึงมีภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและเพื่อให้รอดพ้นจากการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพจากรัฐ เช่นนี้ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมกลายเป็นผู้เรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปเพื่อปกป้องตนเองให้รอดพ้นและปราศจากการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพจากรัฐเท่านั้น เช่น สิทธิเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย เมื่อใดก็ตามที่รัฐต้องการแทรกแซงไม่ให้มหาวิทยาลัยใช้สิทธิเสรีภาพทางวิชาการ (ตามที่มหาวิทยาลัยพึงมีตามที่กฎหมายกำหนด) เช่นนี้มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพในเรื่องเสรีภาพทางวิชาการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่องค์กรที่จะได้มีอิสระในการใช้สิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้การรับรองและคุ้มครองไว้และจะได้มีอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับและแทรกแซงจากรัฐ¹³⁰

ในกรณีเช่นนี้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นควรได้รับความคุ้มครองจากสิทธิเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ การมีสิทธิเสรีภาพในทางวิชาการของมหาวิทยาลัยและคณะต่าง ๆ แม้มหาวิทยาลัยจะเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ แต่ย่อมมีความเป็นอิสระจากรัฐในด้านสิทธิเสรีภาพในทางวิชาการด้วย ในกรณีเช่นนี้ต้องห้ามมหาวิทยาลัยหรือคณะต่าง ๆ ย่อมมีโอกาสปกป้องความเป็นอิสระในทางวิชาการ โดยมีต้องคำนึงว่ามหาวิทยาลัยได้รับการก่อตั้งขึ้น หรือได้รับการสนับสนุนโดยมีรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งอยู่เบื้องหลัง กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อใดรัฐและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นคู่กรณีที่มีร่วมกัน สัมพันธ์ต่อกัน โดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นฝ่ายที่มีอำนาจเท่าเทียมกับรัฐ โดยรัฐควรแทรกแซงนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนควรสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้ ทั้งนี้เพื่อให้นิติบุคคลตาม

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68

กฎหมายมหาชนได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับและแทรกแซงจากรัฐ¹³¹

ในกรณีประเทศฝรั่งเศสการศึกษาถึงประเภทของสิทธิเสรีภาพที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศส (ที่มีใช้องค์กรรัฐ) สามารถศึกษาจากการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของบุคคลในคำประกาศ (ปฏิญญา) ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 และในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 เป็นหลัก ซึ่งได้ศึกษารายละเอียด แพรพรรณ ศรีอนันต์ ได้สรุปสิทธิเสรีภาพที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนบางประเภทของประเทศฝรั่งเศสจะสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิได้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ศึกษาจากการรับรองสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789

ข้อ 4 เป็นการให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” บัญญัติว่า เสรีภาพ คือ ความสามารถที่จะกระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้นการใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นนี้จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติเท่านั้น

ข้อ 5 เป็นการกำหนดเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ บัญญัติว่า รัฐบัญญัติจะห้ามได้ก็แต่เฉพาะการกระทำที่เป็นผลร้ายต่อสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ไม่มีรัฐบัญญัติห้ามไว้ ใครจะมาห้ามไม่ให้ทำย่อมไม่ได้และบุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำการในสิ่งที่รัฐบัญญัติไม่ได้กำหนดให้กระทำ

ข้อ 7 เป็นหลักประกันในเรื่องความมั่นคงปลอดภัยตามหลักกฎหมายธรรมชาติ บัญญัติว่า บุคคลใดจะถูกกล่าวหา จับกุม หรือคุมขังได้ก็แต่ในกรณีที่มีระบุไว้ในรัฐบัญญัติ และตามรูปแบบที่รัฐบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น ใครก็ตามที่บังอาจเรียกร้อง ถ่ายทอด บังคับการ หรือทำให้มีการบังคับการตามคำสั่งตามอำเภอใจต้องได้รับการลงโทษ แต่พลเมืองทุกคนซึ่งได้รับการเรียกหรือเกณฑ์ตามบทบัญญัติของรัฐบัญญัติต้องปฏิบัติตามทันทีหากขัดขืนย่อมต้องรับผิดชอบ

ข้อ 8 และข้อ 9 เป็นหลักประกันในเรื่องความมั่นคงปลอดภัยเช่นกัน โดยข้อ 8 บัญญัติว่า รัฐบัญญัติจะกำหนดโทษทางอาญาได้ก็เฉพาะเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่งโดยชัดแจ้ง

ข้อ 11 เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพทางปัญญาและศีลธรรม ที่รับรองและคุ้มครองให้สามารถแสดงออกในสิ่งที่ตนคิด สิ่งที่ตนเชื่อได้ ตัวอย่างเช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในทางวิชาการ เป็นต้น แต่ละองค์กรสามารถอ้างเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพื่อคัดค้านสถานการณ์ที่ปกป้องสิทธิของตนเองได้¹³²

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71

¹³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 72

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า โดยหลักทางกฎหมายแล้วนิติบุคคลมหาชนไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิได้เนื่องจากผู้ที่อยู่เบื้องหลังนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน คือ รัฐมิใช่บุคคลธรรมดา และในช่วง เวลาเดียวกันนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมไม่สามารถเป็นได้ทั้งผู้ผู้ได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและผู้ที่ทำหน้าที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ในคราวเดียวกัน เว้นแต่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอาจเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้ หากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจำเป็นที่จะต้องทำการปกป้องตนเองเพื่อให้เป็นอิสระจากรัฐ เช่น องค์การอิสระต่างๆ สำหรับในกรณีของประเทศฝรั่งเศสจะต้องศึกษาเทียบเคียงจากบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของบุคคลในคำประกาศ (ปฏิญญา) ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 และในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 เป็นหลักมาใช้เทียบเคียงประยุกต์เข้ากับนิติบุคคลมหาชน แต่ทั้งนี้ก็มีข้อจำกัดอยู่บางประการ โดยจะนำเสนอในหัวข้อ 2.3.3.4 ต่อไป

2.3.3.2 พัฒนาการของการรับรองสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในไทย

ประเทศไทยได้เกิดการรับรองสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนมาก่อนนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 พ.ศ. 2466 ซึ่งมีการบัญญัติหลักกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลไว้อย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก แต่ยังไม่ปรากฏในส่วนของการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแต่อย่างใด ราวจนถึงปี พ.ศ. 2475 ที่มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการระบอบการปกครองของประเทศ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งถือเป็นกติกาสถาบันสูงสุดของการปกครองประเทศที่มีการเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ตามรูปแบบกฎหมายภาคพื้นยุโรปที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดของกลุ่มคณะราษฎร ในระยะเวลานั้นถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดสถาบันหรือองค์กรตามกฎหมายมหาชนอันมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนได้ชัดเจนที่สุด โดยพิจารณาจากประวัติศาสตร์ในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศ ทำให้เกิดสถาบันหรือองค์กรที่ได้รับการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรและได้รับการรับรองตามกฎหมายให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน¹³³ โดยสาระของรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นแหล่งสำคัญของการรับรองสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน แม้โดยหลักแล้วจะเน้นไปที่การคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน หรือนิติบุคคลเอกชนเป็นหลักก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามก็มีส่วนสำคัญในการวางหลักในเชิงโครงสร้างทางปกครองที่ให้นิติบุคคลมหาชนบาง

¹³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134

ประเภทมีอิสระจากรัฐได้ในระดับหนึ่งหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐที่ไม่เป็นในเชิงการบังคับบัญชาอีกต่อไป

อนึ่งพึงสังเกตได้ว่าในยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้จะยังไม่มีรัฐธรรมนูญตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่แล้ว โดยพิจารณาจากกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่ง เช่น ในกรณีการเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐที่ใช้หลักการแต่งตั้งมกุฎราชกุมารให้มีสิทธิเข้าสืบราชสมบัติต่อจากพระมหากษัตริย์แทนความไม่แน่นอนของการประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางเพื่อเลือกพระราชโอรสหรือพระอนุชาที่เป็นอุปราช¹³⁴ เพราะหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นหลักประกันความแน่นอนของผู้แทนรัฐที่ว่า จะมีความต่อเนื่องของการเข้าเป็นผู้แทนรัฐ เป็นหลักประกันว่าแม้ผู้ใช้อำนาจรัฐเดิมจะล้มหายตายจากไปแต่รัฐจะสามารถดำรงคงอยู่ต่อไปได้อย่างไม่มีสูญากาศทางอำนาจ เนื่องจากสมัยดังกล่าวพระมหากษัตริย์คือศูนย์รวมของอำนาจเพราะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงมีฐานะเป็นเสมือนผู้ใช้อำนาจปกครองแทนสถาบันรัฐ ดังนั้นพออนุมานได้ว่าเป็นพัฒนาการอีกขั้นของการแยกตัวบุคคลออกจากสถาบัน หรือเทียบเคียงกับนิติบุคคลมหาชนก็คือ การแยกสถานะของบุคคลธรรมดาออกจากนิติบุคคลมหาชน

อย่างไรก็ตามในการศึกษาพัฒนาการของการรับรองสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศไทยนั้น แหล่งที่มาหลักคงต้องศึกษาจากรัฐธรรมนูญว่าได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่บุคคลธรรมดาไว้มากน้อยเพียงใด เพื่อนำไปสู่การเทียบเคียงว่าในเรื่องการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะสามารถได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้เพียงใด โดยเริ่มต้นศึกษาจากรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ตราบจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พอสรุปได้ว่าแรกเริ่มในรัฐธรรมนูญฉบับแรก ๆ ยังไม่มีความเด่นชัดในเรื่องของการให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมากนัก ต่อมาเมื่อประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น นำไปสู่การเกิดรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนครอบคลุมถึงทั้งนิติบุคคลเอกชนและนิติบุคคลมหาชนตามลำดับ โดยในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยเน้นการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเป็นหลัก สอดคล้องกับสาระเดิมที่เคยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รวมถึงฉบับก่อน ๆ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่ได้มีการ

¹³⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาทฤษฎีกฎหมายมหาชนชั้นสูง, หน้า 120 (อัสตานา)

บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลไว้โดยตรงสำหรับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งยังไม่มีการกำหนดไว้ที่ชัดเจนเหมือนนิติบุคคลเอกชน ดังนั้นการพิจารณาจึงต้องทำโดยการเทียบเคียงและตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิเสรีภาพเป็นรายกรณีไป¹³⁵ และต้องเป็นไปในกรณีที่สิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองเพื่อปกป้องตนเองให้เป็นอิสระจากรัฐตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองความเป็นอิสระขององค์กรเหล่านี้ซึ่งมีอยู่หลายประเภท ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในหมวดที่ 11 ที่ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลมหาชนเหล่านั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างเต็มที่

2.3.3.3 อำนาจหน้าที่และความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

โดยหลักทั่วไปแล้วนิติบุคคลย่อมมีสภาพบุคคลเป็นเอกเทศของตนเอง จึงมีสิทธิหน้าที่ได้เช่นบุคคลธรรมดาอันเป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลที่ถือว่า นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา อย่างไรก็ตามนิติบุคคลในสภาพจริงแล้วมิได้มีชีวิตจิตใจตามธรรมชาติเหมือนคนธรรมดา แต่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายเพื่อให้นิติบุคคลตอบสนองวัตถุประสงค์อันเป็นมูลแห่งการจัดตั้งขึ้นมา ดังนั้นนิติบุคคลย่อมมีข้อจำกัดในการมีสิทธิและหน้าที่ต่างจากคนธรรมดาบางประการ โดยขอบอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดตั้งนิติบุคคล สำหรับนิติบุคคลมหาชนอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์มักจะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งนิติบุคคลนั้น ๆ¹³⁶ หลักเรื่องนิติบุคคลมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมาย ภายในขอบอำนาจหรือขอบวัตถุประสงค์นี้เป็นหลักกฎหมายอังกฤษ เรียกว่าหลัก *ultra vires* ถือว่าการใด ๆ ที่ผู้แทนนิติบุคคลทำไปนอกขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลย่อมไม่อาจถือเป็นการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้ และนิติบุคคลย่อมไม่อาจถือสิทธิหรือมีหน้าที่เพราะเหตุที่ผู้แทนนิติบุคคลทำการนอกขอบวัตถุประสงค์ หรือนอกอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลนั้น ๆ ได้ การอันผู้แทนนิติบุคคลทำไปเช่นนั้นจึงไม่มีผลผูกพันนิติบุคคล หลักข้อนี้ไม่มีในระบบชีวิตลอร์ เช่น ในเยอรมัน ซึ่งเป็นที่มาสำคัญของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยที่รับมา โดยทั่วไประบบชีวิตลอร์จะถือหลัก *organic theory* ว่าการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลเป็นเสมือนการกระทำของนิติบุคคลเสมอ เพราะถือว่าผู้แทนนิติบุคคลเป็นเสมือนมือเท้า หรืออวัยวะของนิติบุคคลนั่นเอง หากผู้แทน

¹³⁵ แพรพรรณ ศรีอนันต์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 142

¹³⁶ กิตติศักดิ์ ปกรติ, หลักกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), หน้า 226

นิติบุคคลทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอกในนามนิติบุคคล นิติบุคคลก็ต้องผูกพันตามนั้น จะอ้างว่ากิจการนั้นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์จึงไม่ผูกพันนิติบุคคลไม่ได้¹³⁷

ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลนั้น เกิดขึ้นพร้อมกับการเกิดของนิติบุคคลซึ่งเกิดโดยการก่อตั้งของกฎหมายทั้งนิติบุคคลประเภทนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน สำหรับการทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนย่อมเป็นไปตามกฎหมายแพ่งที่มีแนวคิดว่า ต้องใช้สภาพบุคคลแก่กองทรัพย์สินเพื่อให้กองทรัพย์สินมีความสามารถในการประกอบกิจการได้และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิติบุคคลนั้น ๆ ซึ่งอาจเป็นไปโดยกฎหมายหรือโดยข้อบังคับหรือโดยตราสารจัดตั้ง การทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นี้ย่อมเหมือนกับการทรงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลธรรมดา ยกเว้นในกรณีที่สิทธิเสรีภาพและหน้าที่นั้น โดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น¹³⁸ รายละเอียดของข้อยกเว้นดังกล่าวจะนำเสนอในหัวข้อ 2.3.3.4 ต่อไป

ทั้งนี้ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส สภาพนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมเกิดขึ้นจากองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรบริหารให้การรับรองว่ากลุ่มบุคคลนั้น ๆ มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการที่กฎหมาย (รัฐบัญญัติ) ด้รับรองการมีอยู่ของกลุ่มบุคคลและรับรองการดำเนินงานที่ไม่ขัดต่อกฎหมายของกลุ่มบุคคลนั้นแล้ว ถือได้ว่ากลุ่มบุคคลนั้นมีสภาพนิติบุคคลโดยสมบูรณ์ โดยความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลเกิดขึ้นพร้อมกับการเกิดของนิติบุคคล ซึ่งเกิดโดยการก่อตั้งของกฎหมายทั้งนิติบุคคลประเภทนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยการทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศสนั้นได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของประเทศเยอรมันมาด้วยบางส่วน กล่าวคือ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากการรับรองสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องความสัมพันธ์ที่เอกชนเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน ดังนั้นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประเภทรัฐจึงมีอำนาจหน้าที่ในการก่อนิติสัมพันธ์กับเอกชนได้ตามหลักทฤษฎีกฎกฎหมายมหาชน¹³⁹

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 213

¹³⁸ แพรพรรณ ศรีอนันต์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 111

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112

ดังนั้นเมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับเรื่องการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ นิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชนประเภทรัฐ จึงมีเพียงสิทธิหน้าที่ในการเป็นผู้รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้แก่เอกชนเท่านั้น การที่รัฐจะเป็นผู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพจากตัวรัฐเอง ซึ่งเป็นผู้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอยู่แล้ว ย่อมไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากมีความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ เมื่อประเทศฝรั่งเศสยังไม่มีหลักการในการกำหนดรับรองการเป็นผู้ทรง สิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตามหลักกฎหมายมหาชน ทั้งนี้กองเซย์ เดตาท์ ได้เคยพิจารณาและให้ การยอมรับว่า องค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับสามารถฟ้ององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับได้ ส่วนองค์กรที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชา ซึ่งคือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ไม่สามารถฟ้องร้องตนเองได้ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านั้นขาดความมีสภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่า นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพได้ในกรณีที่จำเป็นต้องปกป้องตนเอง ในขอบเขตของนิติบุคคลที่เป็นอิสระจากรัฐได้ โดยการให้ผู้ทรงสิทธิเสรีภาพสามารถเรียกร้องให้ มีการตรวจสอบระหว่างองค์กรของรัฐในลักษณะของการควบคุมกำกับย่อมสอดคล้องกับหลักนิติ รัฐที่กำหนดให้การกระทำใดของรัฐต้องได้รับการตรวจสอบได้โดยกฎหมาย¹⁴⁰ แสดงว่าหลักนิติรัฐ เรื่องการถ่วงดุลย์ตรวจสอบ จึงเป็นที่มาสำคัญของการทำให้นิติบุคคลมหาชนบางประเภทมี ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพได้ ดังนั้นประเทศใดที่ยึดมั่นในหลักนิติรัฐ เช่น ประเทศไทย ก็ย่อมต้องผูกพันกับหลักการดังกล่าวด้วยเช่นกัน ส่งผลให้นิติบุคคลมหาชนบางประเภท ของไทยจึงสามารถมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้ด้วย

2.3.3.4 ข้อจำกัดเรื่องการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ข้อจำกัดเรื่องสิทธิเสรีภาพที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิ เสรีภาพ โดยหลักแล้วการทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นไม่สามารถมีได้ เนื่องจากผู้ที่อยู่เบื้องหลังนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนดังกล่าวไม่มีบุคลลธรรมดาแต่เป็นรัฐ ในฐานะที่รัฐเป็นผู้อยู่เบื้องหลังนิติบุคคลดังกล่าว ด้วยสาเหตุที่ว่าบุคคลคนเดียวเท่านั้นมีอาจจะ เป็นได้ทั้งผู้ทรงสิทธิเสรีภาพและผู้ที่ถูกผูกพันอยู่กับการได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ และรัฐมีเพียงอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้รับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่ผู้อื่นเท่านั้น และเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญก็มุ่งคุ้มครองให้เอกชนเท่านั้นที่จะเป็นผู้ใช้สิทธิเรียกร้องเอจากรัฐ มิได้หมายความว่า นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะเป็นผู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ปัจจัย ดังกล่าวนี้องที่เป็นข้อจำกัดทำให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประเภทรัฐไม่สามารถเป็นผู้ทรง สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประเภทอื่นที่มีใช้รัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน อาจเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113

หากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นจำเป็นต้องทำการปกป้องตนเองในขอบเขตของนิติบุคคลที่ต้องการเป็นอิสระและหลุดพ้นจากการแทรกแซงของรัฐ ในกรณีเช่นนี้ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นจะได้รับความคุ้มครองจากสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ภายในขอบเขตของเรื่องดังกล่าว¹⁴¹ ซึ่งต้องศึกษาประเภทสิทธิเสรีภาพที่จะสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิได้เป็นรายกรณีไป เมื่อการทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น โดยหลักแล้วไม่สามารถมีได้ โดยแพรรณศรีหรือนันต์ ได้ทำการศึกษาถึงสาเหตุของกรณีดังกล่าว โดยพิจารณาถึงข้อจำกัดที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนบางประเภทของประเทศฝรั่งเศส จะไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญบางประเภทได้ โดยมีสาเหตุจากกรณีเป็นสิทธิเสรีภาพประเภทที่ผูกพันบุคคลธรรมดาโดยเฉพาะเจาะจง กรณีเป็นความสัมพันธ์ทางภาระหน้าที่ระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนกับปัจเจกบุคคล และเป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กรของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะการปกครองแบบบังคับบัญชา¹⁴² โดยจะกล่าวรายละเอียดของสาเหตุที่เป็นข้อจำกัดดังต่อไปนี้

1) เป็นสิทธิเสรีภาพที่ผูกพันบุคคลธรรมดาโดยเฉพาะเจาะจงกล่าวได้ว่า นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประเภทที่มีใช้รัฐของประเทศฝรั่งเศสสามารถทรงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติได้บางประการ เมื่อมีสิทธิเสรีภาพบางประเภทที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพได้ ทั้งนี้ต้องอาศัยการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งหลักของการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลจะสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่โดยสภาพแห่งสิทธินั้นจะพึงมีเฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น กล่าวคือ หากเป็นสิทธิเสรีภาพที่เชื่อมโยงอยู่กับความเป็นมนุษย์หรือเป็นสิทธิเสรีภาพที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับความเป็นบุคคล เช่นนี้นิติบุคคลก็ย่อมจะไม่สามารถทรงสิทธิเสรีภาพเหล่านั้นได้ เนื่องจากลักษณะการเป็นบุคคลที่มีตัวตนแท้จริงมิได้ปรากฏอยู่ในสภาพความเป็นนิติบุคคล ดังนั้นเมื่อนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภทหนึ่ง นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไม่สามารถทรงสิทธิประเภทที่ผูกพันบุคคลธรรมดาโดยเฉพาะเจาะจงดังกล่าวได้ด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไม่สามารถมีเสรีภาพในชีวิตร่างกาย เสรีภาพในชีวิตส่วนตัว เสรีภาพในตัวบุคคล สิทธิในการทำงาน สิทธิในการนัดหยุดงานตามสิทธิที่ปรากฏการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 เป็นต้น

¹⁴¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540, หน้า 68

¹⁴² แพรรณศรีหรือนันต์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 124

2) เป็นความสัมพันธ์ทางภาระหน้าที่ระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนกับปัจเจกบุคคลในกรณีที่อยู่เบื้องหลังนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น มิใช่บุคคลธรรมดา หากแต่เป็นรัฐหรือหน่วยงานภายใต้รัฐซึ่งมีภาระหน้าที่ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ปัจเจกบุคคล ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงภาระหน้าที่แล้วทำให้รัฐหรือหน่วยงานภายใต้รัฐไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิในขณะเดียวกันกับที่รัฐหรือหน่วยงานภายใต้รัฐต้องมีภาระหน้าที่ผูกพันในการรับรองและคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล กรณีดังกล่าวถือได้ว่า เป็นความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่องค์กรของรัฐเป็นทั้งผู้เรียกร้องต่อสิทธิและเป็นผู้มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามสิทธินั้น จึงถือว่าในความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในฐานะรัฐหรือหน่วยงานภายใต้รัฐกับปัจเจกบุคคลนั้นเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิได้

3) เป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กรของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะการปกครองแบบบังคับบัญชา ฉะนั้นเมื่อมีการควบคุมภายในนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหนึ่ง ๆ ตัวอย่างเช่น ภายในนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น รัฐ การควบคุมภายในเป็นเรื่องของการบังคับบัญชา ในลักษณะของการบังคับบัญชานี้ ผู้บังคับบัญชาที่เหนือชั้นขึ้นไปสามารถ แก้ ยกเลิกเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ตลอดจนมีอำนาจที่จะลงโทษทางวินัย เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งในฝรั่งเศสนั้นกองเซย์ เดตาท (สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส) ได้ยอมรับว่าองค์กรที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาของรัฐนั้น ไม่อาจฟ้องร้องกันเองได้ เพราะรัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จะให้กระทรวงหนึ่งซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐและไม่มีสภาพนิติบุคคลฟ้องอีกกระทรวงหนึ่งซึ่งเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งของรัฐเช่นกัน ย่อมเป็นไปได้ เพราะเท่ากับเป็นการที่รัฐฟ้องรัฐกันเอง ด้วยเหตุนี้ในเรื่องความสัมพันธ์ภายในองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะเป็นการปกครองแบบบังคับบัญชา ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในการไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพได้

4) เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กรของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะการปกครองรูปแบบบังคับบัญชา กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรภายในนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถือเป็นองค์กรภายในรัฐอันมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีลักษณะรูปแบบการปกครองแบบบังคับบัญชา หน่วยงานภายในองค์กรดังกล่าวไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว จึงไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย เมื่อไม่มีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพจึงไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ ทางกฎหมายได้

สรุปแล้วโดยหลักนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพได้ เนื่องจากผู้ที่อยู่เบื้องหลังนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนดังกล่าวนั้นมีใช่บุคคลธรรมดาแต่เป็นรัฐ

ที่เป็นผู้อยู่เบื้องหลังนิติบุคคลดังกล่าว ด้วยสาเหตุที่ว่าบุคคลคนเดียวกันนั้นมีโอกาสจะเป็นได้ทั้งผู้ทรงสิทธิเสรีภาพและผู้ที่ถูกผูกพันอยู่กับการได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ แต่ข้อยกเว้นคือ หากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นจำเป็นต้องทำการปกป้องตนเองในขอบเขตของนิติบุคคลที่ต้องการเป็นอิสระ และหลุดพ้นจากการแทรกแซงของรัฐ นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดเรื่องการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีก 2 ประการ หลัก ๆ คือ ข้อจำกัดจากประเภทของสิทธิที่โดยสภาพพึงมีได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากลักษณะการเป็นบุคคลที่มีตัวตนแท้จริงมิได้ปรากฏอยู่ในสภาพความเป็นนิติบุคคล เช่น สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพในร่างกาย สิทธิเรื่องการสมรส ฯลฯ เป็นต้น และข้อจำกัดจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากนิติบุคคลมหาชนมีข้อผูกพันตนเองที่จะมีสิทธิเท่าที่ขอบอำนาจของตนเองมีอยู่ตามกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเอาไว้ หากการใดไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจรองรับไว้การนั้นนิติบุคคลมหาชนก็มิอาจจะมีสิทธิเสรีภาพในการนั้นได้ ทั้งนี้เพราะนิติบุคคลมหาชนจะมีสถานภาพทางกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อรัฐเห็นความจำเป็นที่จะให้ได้รับการรับรองสิทธิโดยกำหนดเป็นเงื่อนไขให้

2.3.4 แนวความคิดเกี่ยวกับสถานศึกษานิติบุคคล

2.3.4.1 ความเป็นมาของแนวคิดที่กำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาเกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 32(2) เฉพาะที่เป็นสถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยความเป็นมาของแนวคิดดังกล่าวนี้ เกิดจากแนวคิดเรื่องการปฏิรูปการศึกษาที่เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาซึ่งเป็นบริการสาธารณะของรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมุ่งให้รัฐสามารถจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์เป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมตามแนวทางการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (School Based Management) สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ในมาตรา 81 ที่กำหนดให้รัฐต้องปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อจัดการศึกษาอบรมให้ผู้เรียนเกิดความรู้ คู่คุณธรรม ตราบจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันพุทธศักราช 2550 ยังคงยึดมั่นในหลักการเดิม โดยระบุไว้ในมาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม โดยต้องพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

จากที่มำดังกล่าวมีผลทำให้เกิดกฎหมายลูกตามมาเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญของการทำให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นกฎหมายการศึกษาฉบับแรกของประเทศ และถือเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการการศึกษาของประเทศที่มีปรัชญาในการจัดการศึกษาโดยจัดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ให้กระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคล ตามบทบัญญัติ ไว้ในมาตรา 39 เพื่อวางหลักให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งนี้หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2546 จึงเกิดพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่ได้ให้ฐานะสถานศึกษานิติบุคคลไว้ในมาตราที่ 35 ทั้งนี้คำว่า “นิติบุคคล” ทำให้สถานศึกษาเปลี่ยนจากนิติสัมพันธ์กับต้นสังกัดเป็นกำกับดูแล หน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาอีกต่อไป

โดยในทางพฤตินัยนั้นภูมิหลังของการเกิดสถานศึกษานิติบุคคล กล่าวได้ว่าเกิดจากพัฒนาการของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ผลักดันจากนักการศึกษาไปสู่ผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายดังกล่าว โดยผู้วิจัยนำทัศนะของวิจิตร ศรีสะอ้าน มาสรุปดังนี้ หลักของการกระจายอำนาจ เจตจำนงของเราคือ "การกระจาย" ไม่ใช่ "การมอบ" เมื่อเป็นเช่นนี้ มาตรา 39 ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ จึงได้เขียนคำว่า “กระจาย” ข้อจำกัดที่พบคือถ้าส่วนกลางยังต้องทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ ต้องหาหน่วยรองรับ ไม่ควรเป็นเรื่องของการมอบอำนาจไปยังภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ เหมือนในอดีตที่ผ่านมาเพราะมีแนวโน้มจะไม่ไปถึงสถานศึกษาที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ ดังนั้นปลายทางของภารกิจต้องทำให้สถานศึกษาเป็นหน่วยรองรับการกระจายอำนาจให้ได้ เพราะสถานศึกษาเป็นสถาบันที่ผูกพันกับชุมชนมาตั้งแต่ก่อนจะมีกระทรวง หากพิจารณาเทียบเคียงกับสถาบันหลักของชุมชน ที่ใช้คำย่อ "บวร" บ้าน วัด สถานศึกษา วัดเป็นนิติบุคคลไปแล้ว วัดเล็ก วัดใหญ่ก็เป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีทรัพย์สินได้เพื่อให้ทำนิติกรรมได้ ดังนั้น "สถานศึกษา" คือแหล่งรองรับการกระจายอำนาจ โดยมีชุมชนมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ฉะนั้นรัฐควรต้องสร้างความเข้มแข็งที่สุดที่ "สถานศึกษา" ไม่ใช่หน่วยเหนือสถานศึกษา โดยในอดีตพบว่าการศึกษายังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ดังนั้นควรออกแบบการจัดการศึกษาให้พยายามจะสร้างความเข้มแข็งที่สถานศึกษา เป็นไปตามมาตรา 39 ที่ได้ระบุว่าเป็นกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาโดยตรง ทั้งนี้

เมื่อต้องการให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ระบบการจัดการต้องปรับโครงสร้างการบริหารราชการกระทรวงขึ้นใหม่ โดยปรับอำนาจหน้าที่ไปอยู่ที่สถานศึกษาเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะในบรรดาหน่วยงานที่อยู่ในชุมชนที่มีบุคลากรมีความรู้ความสามารถ มี คุณวุฒิสูงสุด คือ "สถานศึกษา" ไม่มีหน่วยราชการไหนที่มีบุคลากรมีคุณวุฒิสูงเท่าครู เพราะครูทุกคนจบปริญญาตรี ขึ้นไป หรือหากพิจารณาจากกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ ได้ข้อค้นพบสอดคล้องกันว่าการกระจายอำนาจการศึกษาไปยังสถานศึกษาจะไม่มีหน่วยตรงกลาง เพราะจากกระทรวงลงไปที่สถานศึกษาโดยตรง แล้วก็ใช้รูปแบบบริหารโดยคณะบุคคลเหมือน "คณะกรรมการสถานศึกษา" โดยเชื่อว่าการให้สถานศึกษาแล้วเอาไปใช้ประโยชน์ตรงกว่า จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและเยาวชนได้มากกว่า จึงเป็นที่มาของการเกิดสถานศึกษานิติบุคคลขึ้นมาในที่สุด¹⁴³

2.3.4.2 ข้อดีและแนวคิดสนับสนุนการกำหนดกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

1) ส่งเสริมแนวทางการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา เพื่อลดภาระในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐถ่ายโอนไปให้แก่สถานศึกษาโดยตรง ทั้งนี้เพราะการจัดการศึกษาของไทยในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาที่พบเกิดจากสภาพปัญหาการบริหารสถานศึกษาของไทยที่ไม่มีอิสระในการดำเนินงาน ขาดการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนและจากการปฏิบัติสถานศึกษาของต่างประเทศชี้ให้เห็นว่าการจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษาของประเทศไทยในอนาคตตามรูปแบบเดิมในอดีตต่อไปไม่ได้ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเทคโนโลยีสารสนเทศจะทำให้การบริหารโดยมีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นตอนกลายเป็นระบบที่โบราณล่าช้าไม่ทันกับการแข่งขันในสังคมโลก และไม่ช่วยให้บุคลากรในระดับสถานศึกษามีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ จึงต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา ระบบการศึกษา คือ ต้องมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้สถานศึกษาและกระจายอำนาจให้สถานศึกษาบริหารเองโดยอิสระ¹⁴⁴ เพื่อให้การกระจายอำนาจการศึกษาบรรลุผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ผลดีที่ตามมาจากการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาออกไปให้แก่ผู้ปฏิบัติ ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมากขึ้น เพราะในระบบรวมศูนย์อำนาจนั้น โดยเฉพาะในระบบราชการที่เต็มไปด้วยระเบียบมากเกินไปและมีการสูญเปลืองมากมาจากการดูแลไม่ทั่วถึงเพียงพอ ดังนั้นการกระจายอำนาจการศึกษาไปให้สถานศึกษาโดยตรงเชื่อว่าจะขจัดขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการของราชการลงได้ และช่วยกระตุ้นให้ผู้บริหารและบุคลากรที่รับผิดชอบต้นตัวกับการสร้างผลงานมากขึ้น ทั้งนี้เพราะกระจายอำนาจ

¹⁴³ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา ทางวิชาการ เรื่อง สถานศึกษานิติบุคคล: มิติใหม่ของการบริหารการศึกษา, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 4-7

¹⁴⁴ รุ่ง แก้วแดง, ปฏิวัติการศึกษาไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 273-274

จัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาให้มากขึ้น จะทำให้ประสิทธิภาพของสถานศึกษาสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีผลผลิตดีขึ้น

2) ส่งเสริมความเข้มแข็งในการบริหารงานของสถานศึกษา เนื่องจากเจตนารมณ์ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต้องการให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงาน โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ที่ให้สถานะความเป็นนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านบริหารวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ฉะนั้นกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดให้มีการกระจายสู่สถานศึกษาโดยตรง โดยส่วนกลางต้องมอบอำนาจให้สถานศึกษา เพื่อให้เกิดอิสระและมีความเข้มแข็งในการบริหารงานเนื่องจากมีฐานอำนาจตามกฎหมายบัญญัติรองรับให้อำนาจไว้ มีสิทธิหน้าที่หรืออำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นส่วนราชการที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้เมื่อสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริหารสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมสถานศึกษาที่ไม่จัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจของสถานศึกษา¹⁴⁵ สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวที่จะทำให้สามารถวินิจฉัยปัญหา รวมถึงความต้องการ ตลอดจนตัดสินใจดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจในสถานศึกษานั้น ๆ อย่างเบ็ดเสร็จ และสอดคล้องกับความบริบทและต้องการของแต่ละสถานศึกษาอย่างแท้จริง

3) ส่งเสริมการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการถือปฏิบัติ โดยในส่วนของกรมให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลที่มีการบริหารจัดการตนเอง (Self management) ถือเป็นแนวทางที่เสริมสร้างความเป็นธรรมาภิบาลให้กับการบริหารสถานศึกษา ครอบคลุมทั้งในด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เนื่องจากสถานศึกษานิติบุคคลเกิดตามแนวทางของหลักการของการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน คือการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจมายังสถานศึกษา ที่ทำให้เกิดความมีอิสระ ความยืดหยุ่น และรับผิดชอบต่อ สถานศึกษาจะเป็นหน่วยงานหลักที่จัดกิจกรรมการเรียนการสอน เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามจุดมุ่งหมายทางการศึกษา ดำเนินการบริหารโดยมุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจาก

¹⁴⁵ กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 78

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสถานศึกษาเอง การบริหารจะทำในรูปของคณะกรรมการบริหารที่มีอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ก็ต้องรับผิดชอบต่อผลการบริหารสถานศึกษา

ทั้งนี้ 3 ประเด็นดังกล่าวที่นำเสนอไปข้างต้นมีความสอดคล้องรุ่ง แก้วแดง ที่ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการที่สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลไว้ในหนังสือเรื่องสถานศึกษานิติบุคคล 4 ประการ ดังนี้

1) สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินของสถานศึกษาได้โดยใช้อำนาจตาม มาตรา 59 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่มาตรา 59 ที่กำหนดให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา โดยบรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ นอกจากนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 60(4) ยังได้ระบุให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา เพื่อให้บริบทใหม่ของสถานศึกษานิติบุคคลมีความแตกต่างจากในอดีต เพราะกฎหมายเอื้อให้สถานศึกษาสามารถรับทรัพย์สินที่บริจาคในนามสถานศึกษาเองโดยไม่ต้องบริจาคให้เป็นของกระทรวงหรือกรมอีกต่อไป เพราะบัดนี้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว นอกจากมีสิทธิรับบริจาคทรัพย์สินได้โดยตรงแล้วยังมีอำนาจบริหารจัดการทรัพย์สินที่ได้รับบริจาคได้เองด้วย ทำให้เป็นแรงจูงใจให้ผู้ต้องการบริจาคทรัพย์สินให้กับทางสถานศึกษามากขึ้น เนื่องจากเห็นว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสมบัติของสถานศึกษานั้นโดยตรง ประกอบกับเปิดโอกาสให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารทรัพย์สินที่เป็นที่ราชพัสดุ โดยให้สถานศึกษาสามารถนำมาใช้ประโยชน์แปลงเป็นรายได้ให้แก่สถานศึกษาได้อีกทาง¹⁴⁶

2) เมื่อสถานศึกษากฎหมายให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว สถานศึกษาจึงสามารถทำนิติกรรมได้เองโดยตรง และสามารถก่อนนิติสัมพันธ์ได้กับหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกได้โดยตรง ทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น¹⁴⁷

3) ส่งผลดีในเชิงสังคมจิตวิทยาสูงขึ้น เพราะทำให้สังคมเกิดความรู้สึกว่าสถานศึกษาได้รับความสำคัญมากขึ้น เพราะรัฐมีการแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาของรัฐ โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งขึ้น

¹⁴⁶ รุ่ง แก้วแดง, สถานศึกษานิติบุคคล, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช จำกัด, 2546), หน้า 18-19

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20

ซึ่งเชื่อว่าจะส่งผลปลายทางต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนที่เป็นบุตรหลานของคนในสังคมมากยิ่งขึ้น¹⁴⁸

4) สร้างความพร้อมให้สถานศึกษา ให้มีความสามารถในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น เสมือนกับตนได้บรรลุนิติภาวะแล้ว ต้นสังกัดเดิมจึงให้อำนาจในการปกครองตนเอง เพื่อเปิดโอกาสให้ได้คิด ตัดสินใจและควบคุมดูแลกันเองโดยไม่ต้องรอรับคำสั่งเหมือนในอดีต ดังนั้นความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาจึงเปรียบได้เสมือนกับลมส่งท้ายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถานศึกษาให้สามารถผลักดันเปลี่ยนแปลงให้เกิดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาได้ยิ่งขึ้น¹⁴⁹

2.3.4.3 ผลของการที่สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

2.3.4.3.1 สถานภาพของสถานศึกษา

สถานศึกษานิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนยังคงถือว่ามีสถานภาพเป็นส่วนราชการ เพราะบุคลากรยังมีฐานะเป็นข้าราชการและลูกจ้างของราชการ และการดำเนินงานยังต้องยึดถือปฏิบัติตามระเบียบราชการ แม้จะมีความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแต่ไม่ได้หมายถึง “ความเป็นอิสระ” โดยสิ้นเชิงจากหน่วยเหนือ เพราะขณะนี้กฎหมายยังไม่ได้กำหนดรายละเอียดอะไรไว้ให้มากนัก¹⁵⁰ เนื่องจากสถานศึกษาสามารถให้กระทำกิจกรรมต่างๆ ได้ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ รวมถึงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น โดยสถานศึกษาจะดำเนินการต่าง ๆ ได้ภายใต้กรอบอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายและวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถานศึกษาเท่าที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของสถานศึกษานิติบุคคลและเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและบุคลากรในสถานศึกษาของตน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการรวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่าสถานภาพใหม่ของสถานศึกษานิติบุคคลคือหน่วยปฏิบัติการที่ก่อให้เกิดผลทางการศึกษาที่เป็นหน่วยรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากกระทรวงมายังสถานศึกษาในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติโดยตรงซึ่งไม่ต้องผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอีกต่อไป แม้จะยังไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเนื่องจากยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับการใช้อำนาจ

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15

ดังกล่าวที่จะชัดเจนและครอบคลุมในทางพฤตินัยครบถ้วน อย่างไรก็ตามพบว่าสถานภาพใหม่ของสถานศึกษามีความแตกต่างกว่าสถานศึกษาเดิมก่อนที่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะสถานศึกษามีสถานภาพรองรับทางนิติบัญญัติในการใช้อำนาจปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ จัดหา ผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ แสดงว่าสถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ พัสดุตามวงเงินอำนาจที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบไว้ เพื่อให้สถานศึกษาจะมีสถานภาพเป็นหน่วยงานหลักที่จัดกิจกรรมการเรียนการสอน และพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามจุดมุ่งหมายทางการศึกษา ดำเนินการบริหารโดยผู้อำนวยการสถานศึกษา กำกับโดยคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งสถานภาพดังกล่าวนี้จะทำให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจการบริหารเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายและได้รับมอบจากผู้มีอำนาจ โดยต้องรับผิดชอบต่อผลการบริหารสถานศึกษาที่ผู้วิจัยจะขอกล่าวรายละเอียดในส่วนถัดไป

2.3.4.3.2 ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายของสถานศึกษา

สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กฎหมายได้ให้ทั้งสิทธิและหน้าที่ในการบริหารงานทั้งการบริการงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป นอกจากนี้สถานศึกษายังมีสิทธิหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59 ที่กำหนดให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา โดยบรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ด้วยอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้สถานศึกษาจึงมีสิทธิและเสรีภาพในการทำนิติกรรมสัญญา มีกรรมสิทธิ์ในการบริหารทรัพย์สินเป็นที่เป็นที่ราชพัสดุของสถานศึกษา รวมถึงรับบริจาค หรือแม้แต่ดำเนินคดีทางศาลทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองได้เองโดยตรงไม่ต้องให้หน่วยงานต้นสังกัดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลดำเนินการแทนให้ดังเช่นที่ผ่านมา ทั้งนี้เพราะเมื่อสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลแล้ว โดยหลักย่อมมีสภาพบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้มีตัวตนตามกฎหมายแล้ว จึงย่อมมีสิทธิหน้าที่ของตนได้เช่นบุคคลธรรมดาอันเป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลที่ถือว่านิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา โดยที่ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคลนั้น เกิดขึ้นพร้อมกับการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ผลของกฎหมายทำให้

สถานศึกษามีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิ และเสรีภาพของเหมือนกับการทรงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลธรรมดา

2.3.4.3.3 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 39 กำหนดให้สถานศึกษาและส่วนราชการตามมาตรา 34 (2) คือ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) บริหารกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษาหรือราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ

(2) ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษารวมทั้งควบคุมดูแล บุคคล การเงิน การพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษา หรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของราชการ

(3) เป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ

(4) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

(5) อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปัตร์ของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

(6) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 สรุปได้ดังนี้

1) ให้สถานศึกษามีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

2) ในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนนิติบุคคลสถานศึกษา

3) ให้สถานศึกษามีอำนาจปกครองดูแล บำรุงรักษาใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา เว้นแต่การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้สถานศึกษา ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ และเมื่อจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์แล้ว ให้สถานศึกษารายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบโดยเร็ว

4) ในกรณีที่จะต้องมีการจดทะเบียนสิทธิขึ้นทะเบียนหรือดำเนินการทางทะเบียนใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา ให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการทางทะเบียนดังกล่าวได้ในนามนิติบุคคลสถานศึกษา

5) ในกรณีนิติบุคคลสถานศึกษาถูกฟ้องคดี ให้สถานศึกษารายงานให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบ เพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบดำเนินคดีโดยเร็ว

6) สถานศึกษาจะมีอิสระในการบริหารงบประมาณในส่วนของที่ตั้งไว้สำหรับสถานศึกษาตามที่ได้รับกำหนดวงเงิน และได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ยกเว้นงบประมาณในหมวดเงินเดือน

7) สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัสดุในส่วนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบ หรืออยู่ในวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

8) การรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา ให้สถานศึกษابริจาคตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

9) การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงิน และบัญชีของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

10) ให้สถานศึกษาจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้เป็นหลักฐานและรายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบทุกสิ้นปีงบประมาณ

11) การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา

ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง การกระจายอำนาจดังกล่าว จะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการ ตามหลักของการบริหารจัดการ โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน จากอำนาจดังกล่าวที่กฎหมายให้ไว้ทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระ และมีความเข้มแข็ง ซึ่งเป็นความคาดหวังของรัฐในการให้สถานะนิติบุคคลแก่สถานศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในสถานศึกษาของตน รวมทั้งมีอิสระในการดำเนินการบริหารงานทั้งหมดของสถานศึกษาได้อย่างสะดวก รวดเร็วมีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับคุณภาพในการให้บริการทางการศึกษาในฐานะบริการสาธารณะที่สำคัญของรัฐ

2.3.4.3.4 ความรับผิดชอบของสถานศึกษา

สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 ในเชิงนิตินัยกฎหมายกำหนดให้ต้องมีความรับผิดชอบการบริหาร และจัดการศึกษาทั้งด้านบริหารวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป มีรายละเอียดและความสำคัญของแต่ละงาน ดังต่อไปนี้

1) การบริหารงานวิชาการ งานวิชาการเป็นงานหลักหรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ สามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจน การวัดผล การประเมินผล รวมทั้งปัจจัยที่เกื้อหนุนและเกี่ยวข้องให้การพัฒนาคุณภาพนักเรียน ซึ่งชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ โดยขอบข่าย/ภารกิจของการบริหารงานวิชาการ ประกอบด้วย การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผล การประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน การวิจัย เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยี การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การแนะแนวการศึกษา การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น การส่งเสริม และสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุ องค์กร หน่วยงานและสถาบันที่อื่นที่จัดการศึกษา¹⁵¹

¹⁵¹ สุริพงษ์ สังข์ชัย, บทความเรื่องสถานศึกษานิติบุคคล, เข้าถึงได้จาก <http://www.kroobannok.com/blog/18830>

2) การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา และส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยขอบข่าย/ภารกิจของการบริหารงานงบประมาณ ประกอบด้วย การจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารบัญชี การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

3) การบริหารงานบุคคลการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ ก้าวหน้า ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติมีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ ขอบข่าย/ภารกิจของการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การบริหารทั่วไป

4) การบริหารทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการบริหารองค์กรให้บริการบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลได้ตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจน การมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขอบข่าย/และภารกิจของการบริหารทั่วไป ประกอบด้วย การดำเนินงานธุรการ งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร¹⁷⁷

2.3.4.3.5 นิติสัมพันธ์ของสถานศึกษากับหน่วยงานต้นสังกัด

เมื่อมีกฎหมายให้ฐานะสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลแล้ว นิติสัมพันธ์ของสถานศึกษากับหน่วยงานต้นสังกัดจึงเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เป็นรูปแบบหน่วยงานราชการภายใต้การบังคับ

บัญชาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานหลักของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นนิติสัมพันธ์แบบกำกับดูแล ทั้งนี้คำว่า “นิติบุคคล” โดยหลักการเมื่อกฎหมายให้การรับรองการแล้วนิติบุคคลจึงมีอิสระในการดำเนินงาน ทำให้สถานศึกษาเปลี่ยนจากนิติสัมพันธ์กับต้นสังกัดเป็นกำกับดูแล และไม่ใช่งานภายใต้การบังคับบัญชาอีกต่อไป ทำให้นิติสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษานิติบุคคลกับหน่วยงานต้นสังกัด คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ซึ่งปัจจุบันกฎหมายได้แยกเป็น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ดูแลสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดูแลสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา) โดยในงานวิจัยนี้ขอเรียกรวมว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะมีนิติสัมพันธ์กับสถานศึกษา เปลี่ยนไปจากสถานะหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาเป็นเพียงสถานะหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลเท่านั้น

2.3.4.3.6 นิติสัมพันธ์ของสถานศึกษากับหน่วยงานภายนอก

เมื่อมีกฎหมายให้ฐานะสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลแล้ว นิติสัมพันธ์ของสถานศึกษากับหน่วยงานภายนอกจึงเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เป็นรูปแบบหน่วยงานราชการภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งโดยสถานะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพราะเป็นหน่วยงานภายในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่มีฐานะเทียบเท่ากรมหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่แทนสถานศึกษา ทั้งนี้เพราะเดิมสถานศึกษายังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตลอดจนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งประถมศึกษาและมัธยมศึกษาก็ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการดำเนินการใด ๆ กับหน่วยงานภายนอกที่จะมีผลในทางกฎหมาย สถานศึกษาต้องเสนอผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นต้นสังกัดเดิมของตน ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยในทางปฏิบัติเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีการมอบอำนาจให้ไว้กับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไว้ในลักษณะตัวการตัวแทน เนื่องจากในอดีตก่อนที่สถานศึกษาจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล สถานศึกษาไม่สามารถดำเนินการโดยตรงกับหน่วยงานภายนอกได้เพราะตามระบบราชการจะต้องทำผ่านหน่วยงานที่เป็นต้นสังกัด และมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งต้องเป็นหน่วยราชการตั้งแต่ระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไป แต่เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลด้วยผลของพระราชบัญญัติระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 แล้ว ส่งผลให้นิติสัมพันธ์ของสถานศึกษากับหน่วยงานภายนอกก็จะเปลี่ยนแปลงไปเป็น เพราะคำว่า “นิติบุคคล” มีสิทธิทางกฎหมายในการดำเนินการใด ๆ กับหน่วยงานภายนอกได้โดยตรง และมีอิสระในการดำเนินงานภายในตนเองตามอำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้

2.3.4.3.7 การเปรียบเทียบความแตกต่างก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสถานศึกษา

ผู้วิจัยวิเคราะห์ถึงประเด็นความแตกต่างก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสถานศึกษามาเป็นนิติบุคคล ได้ดังนี้

1) ประเด็นเรื่องสถานภาพของสถานศึกษา ในอดีตก่อนที่สถานศึกษาจะเป็นนิติบุคคล สถานศึกษามีสถานภาพเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่สถานภาพใหม่หลังการมีฐานะเป็นสถานศึกษานิติบุคคล สถานภาพของสถานศึกษาเปลี่ยนเป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ แม้จะอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ก็เป็นกรกำกับดูแล ไม่ใช่เป็นหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาเหมือนในอดีตที่ผ่านมา

2) ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจที่เพิ่มเติมมากขึ้น ในอดีตก่อนที่สถานศึกษาจะเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการมายังสถานศึกษาโดยตรง ทั้งนี้เพราะการจัดการศึกษาไทยในอดีตที่ผ่านมาการบริหารสถานศึกษาของไทยที่ไม่มีอิสระ เพราะผู้บริหารสถานศึกษาต้องรอรับฟังคำสั่งและการอนุมัติจากส่วนกลางที่มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นตอนกลายเป็นระบบที่ล่าช้าไม่ทันกับการแข่งขันในสังคมโลก แต่ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพสถานศึกษาให้กลายเป็นนิติบุคคลแล้วจึงทำให้เกิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษามายังสถานศึกษาได้โดยตรงเพราะมีกฎหมายรองรับ ทำให้การบริหารงานของสถานศึกษามีอิสระ คล่องตัวและเข้มแข็งมากขึ้น ช่วยลดปัญหาความล่าช้าในกระบวนการของราชการลงได้ และถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจจัดการศึกษาที่ให้สถานศึกษามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

3) ประเด็นอำนาจที่เพิ่มขึ้นของผู้บริหารสถานศึกษา ในอดีตก่อนที่สถานศึกษาจะมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ผู้อำนวยการสถานศึกษายังไม่มีอำนาจในการบริหารงานภายในสถานศึกษาของตนได้โดยตรง เพราะยังมีฐานะเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แม้จะมีสิทธิในการออกคำสั่งแต่ถือเป็นสิทธิเพียงฐานะตัวแทนของหน่วยงานต้นสังกัดที่ได้มีการมอบอำนาจมา แต่เมื่อสถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล ฐานะทางกฎหมายของผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงเปลี่ยนแปลงไปเพราะมีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคลโดยมีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านบริหารวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป และมีอำนาจในการการบริหารงานภายในสถานศึกษาของตนเนื่องจากมีฐานอำนาจทางกฎหมายบัญญัติรองรับให้อำนาจไว้ มีสิทธิหน้าที่หรืออำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นส่วนราชการที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุง รักษา ใช้อำนาจ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น ตลอดจนตัดสินใจดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจในสถานศึกษานั้น ๆ ได้มากขึ้นกว่าเดิมก่อนที่สถานศึกษาจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ทั้งนี้การดำเนินงานของผู้แทนนิติบุคคลมิได้เป็นอิสระทั้งหมดเพราะการดำเนินการใด ๆ ได้จะต้องมีการมอบอำนาจให้ไว้เท่านั้น

4) ประเด็นเรื่องนิติสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สืบเนื่องจากที่ได้นำเสนอไปแล้ว ในข้อ 2.3.3.4.5 – 2.3.3.4.6 พอสรุปได้ว่าเมื่อสถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้วสถานภาพทางกฎหมายที่สามารถทำนิติกรรมใด ๆ กับหน่วยงานภายนอกได้โดยตรงตามที่ได้มีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว แต่ผลที่ตามมาในประเด็นความรับผิดชอบของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล จะต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น เพราะต้องมีความรับผิดชอบโดยตรงตามกรอบอำนาจหน้าที่ของสถานภาพนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้สถานศึกษามีความรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกำเนินการงานตามสถานภาพนิติบุคคลมากกว่าก่อนที่จะมีการกำหนดสถานภาพเป็นนิติบุคคลซึ่งเคยมีหน่วยงานต้นสังกัด ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อสถานศึกษาในฐานะที่สถานศึกษาที่เป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัด ทำให้สถานศึกษานิติบุคคลกลายเป็นคู่ความในคดีต่าง ๆ ได้โดยตรงไม่ต้องผ่านหน่วยงานต้นสังกัดอีกต่อไป ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นปัญหาด้านความเสียหายทางกฎหมายของผู้บริหารสถานศึกษานิติบุคคล โดยผู้วิจัยจะได้นำเสนอประเด็นปัญหาจากผลกระทบของความเป็นนิติบุคคลดังกล่าวที่มีต่อกรณีการถูกฟ้องร้องจากคดีความต่าง ๆ ในหัวข้อ 4.2 ต่อไป

สรุปแล้วบทที่ 2 ผู้วิจัยได้อธิบายเชื่อมโยงถึงภูมิหลังของการกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยเริ่มจากเรื่องของกรกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งถือเป็นนโยบายหลักของรัฐผ่านทางกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษาในฐานะที่เป็นบริการสาธารณะหลักของประเทศ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะมีหลักสำคัญในเรื่องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่คุณภาพที่ดีกว่าเดิม นำไปสู่การออกกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือหลักในการกระจายอำนาจโดยวิธีการเปลี่ยนแปลงสถานศึกษาจากหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามาเป็น “สถานศึกษานิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน” ดังที่ได้นำเสนอไป

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานสถานศึกษานิตินุคคล หรือสถานศึกษาของรัฐ ในต่างประเทศและในไทย

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานสถานศึกษานิตินุคคลในต่างประเทศ

ประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษารวมถึงการให้อิสระแก่สถานศึกษาในลักษณะที่เป็นสถานศึกษานิตินุคคลหรืออาจเรียกว่าสถานศึกษาในกำกับเป็นแนวคิดที่มาจากกลุ่มที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศตะวันตก ดังนั้นในบทนี้จะมีการนำเสนอการบริหารงานสถานศึกษานิตินุคคลหรือสถานศึกษาในกำกับของรัฐในต่างประเทศ จำนวน 4 ประเทศ จาก 4 ทวีปซึ่งมีความเจริญในด้านการจัดการศึกษาที่ได้มาตรฐานและสามารถนำมาเป็นต้นแบบของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เพื่อจะได้นำไปสู่การวิเคราะห์แนวทางพัฒนากฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่มีความเหมาะสมและเพียงพอต่อสถานะของความเป็นสถานศึกษานิตินุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง โดย 4 ประเทศดังกล่าวประกอบด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกา (เน้นมลรัฐฟลอริดา) ประเทศสหราชอาณาจักร (เน้นอังกฤษ) ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศญี่ปุ่นเหตุผลที่เลือก 4 ประเทศดังกล่าว ผู้วิจัยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา (เน้นมลรัฐฟลอริดา) ในฐานะตัวแทนของทวีปอเมริกา เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบของการใช้การบริหารแบบ School Based Management ที่ให้สถานศึกษามีขอบอำนาจและมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ สำหรับในส่วนของมลรัฐฟลอริดา เป็นมลรัฐที่มีการออกกฎหมายเอื้อให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงานภายในสถานศึกษาอย่างเบ็ดเสร็จ ทุกด้านเมื่อเทียบกับมลรัฐอื่น ๆ โดยสหรัฐเรียกสถานศึกษาประเภทนี้ว่า Charter School

2. ประเทศสหราชอาณาจักร (เน้นอังกฤษ) ในฐานะตัวแทนของทวีปยุโรป เนื่องจากมีการกำหนดให้รัฐมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้สถานศึกษาของรัฐ (Public Schools) โดยการให้อำนาจบริหารจัดการตนเอง โดยมีกฎหมายบัญญัติรองรับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1869 ใน An Act for Amending the Public Schools Act, 1868 (Chap 58) โดยอังกฤษเรียกสถานศึกษาประเภทนี้ว่า Grant – Maintained Schools

3. ประเทศนิวซีแลนด์ ในฐานะตัวแทนของทวีปออสเตรเลีย เนื่องจากเป็นประเทศที่มีพัฒนาการจัดการศึกษาและมีคุณภาพการทางการศึกษาที่ได้รับการยอมรับ และได้รับการจัดลำดับดัชนีการศึกษา (Education Index) จาก Program International Student Assessment (PISA) ปี 2007

อันดับ 1 ของโลก และเป็นต้นแบบส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย โดยนิวซีแลนด์เรียกสถานศึกษาประเภทนี้ว่า Tomorrow's Schools

4. ประเทศญี่ปุ่น ในฐานะตัวแทนของทวีปเอเชีย เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความเจริญทางการศึกษาเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก โดยสะท้อนจากคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ของประเทศญี่ปุ่นที่เป็นผลผลิตจากการศึกษา นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังถือเป็นประเทศในสังคมวัฒนธรรมตะวันออก และมีการปกครองและระบบกฎหมายรูปแบบเดียวกันกับประเทศไทย ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการของประเทศไทยเคยศึกษารูปแบบการจัดการศึกษาของญี่ปุ่นมาเป็นกรณีศึกษาในการพัฒนาระบบการจัดการศึกษาของไทยด้วยเช่นกัน โดยญี่ปุ่นเรียกสถานศึกษาประเภทนี้ว่า School Governance

ผู้วิจัยจะมีลำดับในการนำเสนอเนื้อหาโดยเริ่มจากความเป็นมาของแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลของต่างประเทศเริ่มจากประเทศสหรัฐอเมริกา ตามด้วยประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศนิวซีแลนด์และประเทศญี่ปุ่นตามลำดับ โดยมีรายละเอียดที่จะนำเสนอ ดังนี้

3.1.1 ความเป็นมาของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล

3.1.1.1 Charter School ของมลรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา

Charter School แปลว่า สถานศึกษาในกำกับของรัฐบาลหรือเรียกสั้น ๆ ว่า สถานศึกษาในกำกับเดิมคือ Public charter school เป็นแนวคิดใหม่ในการบริหารการศึกษาที่เน้นสถานศึกษาเป็นฐานในการบริหารจัดการตนเอง โดยสหรัฐถือเป็นประเทศต้นแบบของการบริหารสถานศึกษาเป็นฐาน (School Based Management) ของโลก ทั้งนี้ในอดีตการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของมลรัฐรัฐที่แต่ละมลรัฐที่ต้องรับผิดชอบ แต่ต่อมาเกิดปัญหาในการจัดการศึกษาที่ไม่ได้มาตรฐานเท่าที่ควร มีผู้ปกครองวิจารณ์และไม่พอใจในผลการจัดการศึกษาที่ได้มาตรฐานทางวิชาการไม่ถึงเกณฑ์ที่ควรจะเป็น ครูผู้สอนบางส่วนก็ไม่พอใจในระบบราชการที่ไม่ยืดหยุ่น ไม่มีอิสระที่จะพัฒนาการเรียนการสอนอย่างเต็มที่ ความไม่พอใจเหล่านี้ถือเป็นข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคอันเกิดจากนโยบายของเขตการศึกษา ทำให้คนส่วนใหญ่จึงต้องการให้มลรัฐของตนเร่งปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษารัฐบาลเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนให้ดีขึ้น รวมถึงช่วยพัฒนาการสอนของครูให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย¹ ในเวลาต่อมามลรัฐจึงมีนโยบายให้มีการกระจายอำนาจการจั

¹ สนานิจิตร สุคนทรทรัพย์ และคณะ, แนวทางการจัดโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter School): บทเรียนจากต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: ที พี พรินท์, 2542), หน้า 11-13

การศึกษาโดยเห็นควรให้สถานศึกษาของรัฐมีอิสระในการดำเนินงานภายในสถานศึกษาของตน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้สถานศึกษา แต่ยังคงเป็นสถานศึกษาในการสนับสนุนของรัฐแบบหนึ่งที่มีลักษณะจัดการ โดยกลุ่มหรือองค์การภายใต้สัญญาตามกฎหมาย หรือที่เรียกว่า Charter โดยรัฐบาลให้การรับรอง ทั้งนี้ในสหรัฐอเมริกาแต่ละรัฐจะมีกฎหมายหรือธรรมนูญบัญญัติให้สถานศึกษาบางแห่งไม่ต้องอยู่ในกรอบกฎหมายเดียวกับสถานศึกษารัฐบาล (Public schools) โดยมลรัฐ Minnesota เป็นมลรัฐแรกที่ดำเนินการให้ Charter School ในปี 1991 และต่อมาได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ครอบคลุมถึงเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2010 มีสถานศึกษาในกำกับของรัฐบาลใน 40 มลรัฐและรวมถึงเขต District of Columbia อันเป็นเขตเดียวภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลาง โดยมลรัฐฟลอริดาเป็นมลรัฐหนึ่งในอีกหลายมลรัฐที่ได้มีกฎหมายรับรองการมีสถานศึกษาในกำกับรัฐบาล โดยมีแนวคิดในเชิงปฏิรูปขึ้นที่เมืองลีดอนที่ว่าจะจัดองค์กรการศึกษาให้ใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุด แม้จะไม่ใช่มลรัฐแรกที่มี Charter School แต่ก็เป็นมลรัฐที่มีพัฒนาการที่รวดเร็วและเป็นต้นแบบให้กับอีกหลายมลรัฐตามมา โดยในช่วงเวลา 10 ปีนับแต่มีการเริ่มสถานศึกษาทางเลือกในกำกับรัฐบาล ที่เรียกว่า Charter schools สถานศึกษาดังกล่าวนี้ได้เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ครอบคลุมถึงปัจจุบัน มลรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา มีสถานศึกษาในกำกับคือสถานศึกษาทางเลือก (Alternative schooling) ซึ่งเป็นแรงผลักดันจากความต้องการให้สถานศึกษามีการปรับปรุงตัวเอง นำแนวคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ทาง การศึกษามาพัฒนา และใช้เพื่อการปฏิรูประบบสถานศึกษาในชุมชนของตน² โดยมลรัฐฟลอริดา ให้คำจำกัดความสถานศึกษาในกำกับของรัฐ หมายถึง สถานศึกษาของรัฐที่ดำเนินการภายใต้สัญญา/กฎหมายที่ทำไว้กับคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น โดยสถานศึกษาในกำกับจะได้รับการยกเว้น จากกฎระเบียบที่ใช้กับสถานศึกษาในท้องถิ่นทั่วไปเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานอย่างเต็มที่ แต่ทั้งนี้ต้องตรวจสอบการบริหารได้ บางครั้งอาจเรียกสถานศึกษาในกำกับของรัฐเหล่านี้ว่าเป็น สถานศึกษาของรัฐที่มีความเป็นอิสระ³ เพราะประเทศสหรัฐจัดการศึกษาที่กระจายอำนาจชัดเจน โดยในการนำ (SBM) มาใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบ

สถานศึกษาในกำกับเหล่านี้มีหน้าที่ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานตามกฎหมาย บัตรที่ได้ตกลงไว้กับหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติ โดยมีกฎหมายรองรับและได้รับการยกเว้นการใช้กฎหมายของรัฐที่ใช้กับสถานศึกษาของรัฐทั่วไป แต่ยังคงได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่ โดยเชื่อ

² ประคอบ คุปรัตน์, สถานศึกษาในกำกับของรัฐ, แหล่งที่มา <http://pracob.blogspot.com/2012/05/charter-schools.html>, หน้า 1-2

³ จินตนา ศักดิ์คู่อร่าม, การนำเสนอรูปแบบการบริหารสถานศึกษาในกำกับของรัฐสำหรับประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชาบริหารการศึกษาคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 36

ว่าสถานศึกษาเหล่านี้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนรวมถึงผู้ปกครองและชุมชนได้มากกว่า นอกจากนี้ยังเป็นสถานศึกษาที่พร้อมต่อการจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายตามปรัชญาความเชื่อของตนได้เต็มที่ เพราะมีอิสระในการดำเนินการมากกว่าสถานศึกษาที่อยู่ในกำกับของรัฐ⁴ จึงสรุปได้ว่าสถานศึกษาในกำกับเป็นแนวคิดใหม่ในการจัดการศึกษาของสหรัฐที่เห็นว่าการจัดการศึกษาของสถานศึกษาไม่จำเป็นต้องเป็นแบบเดียวกันทั่วทั้งระบบ เพราะสถานศึกษาควรมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองได้สอดคล้องกับหลักสิทธิพลเมืองที่เคารพในปัจเจกภาพของแต่ละคน และมุ่งเน้นการให้อำนาจบริหารจัดการตนเองแก่สถานศึกษาโดยมีกฎหมายรองรับและรัฐให้การสนับสนุน แนวคิดหลังดังกล่าวนี้เองที่ถือเป็นที่มาสำคัญของการเกิด Charter School หรือสถานศึกษาในกำกับของรัฐ

3.1.1.2 หลักการและแนวคิดของ Charter School ของมลรัฐฟลอริดาประเทศสหรัฐอเมริกา

สถานศึกษาในกำกับของรัฐบาลนี้สามารถเป็นทั้งกฎหมายของรัฐ หรือกฎระเบียบของท้องถิ่น โดยสถานศึกษาในกำกับรัฐบาลเมื่อใช้เงินจากรัฐบาลตามธรรมเนียมที่จัดตั้งขึ้นจะต้องตอบสนองต่อผู้จ่ายเงิน โดยแสดงรายงานความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณตามมาตรฐานที่กำหนด แม้จะมีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง แต่สถานศึกษาในกำกับเหล่านี้จะต้องได้รับการประเมินทุก ๆ 3-5 ปี โดยรัฐสามารถยกเลิกการดำเนินการได้ หากสถานศึกษามีได้ปฏิบัติตามแนวทางและหลักสูตรที่เสนอ หรือไม่ได้ดำเนินการเป็นไปตามที่ได้กำหนด⁵ ทั้งนี้ Charter School จะต้องดำเนินการใน 3 เรื่อง ดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก กำหนดข้อตกลง (charter) กับครูและผู้ปกครอง ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของกระบวนการพัฒนาที่เริ่มจากความคิดและประสบการณ์ ของครูและผู้ปกครอง

ประการที่สอง กำหนดเป้าหมาย (goals) ของการดำเนินงานที่ชัดเจนและให้มีการตรวจสอบและการควบคุมที่เชื่อมโยงกัน

ประการที่สาม กำหนดกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่องไว้ในข้อตกลง (charter) เพื่อเร่งรัดให้เกิดนวัตกรรม และการทดสอบของการใช้นวัตกรรมพัฒนาให้เกิดรูปแบบการเรียนการสอนที่เป็นเลิศ⁶

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3

⁵ ประกอบ คูปรัตน์, สถานศึกษาในกำกับของรัฐ, แหล่งที่มา <http://pracob.blogspot.com/2012/05/charter-schools.html>, หน้า 3

⁶ เรื่องเดียวกัน

จากหลักการดำเนินการ 3 ประการข้างต้น North Central Regional Education Laboratory อ้างถึงในสนามจิตร สุคนธ์ทรัพย์ ได้ขยายความถึงหลักการและองค์ประกอบสำคัญของสถานศึกษาในกำกับโดยสรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายได้ดังนี้

1) ต้องได้รับอนุมัติโดยกฎหมาย เพราะสถานศึกษาในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระซึ่งจะต้องมีกฎหมายของรัฐรับรองการจัดตั้งขึ้น

2) ริเริ่มโดยครูหรือผู้ก่อตั้ง เพื่อเสนอแผนการจัดตั้งสถานศึกษาในกำกับของรัฐต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ และได้รับความเห็นชอบในการจัดตั้งโดยอาจจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือปรับจากสถานศึกษาเดิมที่มีอยู่แล้วก็ได้

3) มีฐานะเป็น “นิติบุคคล” โดยมีอิสระในการดำเนินงานที่เกือบเหมือนกับเขตการศึกษา ซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญที่ทำให้สถานศึกษาในกำกับต่างจากสถานศึกษาทางเลือกอื่น ๆ เพราะไม่ต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาหรืออยู่ใต้อิทธิพลของเขตการศึกษา

4) มีสถานะเป็นสถานศึกษาของรัฐบาล ซึ่งได้รับการกำหนดให้สอนเด็กทุกประเภทโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ไม่สามารถจำกัดการรับเข้าศึกษาของผู้เรียนได้เพราะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสิทธิของพลเมืองทุกประการ

5) ยึดผลลัพธ์เป็นสำคัญ โดยมีกฎบัตรของสถานศึกษาที่ระบุเงื่อนไขและความคาดหวังเกี่ยวกับผลลัพธ์ของสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน

6) ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายสำหรับสถานศึกษาทั่วไป และกฎระเบียบทางการบริหารหลายประการที่เป็นอุปสรรคขัดขวางนวัตกรรม เว้นแต่กฎระเบียบด้านความปลอดภัย สาธารณสุข สิทธิพลเมือง

7) รายได้ของสถานศึกษา สามารถนำเงินอุดหนุนเฉลี่ยรายหัวจากเขตการศึกษาเดิมที่มีอยู่ไปให้สถานศึกษาในกำกับเหล่านี้ได้

8) มีช่วงเวลากำหนดไว้ชัดเจนในการดำเนินงานของสถานศึกษาในกำกับของรัฐ โดยปกติมีระยะเวลา 3-5 ปี และจะได้รับการต่อสัญญาหากมีผลงานและความก้าวหน้าตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตร หากไม่สามารถบรรลุผลได้ก็จะต้องเลิกกิจการ⁷

กล่าวโดยสรุปแล้วหลักการสำคัญของ Charter School หรือสถานศึกษาในกำกับของมลรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐ เกิดจากผลของกฎหมายที่รองรับสถานะของสถานศึกษาให้มีอิสระในการดำเนินการโดยมีความเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจทางกฎหมายและได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายสำหรับการบริหารสถานศึกษาทั่วไป เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความเข้มแข็งใน

⁷ สนามจิตร สุคนธ์ทรัพย์ และคณะ, แนวทางการจัดสถานศึกษาในกำกับของรัฐ (Charter School): บทเรียนจากต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: ที พี พรินท์, 2542), หน้า 54-5

การดำเนินการกิจการตามเป้าประสงค์ของการจัดการศึกษาตามข้อตกลงที่ได้มีพันธะสัญญาไว้อย่างเป็นทางการ โดยหากมิสามารถทำได้ตามข้อตกลงที่ทำไว้ก็อาจถูกเลิกกิจการได้ สำหรับมลรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐ ได้กำหนดองค์ประกอบ/สาระสำคัญของกฎบัตรไว้ในกฎหมายสถานศึกษาในกำกับของรัฐ มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

- 1) หลักสูตร วิธีการสอน และวิธีการจัดการเรียนการสอน
- 2) ข้อมูลพื้นฐานด้านผลสัมฤทธิ์การเรียนในปัจจุบัน ผลลัพธ์ที่ต้องการบรรลุผลสำเร็จ และวิธีการวัดผลที่ใช้ พร้อมทั้งระบุวิธีการที่จะทำให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์การเรียนที่ดีขึ้น
- 3) การรับนักเรียนเข้าและให้นักเรียนออก รวมถึงระเบียบปฏิบัติด้านวินัยนักเรียน
- 4) โครงสร้างการบริหารสถานศึกษา และการบริหารงานการเงินของสถานศึกษา
- 5) การดำเนินงานของสถานศึกษาที่ทำให้เชื่อได้ว่าจะปฏิบัติงานบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้
- 6) ระยะเวลาในการดำเนินงานและตารางเวลาในการดำเนินงานตามกฎบัตร 3-5 ปี
- 7) กรณีที่เปลี่ยนสถานภาพมาจากสถานศึกษาของรัฐ ครูสามารถเลือกได้ว่าจะไปปฏิบัติงานในสถานศึกษาของรัฐที่อื่นก็ได้ หรือให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกันกับคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา⁸

3.1.1.3 Grant – Maintained Schools ของประเทศสหราชอาณาจักร (เน้นอังกฤษ)

3.1.1.3.1 ความเป็นมาของการเกิดสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (Grant – Maintained Schools) ของประเทศสหราชอาณาจักร (เน้นอังกฤษ)

สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือ Grant – Maintained Schools โดยสถานศึกษาประเภทนี้ถือเป็นหนึ่งในสองของประเภทสถานศึกษาของอังกฤษ ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ 1)สถานศึกษาในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities) และ 2) สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (Grant – Maintained Schools) โดยสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ตามหัวข้อที่ศึกษานี้เป็นสถานศึกษาที่เลือกที่จะเป็นอิสระจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาแทน และให้ผู้ปกครองนักเรียนในสถานศึกษาเป็นผู้ลงคะแนนแบบลับว่าจะเลือกออกจากการควบคุมขององค์การบริหารการศึกษาของท้องถิ่นหรือไม่ หากเลือกก็จะกลายมาเป็นสถานศึกษาประเภทรับเงินอุดหนุนจากรัฐหรือ Grant – Maintained Schools ที่จะมีความคล่องตัว

⁸จินตนา สักดิ์ภู่อารัม. การนำเสนอรูปแบบการบริหารสถานศึกษาในกำกับของรัฐสำหรับประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชาบริหารศึกษาคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 43-44

ในการดำเนินงานมากกว่าเดิม⁹ ทั้งนี้ในอดีตสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐได้ถูกตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 แต่ปัจจุบันเปลี่ยนมาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2539 โดยบทบัญญัติของกฎหมายครอบคลุมการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถานศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งถูกออกแบบให้มีความเป็นอิสระจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) เพราะงบประมาณได้มาจากรัฐบาลกลางเท่านั้น และให้มีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาอย่างเต็มที่ภายในกรอบของกฎหมาย โดยสถานศึกษาประเภทแรกจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นงบดำเนินการและงบลงทุนทั้งหมดจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น แต่สำหรับสถานศึกษาประเภทที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ จะได้รับเงินอุดหนุนในการดำเนินการและงบลงทุนจากรัฐบาลทั้งหมด ผ่านทางสำนักงานจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานศึกษา (The Funding Agency for Schools)¹⁰ ซึ่งสำนักงานดังกล่าวถูกจัดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เพื่อประเมินและบริหารเงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่สถานศึกษาที่ได้เงินอุดหนุนในอังกฤษ เนื่องจากอังกฤษได้มีการนำแผนการจัดสรรงบประมาณด้วยสูตรเงินอุดหนุนมาตรฐาน (Common Funding Formula) ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจัดทำขึ้นเพื่อทำการตัดการเชื่อมต่อระหว่างองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นกับสถานศึกษาให้ไม่ต้องมีนิติสัมพันธ์กันในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากระบบใหม่ได้ออกแบบให้เกิดการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานจัดสรรงบประมาณที่ได้จัดตั้งขึ้นมาจัดสรรตรงไปยังสถานศึกษาประเภทนี้¹¹

ในอดีตองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นแต่ละแห่งได้แต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ทำหน้าที่บริหารจัดการและกำกับดูแลการดำเนินภารกิจและมอบหมายงานประจำวันให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรซึ่งมี Chief Education Officer หรือ Director of Education เป็นหัวหน้า ทำหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา รวมถึงการศึกษาต่อเนื่องในเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งอยู่ในท้องถิ่นของตน ตามอำนาจที่มีมาตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2487 ซึ่งกำหนดให้มีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่จัดการศึกษาในสถานศึกษาประเภทนี้ โดยสภาท้องถิ่นมักจะมอบหมายภารกิจดังกล่าวนี้ให้กับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็น

⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การสังเคราะห์รายงานวิจัย การกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ, (2549), หน้า 72

¹⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศไทย, (ม.ป.ท, ม.ป.ป.) หน้า 32-33

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62

ผู้ดำเนินการ¹² แต่ต่อมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการจัดการศึกษาใหม่จากการให้ท้องถิ่นดูแล เปลี่ยนเป็นให้สถานศึกษาดูแลตนเอง นำไปสู่การเกิดพระราชบัญญัติการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ถือเป็นที่มาสำคัญของสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในอังกฤษ เนื่องจากมีสาระสำคัญให้หน้าที่ในการบริหารและจัดการในระดับสถานศึกษาทั้งหมดเป็นไปตาม แนวทางการบริหารตนเองให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารมากขึ้น โดยกำหนดว่าสถานศึกษาแต่ละแห่งควรทำหน้าที่ในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น นำไปสู่การมอบอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ในด้านการบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา รวมทั้งหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการสรรหา การแต่งตั้ง และการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ครูและบุคลากรที่ไม่ใช่ผู้สอน โดย มอบอำนาจในการบริหารไปยังคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ รวมทั้ง คณะครู และเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมในสังคมให้สูงขึ้น รวมทั้งชุมชนท้องถิ่นและผู้ปกครองใน นามคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาโดยคณะกรรมการบริหารสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจ เกี่ยวกับแนวทางทั่วไปของสถานศึกษาได้ แต่หลักสูตรต้องเป็นไปตามข้อกำหนดในหลักสูตร แห่งชาติจากส่วนกลางที่กำหนดให้มา ทั้งนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการบริหาร งบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุนของรัฐว่าจะใช้งบประมาณอย่างไร ครอบคลุมถึงการบริหาร บุคคลที่สามารถกำหนดได้ว่าต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใด พร้อมทั้งคัดเลือกครูรวมทั้งครูใหญ่ ตลอดจนรับผิดชอบในการส่งเสริมและรักษาวินัยบุคลากรได้ด้วย¹³

สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐซึ่งเกิดขึ้นจากผลของพระราชบัญญัติการ ปฏิรูปการ ศึกษา พ.ศ. 2531 โดยสถานศึกษาประเภทนี้ของอังกฤษเทียบเท่ากับสถานศึกษาที่ ปกครองตนเอง (Self Governing Schools) ของสกอตแลนด์ เพราะมีลักษณะความเป็นมาและ หลักการทำงานคล้ายคลึงกัน ปัจจุบันในสหราชอาณาจักรได้เกิดสถานศึกษาในลักษณะดังกล่าวนี้ ซึ่งเทียบเคียงได้กับสถานศึกษาในกำกับของสหรัฐที่ใช้ระบบการบริหารจัดการแบบควบคุมตนเอง ภายใน หรือแบบสถานศึกษาเป็นฐาน เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน โดยมี รายละเอียดซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอเป็นหัวข้อถัดไป

3.1.1.3.2 หลักการและแนวคิดของสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (Grant – Maintained Schools) ของประเทศสหราชอาณาจักร (เน้นอังกฤษ)

¹² สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การสังเคราะห์รายงานวิจัย การกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ, (2549), หน้า 72

¹³ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศไทย, (ม.ป.ท, ม.ป.ป.), หน้า 32-33

หลักการสำคัญของสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ คือ ความเป็นอิสระในการดำเนินงานจากองค์กรบริหารการศึกษาจากท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมจะถูกควบคุมบังคับบัญชาจากท้องถิ่น เมื่อเปลี่ยนเป็นระบบใหม่แล้วจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งหมดผ่านมาจากสำนักงานจัดสรรงบประมาณ โดยคำนวณมาตามสูตรเงินอุดหนุนมาตรฐานที่จะมอบให้กับสถานศึกษาทดแทนกิจการที่เคยได้รับการอุปถัมภ์จากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานและไม่ต้องขึ้นกับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นอีกต่อไป ทั้งนี้ในอดีตสถานศึกษาประเภทได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เมือง (County) หรือเทศบาล (Municipality) จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง และมีองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นซึ่งตั้งอยู่ในเมืองและมีอาณาเขตตามเมืองนั้นๆ ทำหน้าที่ควบคุมดูแล แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดโดยมุ่งให้สถานศึกษาได้มีส่วนในการบริหารจัดการตนเองมากที่สุด รายละเอียดดังที่นำเสนอไปข้างต้นแล้วนั้น สถานศึกษาประเภทนี้จะไม่มีผู้แทนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาอีกแล้ว เพราะต้องการให้ปลอดจากการแทรกแซงขององค์การบริหารการศึกษาจากท้องถิ่น แต่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) เข้ามาทดแทนในฐานะผู้แทนของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School Governing Body) มีอำนาจเต็มในการบริหารงานภายในสถานศึกษาทั้งหมด โดยประกอบด้วยบุคคล 4 กลุ่ม ดังนี้

- 1) ผู้แทนจากผู้ปกครอง (Parent Governors) มาจากการเลือกตั้ง ยกเว้นเฉพาะในสถานศึกษาขนาดเล็กที่อาจจะมาจากการแต่งตั้ง โดยกำหนดให้มีจำนวนผู้แทนจากกลุ่มนี้ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด
- 2) ผู้แทนจากบุคลากร (Staff Governors) มาจากครูและบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษาแห่งนั้น แต่ต้องมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 1 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด
- 3) ผู้แทนจากชุมชน (Community Governors) มาจากผู้แทนของกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่อยู่ในชุมชนนั้น แต่ต้องไม่เป็นบุคคลที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- 4) ผู้แทนจากผู้มีอุปการะคุณ (Sponsor Governors) โดยจะกำหนดให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บริหารสถานศึกษาที่จะแต่งตั้งผู้มีอุปการะคุณแก่สถานศึกษา ทั้งด้านการเงิน หรือด้านวิชาการแต่ถ้าจะมีต้องมีจำนวนไม่เกิน 2 คน (หรือบางสถานศึกษา อาจจะไม่ต้องมีคณะกรรมการประเภทนี้ก็ได้)

ในบางกรณีสถานศึกษาอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาเป็นกรรมการสมทบ (Associate Member) ได้เพื่อให้คำปรึกษา แต่ทั้งนี้กรรมการประเภทนี้จะไม่สามารถมีสิทธิออก

เสียงลมดีได้¹⁴ โดยคณะกรรมการบริหารชุดดังกล่าวนี้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของสถานศึกษาทั้งหมด ครอบคลุมเรื่องหลักสูตร งบประมาณของสถานศึกษา บุคลากร และการคัดเลือกครูและครูใหญ่จัดทำรายงานประจำปี ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษา ผู้ปกครอง และชุมชน กำกับติดตามการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษาที่แต่งตั้งขึ้นมาให้บริหารงานประจำของสถานศึกษาตามหลักสูตรแห่งชาติ/แนวทางระดับชาติ ตลอดจนให้คำปรึกษา และช่วยเหลือคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาประเมินสถานศึกษาและมาตรฐานการเรียนการสอนให้เกิดประสิทธิภาพการเรียนรู้แก่ผู้เรียนสูงสุด

หลักการบริหารงานของสถานศึกษาประเภทนี้เป็นไปในลักษณะการมอบอำนาจ (Devolution) จากส่วนท้องถิ่นไปยังสถานศึกษาโดยตรง แม้จะมีอิสระในการบริหารงานจากองค์กรการศึกษาส่วนท้องถิ่น และเป็นอิสระต่อรัฐบาลกลาง แต่ยังคงต้องผูกพันกับข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานร่วมกันของสถานศึกษาทุกแห่งในสหราชอาณาจักร ได้แก่ หลักสูตรการศึกษาชาติ ระบบการทดสอบระหว่างช่วงชั้น และเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาชาติ โดยมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประเมินทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่สังคมว่านักเรียนทุกคนจะได้รับบริการทางการศึกษาที่ได้มาตรฐานเพียงพอ โดยมีการนำระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Management System) มาใช้กับสถานศึกษาประเภทนี้ด้วย ระบบดังกล่าวนี้จะประเมินผลการปฏิบัติงานตามเกณฑ์ที่ได้ทำข้อตกลงไว้ซึ่งเป็นเสมือนตัวชี้วัดหลัก (KPIs) ของการบริหารงานที่จะต้องบรรลุให้ได้ตามระยะเวลาในรอบการประเมินที่กำหนด ในลักษณะการบริหารงานตามวัตถุประสงค์ (Management by Objectives) ที่กำหนดไว้เป็นพันธะสัญญาไว้ก่อนแล้ว โดยเชื่อมโยงกับความคาดหวังของสังคมให้เป็นอย่างสอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น ลักษณะการประเมินจะใช้การประเมินผลตามสภาพจริง (Authentic Assessment) ผันแปรไปตามบริบทของสถานศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทั้งหมดอย่างอดีตที่ผ่านมา ทั้งนี้ผู้บริหารที่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาแต่งตั้งขึ้นมาต้องรับผิดชอบต่อตัวชี้วัดดังกล่าว เมื่อครบรอบระยะเวลาจะถูกประเมินจากผู้แทนสามประสาน (Third Party) จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งถือเป็นหุ้นส่วนทางวิชาการที่เข้ามามีส่วนร่วมและประเมินอย่างเป็นกัลยาณมิตร เพื่อมุ่งพัฒนาคุณภาพการบริหารงานของสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล¹⁵ โดยเฉพาะในเรื่องการออกกระเบียบ กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยภายใต้กรอบของกฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญปราศจากอำนาจครอบงำของฝ่ายการเมืองที่อาจทำให้การศึกษาไม่ไปในทิศทางที่ควรจะเป็น

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย, (2549), หน้า 42-43

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145-147

ทั้งนี้ในเรื่องการประเมินความดีความชอบต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานอย่างเสมอภาค และตรวจสอบได้ โดยปรับปรุงกลไกการบริหารงานจากเดิมที่เป็นการบริหารจากภายนอก (External Control) สถานศึกษาเปลี่ยนผ่านมาสู่การบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (Internal Control) ที่เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคม ทำให้มีความโปร่งใส ทุกอย่างมีข้อกำหนดและเงื่อนไขเป็นพันธะสัญญาที่เปรียบเสมือนสัญญาประชาคมต่อสังคม เปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้สะดวก และมีระบบการประเมินที่เป็นมาตรฐาน น่าเชื่อถือ

3.1.1.4 Tomorrow's School ของประเทศนิวซีแลนด์

3.1.1.4.1 ความเป็นมาของการเกิด Tomorrow's School ของประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์ เป็นประเทศหนึ่งที่ได้ชื่อว่าประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา เป็นอย่างมาก จุดเด่นของความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา คือ การกระจายอำนาจการบริหาร การศึกษาลงสู่สถานศึกษาโดยตรง ยกเลิกระบบการบริหารการศึกษาแบบเดิมและวางรูปแบบใหม่ ใช้กับการบริหารการศึกษา โดยส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและกำหนด แนวทางในการบริหารการศึกษา ภูมิหลังความเป็นมาของการจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ก่อนปี ค.ศ. 1989 เป็นการจัดการศึกษาที่อยู่ในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ระดับของการจัดการการศึกษาหลายระดับหลายชั้นตอน มีความหลากหลายของ องค์กรและหน่วยงานที่รับภาระในการจัดการศึกษา นับตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงาน ศึกษาธิการส่วนภูมิภาค คณะกรรมการบริหารการศึกษาประเภทต่าง ๆ โดยมีสภาการศึกษาเป็นผู้ รับภาระบริหารการศึกษาและสถานศึกษารับภาระในการให้การศึกษา อำนาจการตัดสินใจทั้งการ บริหารแผนงาน โครงการงบประมาณ บุคลากร อยู่ที่ส่วนกลางทั้งหมด ทำให้สถานศึกษาไม่มีสิทธิ ในการบริหารจัดการตนเองเพราะขาดอำนาจการตัดสินใจเนื่องจากการกำหนดนโยบาย การบริหาร แผนงาน โครงการงบประมาณ และบุคลากรถูกรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางทั้งหมด ทำให้การ ปฏิบัติงานต่าง ๆ ล่าช้ามาก อีกทั้งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศได้เผชิญปัญหาภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และคุณภาพการ จัดการศึกษามีได้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นและสถานศึกษาอย่างแท้จริง ทำให้ครุเกิด ความสับสนในบทบาท และเกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างสถานศึกษา ผู้ปกครอง และชุมชน ส่งผล ให้การศึกษาเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร¹⁶

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยข้อมูลจากศูนย์วิจัยการศึกษาผลกระทบที่มีการ สอบสวนของการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมในประเทศนิวซีแลนด์ พบว่า “...การปฏิรูปการศึกษาที่ เกี่ยวข้องกับความไม่เสมอภาคที่เพิ่มขึ้นในทุกระดับของภาคที่มีช่องว่างการเติบโตอย่างต่อเนื่อง

¹⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์, หน้า 8-12

และความไม่เสมอภาคระหว่างชาวเมารีและไม่ใช่ชาวเมารี โดยพบหลักฐานที่แสดงว่าเด็กเมารีและแปซิฟิกและเด็ก ๆ จากครอบครัวรายได้ต่ำจะเป็นผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา เนื่องจากจะมีอุปสรรคทางการเงินและอื่น ๆ เพื่อเท่าเทียมกันมีส่วนร่วมในการศึกษา...”¹⁷ ทำให้สถานศึกษากลายเป็นองค์กรจัดการตนเอง (Internal Control) ได้เอง สำหรับบุคลากรภายในสถานศึกษาจะกลายมาเป็นนายจ้างของตนเอง (Self Control) แต่ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก็ยังคงให้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐอยู่ โดยการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้ของนิวซีแลนด์อยู่บนพื้นฐานปรัชญา “การศึกษาเพื่อชีวิต” ภายใต้อัตลักษณ์สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- 1) การกระจายอำนาจทางการศึกษา (Decentralization of Education)
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน (A Charity Communication)
- 3) การตรวจสอบและถ่วงดุลย์ (Check and Balance)

โดยมีแนวคิดในการดำเนินงาน 4 ประการ ประกอบด้วย 1) การให้สถานศึกษาเป็นแหล่งที่ทุกคนเข้ามาใช้ได้ 2) สถานศึกษาเป็นศูนย์ที่เด็กเข้าไปเล่นได้ 3) สถานศึกษาเป็นแหล่งของความรู้และแหล่งประสบความสำเร็จ และ 4) ครูจะต้องมีประสิทธิภาพ

ในเรื่องของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา มีการลดขั้นตอนทางการบริหารการศึกษาให้เหลือเพียง 2 ระดับ ได้แก่

1. ระดับกระทรวง มีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยบริหารงานกลางของกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับการเสนอแนะรัฐบาลในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาทุกระดับ โดยให้จัดสรรงบประมาณ สนับสนุน ส่งเสริมและประสานงานให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและเกิดประสิทธิผล

2. ระดับสถานศึกษา สถานศึกษาทุกระดับตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงมหาวิทยาลัย จะมีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาของตนเองได้ โดยในระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษากำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustees) เป็นองค์กรบริหาร ซึ่งได้รับการสรรหาและแต่งตั้งจากชุมชน ผู้ปกครอง อาจารย์ใหญ่ ครูและนักเรียน(เฉพาะระดับมัธยมศึกษา) เพื่อทำหน้าที่รับนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการมาปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายเป้าหมายทางการศึกษาของชาติ หลักสูตร ธรรมเนียมของสถานศึกษา ตลอดจนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการทางการศึกษาของชุมชน และมีอาจารย์ใหญ่ (Principal) เป็นผู้บริหาร

¹⁷ Vicki M. Low., decile schools and teacher professional development, Available from <http://www.cpag.org.nz/asset>

สถานศึกษา โดยผู้บริหารมาจากการจ้างโดยการสรรหาและแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา¹⁸

จากการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในปี ค.ศ.1988 จนกระทั่งได้ประกาศวันเริ่มต้นกระจายอำนาจทางการศึกษา เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ.1989 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาในหลายประการทั้งด้านนโยบาย โครงสร้างการบริหาร หลักสูตร การเรียนการสอน การติดตามประเมินและการจัดการต่าง ๆ ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเชิงปรับระบบโครงสร้างการบริหารงานใหม่ (Re-engineering) และได้เรียกสถานศึกษาหลังการปฏิรูปนี้ว่าเป็น “Tomorrow’s School” ผู้วิจัยขอแปลว่า “สถานศึกษาแห่งวันพรุ่งนี้” เกิดขึ้นเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นซึ่งเป็นไปตามความคาดหวังของสังคมที่ต้องการเห็นการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษาของประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อวิจัยนี้ได้แก่เรื่อง การมอบอำนาจให้แก่สถานศึกษาในการบริหารจัดการตนเอง (Self Management) ได้ เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาสูงขึ้น ลดบทบาทส่วนกลางในด้านการบริหาร และตัดทอนหน่วยงานระดับเขต และระดับเมืองออกไป เพื่อให้มีลักษณะจากลำดับชั้น (Hierarchy) กลายเป็นแนวราบ (Flat) โดยให้มีการรองรับมาตรฐานและตรวจสอบคุณภาพทางการศึกษาและให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษา เปิดโอกาสให้ประชาชน/ท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ การบริหารงานบุคคลงบประมาณ หลักสูตร และการเรียนการสอนอย่างเบ็ดเสร็จในตนเองตามแนวทางบริหารสถานศึกษาแบบยึดสถานศึกษาเป็นฐาน (SBM)

3.1.1.3.1 หลักการและแนวคิดของ Tomorrow’s School ของประเทศนิวซีแลนด์

สถานศึกษาแห่งวันพรุ่งนี้ยึดหลักการบริหารแบบใช้คุณค่าร่วมกัน (A Community of Share Values) และการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการศึกษาไว้เพื่อปรับปรุงการบริหารการศึกษาให้มีความคล่องตัว ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน เพื่อเตรียมการรองรับการนำประเทศสู่สังคมโลก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำหรับหลักการสำคัญของแนวคิดดังกล่าวที่นำไปสู่การให้อิสระในการบริหารงานแก่สถานศึกษาประกอบด้วย 4 ประเด็นหลักดังนี้

1. ลดบทบาทส่วนกลางทั้งด้านงบประมาณ การบริหาร และตัดทอนหน่วยงาน
คึ่งกลาง
2. ให้มีการรองรับมาตรฐานและตรวจสอบคุณภาพทางการศึกษา

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์, หน้า 8-12

3. ให้นำหน่วยงานทางการศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษา

4. เปิดโอกาสให้ประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น

การกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ การบริหารงาน บุคคล งบประมาณ หลักสูตร และการเรียนการสอนของสถานศึกษาแห่งวันพรุ่งนี้มุ่งให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาสูงสุด สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารสถานศึกษาก็คือคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ที่มาของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustees) ประกอบด้วยผู้แทนชุมชนหรือผู้ปกครอง อาจารย์ใหญ่ ผู้แทนครู และหากเป็นระดับมัธยมศึกษาจะให้มีผู้แทนนักเรียนปัจจุบันเข้ามาอีก 1 คน (เฉพาะระดับมัธยมศึกษา) สำหรับสถานศึกษาที่มีชาวเมารีเข้าเรียน ให้ผู้แทนชุมชนที่มีผู้ปกครองเป็นชาวเมารีร่วมเป็นกรรมการด้วย)¹⁹ จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของคณะกรรมการจะมาจากผู้แทนชุมชนหรือผู้ปกครองมากที่สุด เนื่องจากนิเวศแลนด์ถือว่าผู้ปกครองเป็นครูคนแรกของเด็ก จึงให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ปกครองมากเป็นพิเศษ และความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนอีกประการคือ การเปิดโอกาสให้ผู้แทนนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาสามารถมีสิทธิเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาได้ด้วย ซึ่งถือเป็นพัฒนาการที่ก้าวกระโดดของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากนักเรียนในทางทฤษฎีการบริหารการศึกษาถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญที่สุดของการจัดการศึกษา

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ครอบคลุมการบริหารงานภายในของสถานศึกษา ตั้งแต่ด้านหลักสูตร ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกหลักสูตรให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับแนวทางของชาติว่าด้วยการศึกษา ด้านการจ้างงานและการบริหารบุคลากรคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้จ้างผู้อำนวยการสถานศึกษา เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่แล้วผู้อำนวยการสถานศึกษาจะเป็นผู้ว่าจ้างครูและบุคลากรในสถานศึกษาอีกชั้นหนึ่ง โดยคณะกรรมการของสถานศึกษาแห่งวันพรุ่งนี้จะต้องเป็นนายจ้างที่ดีตามกฎหมายการศึกษา (State Sector Act 1988) และปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างงานทั้งต่อผู้สอน ผู้สนับสนุนการสอน โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณการบริหารสถานศึกษาตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญของสถานศึกษา (School charter) และต้องทำหน้าที่ควบคุม ติดตามการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษา และการจัดทำ บัญชีให้เป็นปัจจุบันตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย The Public Finance Act 1989 และ The Educational Act 1989 ทั้งนี้หลักการบริหารสถานศึกษาแห่งวันพรุ่งนี้ กระทรวงศึกษาธิการ หรือสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะส่งการไปยังสถานศึกษาโดยตรง ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษา

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-16

หรือผู้อำนวยการสถานศึกษาที่ได้รับการมอบอำนาจจากคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้บริหารงาน ทั้งในเรื่องของการบริหารบุคลากร หลักสูตร/แผนงาน และการเงินภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ดังเช่น สถานศึกษา Pukete School, Cambridge High School และ Cambridge East Primary School (เป็นสถานศึกษาในเมือง Hamilton) เป็นต้น²⁰

การบริหารงานภายในของสถานศึกษาแห่งวันพรุ่งนี้ คณะกรรมการบริหาร สถานศึกษาจะมีการประชุมคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณาผลการ ดำเนินงานของสถานศึกษา และปรับปรุงพัฒนางานให้เป็นที่ไปตามกฎหมายและธรรมเนียมของ สถานศึกษา(School Charter) หลักสูตรที่กำหนดในแต่ละระดับ ตลอดจนปัญหาและความต้องการ ของชุมชนทางการศึกษาแต่อย่างใดก็ตาม ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยัง คณะ กรรมการบริหารสถานศึกษาและสถานศึกษา รัฐได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการดำเนินงาน ทั้งในด้านคุณภาพการบริหาร การเรียนการสอน จึงได้จัดให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ ตรวจสอบและถ่วงดุล 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา และสำนักงาน รับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Education Review Office :ERO) เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐแยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการ มีสายการบังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Minister Responsible of the Education Review Office) ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1989 ทำหน้าที่เป็นหน่วยติดตามประเมินผล ภายนอก และเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในภาพรวมเพื่อ ดู สัมฤทธิ์ผล (effectiveness) ในลักษณะของการตรวจสอบและถ่วงดุล(cheek and balance) โดย ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา/คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาทั้งที่จัดโดย รัฐและเอกชน ตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียนจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เพื่อยืนยันความ สอดคล้องกับแนวทางของชาติว่าด้วยการจัดการศึกษา ทั้งนี้สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (ERO) ต้องรายงานผลการตรวจสอบสถานศึกษาต่อกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการบริหาร สถานศึกษา รวมทั้งรายงานต่อสื่อมวลชน ประชาชนและผู้ปกครองด้วย

ในกรณีที่สถานศึกษาใดได้รับการเสนอแนะการดำเนินงานจาก ERO แล้ว จะมีผล ผูกพันให้สถานศึกษานั้นจะต้องถือปฏิบัติและดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ได้รับมาภายในเวลาที่ กำหนด โดยสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (ERO) จะนัดหมายและกลับมาทำการ ตรวจสอบอีกครั้งเพื่อรายงานต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง²¹ สำหรับการจัดสรรทรัพยากรทางการ ศึกษา รัฐใช้วิธีการจัดสรรโดยตรงให้แก่สถานศึกษาเป็นเงินก้อน (Block grant) เพื่อจ่ายเป็นเงินเดือน

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20

ครู งบประมาณและเงินสนับสนุน ทั้งนี้การจัดสรรงบประมาณของรัฐจะให้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียน หากสถานศึกษาที่อยู่ในระดับยากจนหรือสถานศึกษาที่มีนักเรียนชาวเมารีจะได้รับเงินเพิ่มเป็นพิเศษเพื่อลดช่องว่างของสังคมให้แคบลง นอกจากนี้รัฐจะจัดสรรให้ตามที่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจัดทำ แผนงาน/โครงการเสนอ และหากคณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่าสถานศึกษามีความจำเป็นเร่งด่วนอาจนำไปดำเนินงานในกิจการเร่งด่วนได้เป็นกรณีพิเศษ โดยที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายทางการศึกษา เรียกว่า แนวทางของชาติว่าด้วยการศึกษา (National Education Guidelines) และเป้าหมายของชาติว่าด้วยการศึกษา (National Education Goals) ตามที่ได้มีการหาเสียงไว้ก่อนการเลือกตั้งและตามข้อเสนอทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จากนั้นกระทรวงศึกษาธิการจะนำนโยบายดังกล่าวมากำหนดเป็นกรอบหลักสูตรแห่งชาติ (National Curriculum Framework) และส่งตรงให้สถานศึกษาดำเนินการ โดยสถานศึกษาต้องรับเอาแนวทางของชาติว่าด้วยการศึกษากรอบหลักสูตรแห่งชาติและความต้องการของชุมชนมาเป็นหลักในการแล้วกำหนดเป็นธรรมนูญของสถานศึกษา (School Charter) เปรียบเหมือนแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ

จากที่ได้นำเสนอไปข้างต้นจะพบว่าหลักการบริหารงานของสถานศึกษาประเภทนี้เป็นไปในลักษณะการมอบอำนาจ (Devolution) จากรัฐบาลกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง แต่ก็ยังต้องสอดคล้องกับแนวทางของชาติว่าด้วยการจัดการศึกษา กฎหมายการศึกษา หลักสูตรและเป้าหมายการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ต้องมีปรากฏไว้ในธรรมนูญของสถานศึกษา โดยมีสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (ERO) เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประเมินการตรวจสอบและถ่วงดุล จากทั้งหน่วยงานของรัฐและประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่สังคมว่านักเรียนทุกคน จะได้รับการบริการทางการศึกษาที่ได้มาตรฐานเพียงพอ

3.1.1.4 School Governance ของประเทศญี่ปุ่น

3.1.1.4.1 ความเป็นมาของการเกิด School Governance ของประเทศญี่ปุ่น

ความเป็นมาของการเกิด School Governance ของประเทศญี่ปุ่น มีพัฒนาการตั้งแต่สมัยการปฏิรูปการศึกษายุคเมจิ ในช่วงของการปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่เพื่อให้ทันสมัยอย่างตะวันตกซึ่งเป็นจักรวรรดินิยมที่กำลังคุกคามประเทศญี่ปุ่นอยู่ในขณะนั้น ในการปฏิรูปสมัยเมจิ ญี่ปุ่นได้มีประกาศพระบรมราชโองการสมเด็จพระจักรพรรดิด้านการศึกษา (The Imperial Rescript on Education) จัดตั้งกระทรวงศึกษาธิการขึ้นในปี ค.ศ. 1871 และในปี ค.ศ. 1872 หลังจากนั้นกระทรวงศึกษาได้ประกาศนโยบายการศึกษาและระบบการศึกษาแห่งชาติอย่างสมัยใหม่ และจัดตั้งสถานศึกษาขั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาขึ้นทั่วประเทศในระยะต่อมา ตลอดจนก่อตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นมาด้วย ทั้งนี้ในช่วงแรกของการดำเนินการได้จ้างชาวต่างชาติจากยุโรปและ

สหรัฐอเมริกาเป็นครูผู้สอน โดยภาพรวมแล้วการบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่สมัยเมจิจนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังคงเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งแผนการศึกษาที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1879 ได้กำหนดหลักการบริหารการศึกษาโดยให้แต่ละท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารอย่างเช่นในสหรัฐอเมริกา แต่การให้อิสระดังกล่าวได้ถูกต่อต้านจากผู้ไม่เห็นด้วยหลายฝ่าย เนื่องจากมีความกังวลว่าหากกฎหมายให้อิสระในการจัดการศึกษาจะทำให้อำนาจการควบคุมการศึกษาของรัฐบาลในฐานะส่วนกลางได้รับผลกระทบในเชิงลบ จากการต่อต้านดังกล่าวทำให้ญี่ปุ่นจำเป็นต้องควบคุมการจัดการศึกษาโดยส่วนกลาง (Centralization) ต่อไป ประกอบกับการปราบปรามการเคลื่อนไหวของฝ่ายต่อต้านการปฏิรูปอย่างรุนแรงได้พลอยทำให้แนวคิดที่เรียกร้องความเป็นอิสระของชุมชนและการจัดการศึกษาด้วยชุมชนเองต้องอันตรธานไปโดยปริยาย²²

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1889 รัฐบาลญี่ปุ่นได้มุ่งปลูกฝังอุดมการณ์แห่งชาติเพื่อให้คนญี่ปุ่นจงรักภักดีต่อองค์สมเด็จพระจักรพรรดิแบบชาตินิยม และการศึกษายังคงเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางจนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะการเรียนการสอนในช่วงสงครามโลกซึ่งกำหนดไปจากส่วนกลางได้สอดแทรกเนื้อหาที่เน้นเรื่องอาหารและการทำสงครามเข้าไปในทุกวิชา รวมไปถึงกิจกรรมการเรียนการสอนของนักเรียนและครูตกอยู่ใต้อิทธิพลของนโยบายการศึกษาที่กำหนดไปจากทางส่วนกลางทั้งสิ้น トラบจนถึงหลังการยอมแพ้สงครามเมื่อปี ค.ศ. 1945 สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ชนะสงครามได้เข้ายึดครองประเทศญี่ปุ่นและเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการเปลี่ยนแปลงประเทศญี่ปุ่นให้เป็นชาติประชาธิปไตยใหม่ (A New Democratic Nation) และได้มีการปฏิรูปบริบทของสังคมใหม่ทั้งหมด ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การทหาร ที่ดิน การปกครอง การศึกษา ฯลฯ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ที่เกี่ยวเนื่องกับการศึกษา คือการปฏิรูปการศึกษาภายใต้การกำกับของคณะ The United States Education Mission to Japan โดยมีการประกาศพระบรมราชโองการของสมเด็จพระจักรพรรดิ ซึ่งเคยได้ควบคุมการศึกษาในระบบสถานศึกษามาเป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษจึงได้ถูกยกเลิกไป และถูกแทนที่โดยกฎหมายแม่บทการศึกษา (The Fundamental Law of Education) ที่ประกาศใช้ในปี 1947 โดยได้มีการร่างกฎหมายว่าด้วยการศึกษาในระบบสถานศึกษา (School Education Law) ขึ้น กำหนดให้ระบบการศึกษาได้รับการปฏิรูปใหม่ ความแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือด้านการควบคุมการศึกษาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 มีลักษณะเป็นประกาศพระบรมราชโองการสมเด็จพระจักรพรรดิ แต่ภายหลังสงครามแล้วจะประกาศในรูปของกฎหมาย สะท้อนให้เห็นลักษณะความเป็นประชาธิปไตยของญี่ปุ่นมากขึ้นโดยมีการทำเป็นกฎหมายรองรับเอาไว้ โดยตั้งแต่ปฏิรูปการศึกษา

²² สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, มปป.), หน้า 4-6

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นได้เปลี่ยนมาใช้วิธีการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติคือจากรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยมาโดยตลอด ซึ่งกฎหมายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาและวางระบบการศึกษาใหม่ให้กับญี่ปุ่นโดยมีรัฐธรรมนูญ และกฎหมายแม่บทการศึกษา ร่วมกับและกฎหมายการศึกษาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง²³

ในรัฐธรรมนูญ (Constitution) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้มีการร่างขึ้นและประกาศใช้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ประกาศใช้ปี ค.ศ. 1946) ได้กำหนดแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้กับประชาชน ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาสำหรับประชาชนทุกคนและได้มีการบัญญัติให้อำนาจบริหารกับสถานศึกษามากขึ้น รวมถึงกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางออกไปไว้ใน โดยเฉพาะ 2 มาตราหลัก คือ มาตรา 92 ได้บัญญัติให้การศึกษากลายเป็นภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่น (เปลี่ยนจากเดิมที่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง) จึงต้องจัดการศึกษาบนพื้นฐานของความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่น (ส่วนกลางลดบทบาทและมอบอำนาจการจัดการศึกษาไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ) และมีกฎหมายแม่บทการศึกษา ซึ่งเป็นผลมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต่อมาในปี ค.ศ. 1947 ญี่ปุ่นได้ร่างกฎหมายแม่บทการศึกษา (The Fundamental Law of Education) ขึ้น กฎหมายดังกล่าวถือเป็นกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาออกจากส่วนกลาง²⁴ โดยมาตราที่สำคัญที่สุดซึ่งเป็นมาตราที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปให้สถานศึกษามากขึ้นในระบบการศึกษาญี่ปุ่นคือ มาตรา 10 เรื่องการบริหารสถานศึกษา กฎหมายวางหลักว่า “การศึกษาจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมใดๆ ที่ไม่เหมาะสม” เนื่องจากการจัดการศึกษาจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทั้งปวง และการบริหารสถานศึกษาจะต้องคำนึงถึงหลักการมุ่งปรับปรุงแก้ไขและกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้การจัดการศึกษามีบรรลุผลได้ ผลที่ตามมาทำให้การบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นได้รับการปฏิรูปให้เป็นแบบกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางไปยังสถานศึกษาในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติการโดยตรง ซึ่งเดิมเคยเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการก็เปลี่ยนไปเนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นทำหน้าที่ผู้ประสานงานส่งเสริมและสนับสนุนเท่านั้น เพราะในส่วนความรับผิดชอบด้านงบประมาณของสถานศึกษา โครงการการศึกษา และกำหนดให้มีการแต่งตั้งตำแหน่งในสถานศึกษาและการควบคุมดูแลสถานศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่ในมือของคณะกรรมการการศึกษาส่วนท้องถิ่น²⁵

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-9

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-9

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-9

แนวคิดเรื่องการบริหารการศึกษาท้องถิ่นของ โดยประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง ตามมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาทำให้การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีลักษณะดังนี้ คือ

- 1) บริหารโดยองค์คณะบุคคลในรูปคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องการศึกษาของท้องถิ่น การศึกษาจึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการ แต่เป็นการควบคุมโดยประชาชน (Layman Control)
- 2) เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง (Independence of the general public administration)
- 3) คณะกรรมการการศึกษาได้รับเลือกตามนัยแห่งกฎหมายโดยประชาชนตามหลักการประชาธิปไตย (Democratic Administration)
- 4) ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ศึกษาธิการ (Superintendent) เป็นผู้นำทางการศึกษามืออาชีพ (Professional Leadership) องค์ประกอบของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น²⁶

ตามกฎหมาย The Law concerning the Organization and Operation of Local Educational Administration) กำหนดว่าท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่บริหารสถานศึกษาในสังกัด (การศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นหน้าที่ของระดับเทศบาล ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษเป็นหน้าที่ของระดับจังหวัด) ฉะนั้นนิติสัมพันธ์ระหว่างระดับกลางกับระดับท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามกฎหมาย จึง “ไม่มีความสัมพันธ์ในแนวตั้ง” (Vertical Connection) หรือการบังคับบัญชาสั่งการระหว่างระดับกลางกับระดับท้องถิ่นในการบริหารการศึกษา เนื่องจากเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาออกไปจากส่วนกลางแล้วตามผลของกฎหมายที่เกิดขึ้นในยุคปฏิรูป แต่ในทางปฏิบัติส่วนกลางยังคงมีบทบาทโดยอ้อมต่อการบริหารการศึกษาแต่มีบทบาทในฐานะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำ เพื่อให้ท้องถิ่นบริหารการศึกษาอย่างเหมาะสมตามภารกิจ ให้เงินอุดหนุนตามที่ส่วนท้องถิ่นขอไป ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งศึกษาธิการ กำหนดเกณฑ์มาตรฐานให้ปฏิบัติตาม เช่น การจัดตั้งสถานศึกษา และแนวการสอนหรือหลักสูตร และมีอำนาจขอให้ปรับปรุงแก้ไขด้วยกระบวนการที่เหมาะสม เพื่อให้การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาของชาติ รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมายไปจากกระทรวง โดยท้องถิ่นยังได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง(National Subsidies) และเงินช่วยชดเชยภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant) ที่ส่วนกลางจัดสรรให้กับจังหวัดและเทศบาล และในทำนองเดียวกันจังหวัดก็จัดสรรเงินอุดหนุน

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

ให้กับเทศบาลด้วยเช่นกัน²⁷ สรุปได้ว่านับแต่หลังสงครามโลกเป็นต้นมา จึงสรุปได้ว่าการจัดการศึกษาของญี่ปุ่นก็อยู่ภายใต้กฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างเป็นระบบ บทบาทการจัดการศึกษาเปลี่ยนมาจากส่วนกลางมาเป็นท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบอำนาจตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐหรือสถานศึกษาในกำกับ School Governance นั้นเอง

3.1.4.2 หลักการและแนวคิดของ School Governance ของประเทศญี่ปุ่น

สถานศึกษาในกำกับของรัฐ School Governance มีลักษณะการบริหารที่ได้รับการกระจายอำนาจมาให้สถานศึกษา โดยมีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้งสถานศึกษา อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดังกล่าวจะทำหน้าที่เพียงกำหนดกรอบอย่างกว้าง ๆ ให้เท่านั้น โดยการบริหารงานภายในจะมอบให้เป็นที่หน้าที่ของสถานศึกษาดำเนินการ ดังนั้นสถานศึกษาจึงมีอิสระในการบริหารงานภายในภายใต้เงื่อนไขระเบียบกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นกำหนด จึงถือว่าสถานศึกษามีฐานะหน่วยงานในกำกับของท้องถิ่นที่รัฐที่ได้มอบอำนาจให้ทำหน้าที่รับผิดชอบสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่นตนเอง โดยโครงสร้างของสถานศึกษาประกอบด้วยผู้บริหาร ซึ่งจะมีชื่อเรียกเหมือนกันทุกแห่งว่า “ครูใหญ่” และ “ผู้ช่วยครูใหญ่” ซึ่งในทางปฏิบัติ ถือได้ว่ามีอิสระในการกำหนดรูปแบบการบริหารสถานศึกษาที่ตนรับผิดชอบได้อย่างคล่องตัว²⁸

การบริหารระดับสถานศึกษา มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Teachers' Meeting) ประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ช่วยผู้บริหาร หัวหน้าหมวดต่าง ๆ และคณะครูทั้งหมดในสถานศึกษา รวมกันเป็นที่ประชุมขององค์คณะบุคคล และเปิดโอกาสให้ครูได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับสถานศึกษา เพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้บริหาร และช่วยแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารรวมทั้งสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างครูด้วยกัน เดิมการประชุมคณะกรรมการบริหารชุดดังกล่าวเป็นเพียงแนวปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้มีบทบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2546 จึงได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย School Education Law แต่อำนาจของคณะกรรมการชุดนี้ถือว่าเป็นเพียงหน้าที่สนับสนุนการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษาเท่านั้น ไม่ใช่อำนาจในการบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลแต่อย่างใด ดังนั้นในทางปฏิบัติคณะกรรมการชุดนี้จึงถือว่ายังไม่มีอำนาจในการนำไปสู่การควบคุมสถานศึกษาได้ เพราะมติของคณะกรรมการชุดนี้กฎหมายมิได้กำหนดให้มีสภาพบังคับที่นำไปสู่การบริหารงานภายในสถานศึกษาแต่อย่างใด

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32

2. ผู้บริหารสถานศึกษา หรือที่เรียกว่า “ครูใหญ่” มาจากการแต่งตั้งของท้องถิ่นที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับนั้น โดยกฎหมาย School Education Law กำหนดให้ครูใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานภายในสถานศึกษาและนิเทศครู ทั้งนี้การบริหารดังกล่าวครอบคลุมทุกด้านภายในสถานศึกษา โดยกฎหมายได้ให้อำนาจในการบริหารงานแก่ผู้บริหารสถานศึกษาไว้ค่อนข้างมาก²⁹ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารมีพลังอำนาจในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาที่ตนรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ แต่ระบบการเข้าสู่ตำแหน่งของญี่ปุ่น ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นครูใหญ่ได้จะต้องเป็นครูที่มีสมรรถนะสูง (Competency) โดยจะต้องมีใบประกอบวิชาชีพชั้นสูง หรือใบประกอบวิชาชีพชั้นที่หนึ่ง และมีประสบการณ์ด้านการบริหารการศึกษาไม่ต่ำกว่า 5 ปี แต่ต่อมากฎหมายได้เปิดช่อง ให้แต่งตั้งบุคคลภายนอกที่ไม่เคยเป็นครูมาก่อนสามารถเป็นผู้บริหารสถานศึกษาได้ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มตัวเลือกในการคัดสรรบุคคลที่มีความสามารถในด้านอื่น ๆ ที่หลากหลาย มีภาวะผู้นำ หรือมีเครือข่ายต่าง ๆ ที่อาจมีใช้ทางการบริหารการศึกษาก็ได้ หรืออาจจะมาจากคณาจารย์หรือนักวิชาการด้านศึกษาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีสิทธิเข้ามาเป็นครูใหญ่ได้

3. คณะกรรมการครูและผู้ปกครอง (Parent-Teacher Association: PTA) โดยสถานศึกษาทุกแห่งในญี่ปุ่นต้องมีกรรมการชุดนี้ เพราะกรรมการชุดดังกล่าวมีบทบาทอย่างเข้มแข็งและสำคัญยิ่งสำหรับการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา และยังเป็นกำลังเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารงานสถานศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมโดยช่วยสะท้อนความคิดเห็นให้ผู้บริหารสถานศึกษาได้ทราบ เพื่อจะได้นำไปประกอบการตัดสินใจหรือปรับปรุง พัฒนานโยบายการบริหารงานภายในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการหรือความคาดหวังของครูและผู้ปกครองได้มากขึ้น นอกจากนี้คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังจะช่วยประสานงานในลักษณะเครือข่ายกับสมาคมครูและผู้ปกครองของสถานศึกษาอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกัน หรืออาจจะเชื่อมโยงไปถึงองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่กำกับดูแลสถานศึกษาเหล่านี้

4. คณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) เป็นองค์กรคณะบุคคลที่กำหนดขึ้นใหม่ตาม School Education Law ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ทำให้ผู้ปกครองและคนในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาได้มากขึ้น โดยคณะกรรมการสถานศึกษาชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นจากการเสนอชื่อโดยผู้บริหารสถานศึกษา คุณสมบัติของคณะกรรมการสถานศึกษาชุดนี้จะต้องเป็นประชาชนล้วน ๆ ไม่มีผู้แทนครูหรือบุคคลในสถานะอื่นเข้ามาเป็นกรรมการชุดนี้ได้ แต่ทั้งนี้ในทางปฏิบัติคณะกรรมการชุดนี้คงมีบทบาทในเชิงที่ปรึกษาเท่านั้น และก็ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจได้เพราะกฎหมาย ไม่ได้เขียนให้อำนาจไว้

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

โดยสรุปแล้วโครงสร้างอำนาจของสถานศึกษาในกำกับของรัฐ School Governance ในประเทศญี่ปุ่นมีพัฒนาการมาจากการปฏิรูปการศึกษาที่มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา และมอบอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางมาให้กับท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการบริหารงานการศึกษาของท้องถิ่นซึ่งมีที่มาจากหลายหลายอาชีพและเป็นการทางการเมืองเป็นผู้กำกับดูแลการจัดการศึกษาของท้องถิ่น รวมทั้งเป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้มีอำนาจเต็มในการบริหารงานภายในสถานศึกษาของตน โดยมีคณะกรรมการที่เหลืออีก 3 คณะ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเพื่อสนับสนุนการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะให้อำนาจแก่ผู้บริหารสถานศึกษาหรือ ครูใหญ่ค่อนข้างมาก แต่การบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษานั้นก็ต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลด้วย เพราะจะมีระบบตรวจสอบเพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษาได้แสดงถึงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ต่อผู้ปกครองและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนด้วย และนอกจากนี้ยังมีระบบการนิเทศติดตามจากศึกษานิเทศก์ของท้องถิ่น ที่จะเข้ามากำกับการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษาอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการดำเนินงานของสถานศึกษาภายใต้หลักการบริหารจัดการตนเองนี้จะเป็นไปตามเป้าประสงค์ของสังคมที่กำหนดไว้ได้

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการรองรับให้สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินการ

3.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.1.1 รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของรัฐ

3.2.1.1.1 รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของรัฐ

เนื่องจากการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นรูปแบบประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ (Federal Government) ทำหน้าที่ปกครองทั่วทั้งประเทศ มีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์เป็นกฎหมายสูงสุด ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบไปด้วยรัฐ 50 รัฐ ซึ่งแต่ละรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง³⁰ และในกรณีที่รัฐบาลกลางมิได้ถูกบัญญัติให้มีอำนาจจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด ๆ อำนาจจะเป็นของรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดและสูงสุด ทำให้รัฐสามารถตรากฎหมายที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเองได้³¹ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 10 ดังนี้

³⁰ <http://www.local.moi.go.th/document%209.pdf> บทที่ 9 สหรัฐอเมริกา หน้า 273

³¹ กอบกุล จันทวโร, ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและระบบกฎหมายไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ส.), หน้า 1

"The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people"³².

“บรรดาอำนาจที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติมอบหมายให้เป็นของรัฐบาลกลาง หรือมิได้ห้ามรัฐต่าง ๆ มิให้มีนั้น ให้สงวนไว้แก่รัฐต่าง ๆ หรือแก่ประชาชน”

เมื่อรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางในการจัดการดำเนินการเรื่องการศึกษา รัฐแต่ละรัฐจึงมีอำนาจเต็มและเด็ดขาดในเรื่องดังกล่าว³³ นอกจากนี้ ศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็ไม่เคยรับรองว่าการศึกษาเป็นประโยชน์พื้นฐานที่รัฐบาลกลางจะมีบทบาทและอำนาจเข้ามาควบคุม³⁴ บทบาทของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการศึกษาจึงมีลักษณะเป็น “ภาวะเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหา” ซึ่งเป็นการอุดช่องว่างของท้องถิ่นและรัฐ ในปัญหาที่เกี่ยวกับการศึกษาซึ่งเกิดขึ้นและเกี่ยวพันในระดับประเทศ³⁵ จึงให้การศึกษาเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญของรัฐและท้องถิ่น เพราะแต่ละรัฐมีความเกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับประชาชนในแต่ละพื้นที่มากที่สุด อีกทั้งยังรู้ลักษณะและความต้องการในพื้นที่ของตน จึงมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการศึกษา³⁶ ได้แก่ จัดตั้งสถานศึกษาและสถาบันการศึกษารวมทั้งพัฒนาหลักสูตรและกำหนดเกณฑ์ในการสำเร็จการหลักสูตร³⁷ ข้อกำหนดที่ให้อำนาจอิสระในการจัดการการศึกษามีดังต่อไปนี้³⁸

³² [United States Constitution](#), The Tenth Amendment (Amendment X)

³³ <http://www.departments.bucknell.edu/edu/ed370/federal.html>, The Role of the Federal Government in Public Education in the United States, Russell Dennis, 2000

³⁴ <http://www.departments.bucknell.edu/edu/ed370/federal.html>, The Role of the Federal Government in Public Education in the United States, Russell Dennis, 2000

³⁵ <http://www2.ed.gov/about/overview/fed/role.html>, U.S. Department of Education, The Federal Role in Education, 2012.

³⁶ <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1173402/posts>, "The Role of Government in Education," Milton Friedman, From Economics and the Public Interest, ed. Robert A. Solo, 1955 by the Trustees of Rutgers College in New Jersey. Reprinted by permission of Rutgers University Press.

³⁷ <http://www2.ed.gov/about/overview/fed/role.html>, U.S. Department of Education, The Federal Role in Education, 2012.

³⁸ <http://www.departments.bucknell.edu/edu/ed370/federal.html>, The Role of the Federal Government in Public Education in the United States, Russell Dennis, 2000

ก) ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจจากรัฐธรรมนูญของรัฐในการจัดตั้งกฎเกณฑ์ในการควบคุมวินัยของอาจารย์และนักเรียน ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของสหรัฐ กฎหมาย กฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดใด ๆ ของรัฐบาลกลาง

ข) ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีหน้าที่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลฎีกาในเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าวเปรียบเสมือนการดำเนินการของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา 14

ค) ให้คณะกรรมการสถานศึกษาและผู้ดำเนินการมีความรับผิดชอบอันเกิดจากการปฏิบัติงานที่เป็นการละเมิด โดยกำหนดให้มีเงินชดเชยความเสียหายหากมีการฝ่าฝืนสิทธิตามรัฐธรรมนูญของอาจารย์และนักเรียน ภายใต้กฎหมายสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1871 หมวดที่ 1984

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐแล้วอาจกล่าวโดยรวมได้ว่ารัฐธรรมนูญของทุกรัฐมีข้อกำหนดกฎหมายในเรื่องการศึกษา ซึ่งแต่ละรัฐมีอำนาจหน้าที่จัดการการศึกษาในลำดับความสำคัญที่ต่างกัน³⁹ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายของแต่ละรัฐจะต้องมีข้อกำหนดดังที่จะกล่าวต่อไปนี้อยู่ในรัฐธรรมนูญของรัฐอย่างน้อยหนึ่งข้อ

ก) จัดตั้งและดูแลให้มีระบบสถานศึกษาที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กทุกคนในรัฐ

ข) ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถานศึกษาประเภทต่าง ๆ ในหลาย ๆ ด้าน

ค) มีการแยกโบสถ์ออกจากรัฐโดยไม่อนุญาตให้มีกองทุนสาธารณะเพื่อใช้สนับสนุนสถานศึกษาของนิกายศาสนาต่าง ๆ หรือกำหนดให้สถานศึกษาเป็นอิสระต่อการควบคุมใด ๆ ของนิกายศาสนาต่าง ๆ

ง) จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจ เช่น คณะกรรมการการศึกษาของรัฐ ผู้ตรวจการการศึกษาของรัฐ คณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น ผู้ตรวจการการศึกษาของท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะในรัฐธรรมนูญของรัฐส่วนใหญ่กำหนดให้มีบางหน่วยงานข้างต้น แต่ก็ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติ อำนาจ และหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวไว้⁴⁰

โดยตารางต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นข้อกำหนดสี่ข้อที่กล่าวมาซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ ดังนี้

³⁹ StateNotes Governance, Education Commission of the State, State Constitutions and Public Education Governance, Page 1, 2000

⁴⁰ State Notes Governance, Education Commission of the State, State Constitutions and Public Education Governance, (2000), p. 1

- ข้อ ก. จัดตั้งและดูแลให้มีระบบสถานศึกษาที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย
- ข้อ ข. ให้การสนับสนุนทางการเงิน
- ข้อ ค. ข้อกำหนดเกี่ยวกับศาสนา
- ข้อ ง. ให้มีคณะกรรมการการศึกษาของรัฐ
- ข้อ จ. ให้มีผู้ตรวจการการศึกษาของรัฐ
- ข้อ ฉ. ให้มีคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น
- ข้อ ช. ให้มีผู้ตรวจการการศึกษาของท้องถิ่น

มลรัฐ	ข้อ ก.	ข้อ ข.	ข้อ ค.	ข้อ ง.	ข้อ จ.	ข้อ ฉ.	ข้อ ช.
อลาบามา	X	X	X	X	X	X	X
อลาสกา	X	X	X				
อริโซน่า	X	X	X	X	X		X
อาร์คันซอ	X	X	X				
แคลิฟอร์เนีย	X	X	X	X	X	X	X
โคโลราโด	X	X	X	X	X	X	X
คอนเนกติกัต	X	X	X				
เดลาแวร์	X	X	X				
ฟลอริดา	X	X	X	X	X	X	X
จอร์เจีย	X	X	X	X	X	X	X
ฮาวาย	X	X	X	X	X		
ไอดาโฮ	X	X	X	X	X		
อิลลินอยส์	X	X	X	X	X		
อินเดียนนา	X	X	X		X		
ไอโอวา		X	X				
แคนซัส	X	X	X	X	X	X	X
เคนตักกี	X	X	X				
หลุยเซียนา	X	X	X	X	X	X	X
เมน	X	X	X				
แมริแลนด์	X	X	X				
แมสซาชูเซต	X	X	X				
มิชิแกน	X	X	X	X	X		
มินิโซตา	X	X	X				
มิสซิสซิปปี	X	X	X	X	X		X
มิสซูรี	X	X	X	X	X		
มอนทานา	X	X	X	X		X	
เนบราสก้า	X	X	X	X	X		
เนวาดา	X	X	X		X		

มลรัฐ	ข้อ ก.	ข้อ ข.	ข้อ ค.	ข้อ ง.	ข้อ จ.	ข้อ ฉ.	ข้อ ช.
นิวแฮมเชอร์	X	X	X				
นิวเจอร์ซีย์	X	X	X				
นิวเม็กซิโก	X	X	X	X	X	X	
นิวยอร์ก	X	X	X				
นอร์ทแคโรไลนา	X	X	X	X	X		
นอร์ทดาโกตา	X	X	X				
โอไฮโอ	X	X	X	X	X	X	
โอกลาโฮมา	X	X	X	X	X		
โอเรกอน	X	X	X		X		
เพนซิลเวเนีย	X	X	X				
โรดไอส์แลนด์	X	X	X				
เซาธ์แคโรไลนา	X	X	X	X	X		
เซาธ์ดาโกตา	X	X	X				
เทนเนสซี	X	X	X				
เท็กซัส	X	X	X	X			
ยูทาห์	X	X	X	X	X		
เวอร์มอนต์	X	X	X				
เวอร์จิเนีย	X	X	X	X	X	X	X
วอชิงตัน	X	X	X				
เวสเวอร์จิเนีย	X	X		X	X		X
วิสคอนซิน	X	X	X		X		
ไวโอมิง	X	X	X		X		

ตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่ามีข้อกำหนดในการสนับสนุนทางการเงินแก่สถานศึกษาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของทุกรัฐ นอกจากข้อกำหนดที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในหลายรัฐยังมีข้อกำหนดในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ และการจัดให้ประชาชนในรัฐได้รับประโยชน์และโอกาสทางการศึกษาอีกด้วย⁴¹ โดยข้อกำหนดหลักที่สำคัญของแต่ละรัฐมาจากรัฐธรรมนูญของรัฐแมสซาชูเซต นิวเจอร์ซีย์ นิวยอร์ก วอชิงตัน และฟลอริดา⁴² ซึ่งในงานวิจัยนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดของรัฐธรรมนูญรัฐฟลอริดา ซึ่งจะอยู่ในหัวข้อที่ 3.2.2.1.4 ที่จะกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

3.2.1.1.2 Educate America Act, 1994

กฎหมาย Educate America Act หรือ EAA เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐบาลกลางในระหว่างสมัยของประธานาธิบดีบิล คลินตันและประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ซึ่งสามารถใช้วัดมาตรฐานของระบบการศึกษาในทุกรัฐของสหรัฐอเมริกา⁴³ EAA มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนโดยการกำหนดกรอบนโยบายระดับชาติเพื่อปฏิรูปการศึกษา ส่งเสริมการค้นคว้าวิจัย ประชาพิจารณ์ และเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน รวมทั้งโอกาสทางการศึกษาที่สูงขึ้น กำหนดกรอบอำนาจของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวกับการศึกษา และสนับสนุนการพัฒนาจัดตั้งระบบอาสาสมัครเพื่อพัฒนาทักษะความรู้ทั่วทั้งประเทศ⁴⁴ กำหนดเป้าหมายทางการศึกษาไว้ได้แก่ ความพร้อม การแข่งขัน ความปลอดภัยและปลอดภัยเชิงเสถียรในสถานศึกษา ความสำเร็จด้านวิชาการ ความเป็นผู้นำด้านคณิตและวิทยาศาสตร์ของนักเรียน และยังกำหนดเป้าหมายเพิ่มเติมในเรื่องการพัฒนาครู⁴⁵ โดยระบุเป้าหมายที่ต้องสำคัญที่ผลภายในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งกำหนดรายละเอียดไว้ในมาตรา 102 ดังต่อไปนี้

- ก) เด็กทุกคนในสหรัฐอเมริกาเริ่มเข้าสถานศึกษาเมื่อมีวัยที่เหมาะสม
- ข) อัตราของการสำเร็จการศึกษาในระดับชั้นมัธยมปลายเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 90

⁴¹ Molly A. Hunter, State Constitution Education Clause Language, ELC (Education Law Center), 2011

⁴² Molly A. Hunter, State Constitution Education Clause Language, ELC (Education Law Center), 2011

⁴³ <http://www3.nd.edu/~rbarger/www7/goals200.html>, Tammy L. Austin, Goals 2000 - The Clinton Administration Education Program.

⁴⁴ H.R. 1804, GOALS 2000: Educate America Act, One Hundred Third Congress of the United States of America.

⁴⁵ <http://www.ncrel.org/sdrs/areas/issues/envrnmnt/stw/sw0goals.htm>, Summary of Goals 2000: Educate America Act, Paris K. A leadership model for planning and implementing change for school-to-work transition (pp. 22-25). Madison, WI: University of Wisconsin-Madison, Center on Education and Work. (1994).

ค) นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาในระดับเกรด 4 เกรด 8 และเกรด 12 ต้องมีความรู้ในวิชาภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาต่างประเทศ สังคม เศรษฐกิจ ศิลปะ ประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ นอกจากนี้ทุกสถานศึกษาต้องให้นักเรียนเรียนรู้ในเรื่องศีลธรรมเพื่อรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ง) นักเรียนอเมริกันควรมีความรู้ในเรื่องคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์เป็นอันดับต้น ๆ ของโลก

จ) ชาวอเมริกันทุกคนต้องมีความรู้และมีทักษะที่จำเป็นเพื่อแข่งขันในเศรษฐกิจโลก

ฉ) ทุกสถานศึกษาต้องปราศจากยาเสพติด ความรุนแรง สุราและอาวุธที่ไม่ได้รับอนุญาต และต้องจัดให้มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการเรียนรู้

ช) ต้องจัดให้มีการพัฒนาทักษะการสอนอย่างต่อเนื่องแบบมืออาชีพ และโอกาสในการได้รับการพัฒนาทักษะสำหรับการสอนในอนาคต

ซ) ทุกสถานศึกษาต้องส่งเสริมความสัมพันธ์ให้การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในเรื่องสังคม อารมณ์ การศึกษาในพัฒนาการของเด็กเพิ่มขึ้น

จากข้อกำหนดของกฎหมายที่ยกมาข้างต้น แม้รัฐบาลกลางจะออกกฎหมายที่มีลักษณะคล้ายกับการตีกรอบในด้านการศึกษาซึ่งดูเหมือนเป็นการจำกัดความเป็นอิสระในการดำเนินการของรัฐและหน่วยงานด้านการศึกษา แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐบาลกลางไม่ได้เข้าไปก้าวก้าวในอิสระในการดำเนินการจัดการด้านการศึกษาแต่อย่างใด ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นไปเพียงเพื่อยกระดับมาตรฐานในการศึกษาของประเทศให้มีความเท่าเทียมกันในทุกรัฐ โดยให้แต่ละรัฐและหน่วยงานด้านการศึกษาทำหน้าที่กำหนดนโยบาย รายละเอียดและวางแผนในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของมาตรฐานที่รัฐบาลกลางกำหนด

3.2.1.1.3 No Child Left Behind Act, 2001

กฎหมาย No Child Left Behind Act หรือ NCLB เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐบาลกลางในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช จุดสำคัญของ NCLB เป็นไปเพื่ออุดช่องว่างใน ผลสัมฤทธิ์ในการศึกษาของนักเรียน โดยกำหนดให้เด็กทุกคนมีความเท่าเทียมกันทางการศึกษา และเปิดโอกาสให้มีการศึกษาในมาตรฐานที่สูง⁴⁶ โดยมีข้อระบุในเรื่องเนื้อหาวิชาที่สอนในสถานศึกษา การสอบประเมินผลและการวัดผลการเรียนของนักเรียน อีกทั้งการเข้าอบรมทักษะ

⁴⁶ <http://www.k12.wa.us/esea/NCLB.aspx>, State of Washington, Office of Superintendent of Public Instruction, No Child Left Behind Act.

ความรู้ของอาจารย์และการบริหารจัดการด้านการเงิน⁴⁷ NCLB กำหนดให้รัฐตั้งเกณฑ์มาตรฐานทางการศึกษาและเกณฑ์การสอบประเมินผล โดยทุกปีจะจัดการสอบประเมินผลการอ่านของนักเรียนในระดับเกรด 3 ถึง 8 และในระดับไฮสคูล นักเรียนทุกคนต้องได้คะแนนผ่านเกณฑ์ภายในปี ค.ศ. 2014⁴⁸ โดยกระทรวงศึกษาธิการของสหรัฐอเมริกากำหนดแนวทางการบริหารงานตาม NCLB ไว้ 4 แนวทาง⁴⁹ ได้แก่

ก) การตรวจสอบมาตรฐาน เพื่อจัดให้เด็กที่ด้อยโอกาสได้รับประโยชน์ทางการศึกษา ไม่ให้มีเด็กคนใดขาดโอกาสในการเรียน โดยมุ่งให้เกิดศักยภาพทางวิชาการและวัดผลดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม

ข) การปรับและผ่อนปรน ให้สถานศึกษาชุมชนเลือกบริหารเงินสนับสนุนการศึกษาที่ได้รับจากรัฐบาลกลางในการพัฒนานักเรียนให้บรรลุตามเป้าหมาย มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบจากรัฐบาลกลาง สามารถโอนงบการศึกษาระหว่างเขตพื้นที่ ทำให้ตอบสนองความต้องการของสถานศึกษาที่อยู่ต่างพื้นที่ในรัฐได้ และจัดสรรการจ้างอาจารย์ค่าตอบแทนและการพัฒนาทักษะวิชาชีพครู⁵⁰

ค) การศึกษาที่มีพื้นฐานจากการค้นคว้าวิจัย ให้ความสำคัญแก่หลักสูตรการศึกษาและการปฏิบัติที่ผ่านการทดสอบทางวิทยาศาสตร์แล้วว่ามีประสิทธิภาพ โดยนำงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลกลางไปพัฒนาการสอนที่ยกคุณภาพการเรียนรู้และศักยภาพของนักเรียน

ง) การให้ทางเลือกแก่ผู้ปกครอง โดยเพิ่มตัวเลือกแก่ผู้ปกครองที่มีบุตรศึกษาอยู่ในสถานศึกษาที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน 2 ปี สามารถย้ายบุตรไปยังสถานศึกษาที่มีมาตรฐานที่สูงกว่าได้

ถึงแม้ว่า NCLB จะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการกำหนดกรอบการดำเนินงานในเรื่องการศึกษาแก่รัฐและหน่วยงานทางการศึกษา อย่างไรก็ตาม NCLB ไม่ได้มีลักษณะเป็นการห้ามรัฐและหน่วยงานทางการศึกษาดำเนินงานใด ๆ ด้วยนโยบายของตน แต่เป็นเพียงข้อบังคับที่ระบุให้ปฏิบัติให้ป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้น เมื่อพิจารณาข้อกำหนดของ NCLB จะเห็นว่า NCLB เน้นความต้องการให้มีการยกระดับมาตรฐานทางการศึกษาและประสิทธิภาพของ

⁴⁷ <http://www.greatschools.org>, Greatschools, What the No Child Left Behind law means for your child.

⁴⁸ <http://www.k12.wa.us/esea/NCLB.aspx>, State of Washington, Office of Superintendent of Public Instruction, No Child Left Behind Act.

⁴⁹ <http://www.k12.wa.us/esea/NCLB.aspx>, State of Washington, Office of Superintendent of Public Instruction, No Child Left Behind Act.

⁵⁰ Julie Lindquist & David Seitz, *The Elements of Literacy*, (Pearson Education, Inc, 2009)

หน่วยงานทางการศึกษาสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งคุณภาพของอาจารย์เพื่อประโยชน์ของนักเรียนทุกคน อีกทั้ง NCLB อาจก่อให้เกิดมาตรฐานของการสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษา โดยไม่คำนึงถึงฐานะ เชื้อชาติ ภาษา หรือความพิการใด ๆ⁵¹ นักเรียนสามารถโอนย้ายไปศึกษาที่สถานศึกษาที่ดีกว่า หรือได้รับทุนการศึกษา บุคลากรทางการศึกษาและหลักสูตรในสถานศึกษามีมาตรฐานที่สูงขึ้น⁵² โดยให้ผู้ปกครองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการได้รับข้อมูลของการประเมินคุณภาพ ทุก ๆ ปี จะมีการแจ้งผลการประเมินและรายงานผลการเรียนโดยละเอียดให้ผู้ปกครองทราบ รวมทั้งอธิบายวิธีการเพื่อพัฒนาผลการเรียนเพื่อให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมและสนับสนุนการยกระดับมาตรฐานทางการศึกษา⁵³

3.2.1.2 กฎหมายการศึกษาของมลรัฐฟลอริดา

ประชาชนของรัฐฟลอริดาทุกคนได้รับการรับรองสิทธิและโอกาสทางการศึกษา โดยสิทธิดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของฟลอริดา ซึ่งให้ความสำคัญกับการศึกษาเพราะถือว่าการศึกษาคือพื้นฐานสำคัญที่เด็กในฟลอริดาทุกคนจะได้รับ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีการศึกษาที่เพียงพอต่อเด็กทุกคนในอัตราที่เหมาะสม ซึ่งอาจกำหนดรายละเอียดกฎเกณฑ์ โดยต้องคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพของสถานศึกษา ใช้มาตรฐานร่วมกันภายในรัฐเพื่อผลักดันให้สถานศึกษาพัฒนาจนมีมาตรฐานระดับสูงและต้องไม่คิดค่าใช้จ่ายเพื่อให้เด็กเรียนทั่วทั้งรัฐสามารถได้รับการศึกษาที่มีมาตรฐานสูงโดยไม่คำนึงถึงฐานะ นอกจากนี้ ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญของฟลอริดายังมีการเพิ่มข้อกำหนดในเรื่องขนาดของชั้นเรียนและเกณฑ์การศึกษาของเด็กเล็ก⁵⁴ อีกด้วย

การจัดการศึกษาของฟลอริดาจะอิงกับระบบการปกครองของรัฐ ซึ่งในรัฐจะแบ่งการปกครองออกเป็นท้องถิ่น (County) แต่ละท้องถิ่นต้องมีการจัดตั้งสถานศึกษาประจำท้องถิ่น และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาบริหาร กำกับ ดูแลและวางกฎระเบียบซึ่งเป็นเกณฑ์ขั้นพื้นฐานแก่สถานศึกษาทั้งหมดในท้องถิ่นนั้น ๆ อีกทั้งยังรับผิดชอบดูแลให้สถานศึกษากระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามข้อกำหนดของกฎหมายที่ออกโดยรัฐ⁵⁵ สถานศึกษาประจำท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการสถานศึกษาประจำท้องถิ่นและผู้ตรวจการสถานศึกษาประจำท้องถิ่น เว้นแต่มี

⁵¹ <http://usliberals.about.com/od/education/i/NCLBProsCons.htm>, Deborah White, Pros & Cons of the No Child Left Behind Act.

⁵² <http://www.greatschools.org>, Greatschools, What the No Child Left Behind law means for your child.

⁵³ <http://usliberals.about.com/od/education/i/NCLBProsCons.htm>, Deborah White, Pros & Cons of the No Child Left Behind Act.

⁵⁴ Molly A. Hunter, *State Constitution Education Clause Language, ELC*, (Education Law Center, 201)

⁵⁵ The 2012 Florida Statutes, K-20 Education Code, Title XLVIII, Chapter 1001, Section 30, District Unit.

กฎหมายกำหนดประการอื่น⁵⁶ โดยกฎหมายของฟลอริดากำหนดเกณฑ์สำหรับบริหาร จัดการและ ตรวจสอบสถานศึกษาประจำท้องถิ่น⁵⁷ ดังนี้

ก) สถานศึกษาประจำท้องถิ่นอยู่ในส่วนของระบบการศึกษาของรัฐ การดำเนินการ ทั้งหมดของสถานศึกษาประจำท้องถิ่นต้องเป็น ไปโดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายและระเบียบของรัฐ และเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่คณะกรรมการของรัฐกำหนด ให้สถานศึกษาประจำท้องถิ่นมีความสามารถ จัดให้มีทางเลือกพิเศษเพื่อ โอกาสทางการศึกษาแก่นักเรียน โดยทางเลือกพิเศษดังกล่าวกฎหมายและ คณะกรรมการสถานศึกษาประจำท้องถิ่น ได้ให้อำนาจในการจัดตั้ง แต่ไม่ได้ระบุเป็นเกณฑ์บังคับ

ข) คณะกรรมการสถานศึกษาประจำท้องถิ่นมีหน้าที่บริหารและกำกับดูแลสถานศึกษา สาธารณะในท้องถิ่นนั้น ๆ และยังมีอำนาจดำเนินการใด ๆ ที่ไม่ขัดตามข้อห้ามของกฎหมายและ รัฐธรรมนูญของรัฐ

ค) ผู้ตรวจการสถานศึกษาประจำท้องถิ่นมีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานและให้คำ ชี้แนะแก่สถานศึกษาในท้องถิ่น ผู้ตรวจการสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่เสมือนกับเลขานุการของ คณะกรรมการสถานศึกษาประจำท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

ง) ผู้อำนวยการสถานศึกษาทำหน้าที่บริหารสถานศึกษาที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบ และ เป็นผู้นำปฏิบัติในการพัฒนาและปฏิรูประบบและนโยบายพัฒนาสถานศึกษาที่กำหนดโดย คณะกรรมการสถานศึกษาประจำท้องถิ่น

นอกจากข้อกำหนดในการบริหารงานทั่วไปแล้ว ยังมีข้อกำหนดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับการเงินและการวางแผนงบประมาณ โดยมีข้อกำหนดทั่วไปในเรื่องการทำบัญชี รายงานงบการเงิน กระบวนการและการตรวจสอบทางการเงิน และข้อกำหนดในทางบัญชีที่จำเป็นอื่น ๆ⁵⁸ อีกทั้ง ข้อกำหนดในเรื่องการวางแผนการงบประมาณของสถานศึกษา การเตรียมการและวางแผนการใช้ ใช้จ่ายเงินงบประมาณของสถานศึกษา รวมทั้งการให้เงินสนับสนุนแก่สถานศึกษาท้องถิ่นด้วย⁵⁹

3.2.1.3 กฎบัตรของสถานศึกษาในกำกับของรัฐ (Charter)

จากหลักการและแนวคิดของสถานศึกษาในกำกับของรัฐที่ได้นำเสนอไปในหัวข้อ 3.2.1.1 แล้วนั้น มีข้อกำหนดให้สถานศึกษาในกำกับของรัฐฟลอริดาทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของ

⁵⁶ The 2012 Florida Statutes, K-20 Education Code, Title XLVIII, Chapter 1001, Section 33 Schools under control of district school board and district school superintendent.

⁵⁷ The 2012 Florida Statutes, K-20 Education Code, Title XLVIII, Chapter 1001, Section 32 Management, control, operation, administration, and supervision.

⁵⁸ The 2012 Florida Statutes, K-20 Education Code, Title XLVIII, Chapter 1010, Financial Matters.

⁵⁹ The 2012 Florida Statutes, K-20 Education Code, Title XLVIII, Chapter 1011, Planning and Budgeting.

แผนงานรัฐในเรื่องการศึกษาสาธารณะ กฎหมายกำหนดให้การมีสถานะเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐอาจมีตั้งแต่การเริ่มก่อตั้งสถานศึกษา หรือมีการแปรสถานะจากสถานศึกษาของรัฐไปเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐในภายหลัง กฎหมายในเรื่องสถานศึกษาในกำกับของรัฐกำหนดให้สถานศึกษาในกำกับต้องให้นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าเล่าเรียน ดำเนินการตามมาตรการด้านสุขภาพ ความปลอดภัยและสิทธิมนุษยชนของรัฐ ปฏิบัติต่อนักเรียนทุกคนโดยไม่คำนึงว่าจะมีสีผิว สัญชาติ เชื้อชาติ เพศ ความสามารถหรือสถานะใด ๆ ต้องปฏิบัติตามนโยบายการศึกษาของรัฐ⁶⁰ สถานศึกษาในกำกับต้องมีระบบทางบัญชีที่เป็นไปตามระบบที่กฎหมายกำหนดจัดให้มีการจัดทำงบประมาณและตรวจสอบทางบัญชีทุกปี⁶¹

สถานศึกษาในกำกับของรัฐไม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายการศึกษา Florida K-20 Education Code ที่เป็นข้อกำหนดเฉพาะเกี่ยวกับสถานศึกษาของรัฐ แต่ก็ยังอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวในเรื่องข้อกำหนดทั่วไปและข้อกำหนดเรื่องสถานศึกษาในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการประเมินผลการเรียนและการกำหนดเกณฑ์การให้คะแนน การรับนักเรียนที่มีความบกพร่องต่าง ๆ ต้องคำนึงสิทธิพลเมือง สุขภาพ ความปลอดภัย สวัสดิการและขนาดของชั้นเรียน รวมทั้งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายควบคุมอาคาร ข้อกำหนดในการป้องกันอัคคีภัย แต่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกในทางการศึกษา⁶²

สถานะของสถานศึกษาในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระจากระบบราชการ กฎระเบียบที่ใช้ควบคุมสถานศึกษาของรัฐและกฎระเบียบขั้นตอนที่ยุ่งยากและไม่จำเป็น รวมทั้งข้อกำหนดในการจัดทำเอกสารตามระบบหน่วยงานของรัฐซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ เมื่อปราศจากขั้นตอนเหล่านั้น สถานศึกษาในกำกับของรัฐสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดหมายเป้าหมายทางการศึกษาเพื่อให้สถานศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานหรือพัฒนาให้สูงกว่านั้น แต่ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวต้องสามารถตรวจสอบการดำเนินการได้ และถ้าไม่สามารถพัฒนามาตรฐานของสถานศึกษาให้เป็นไปตามข้อกำหนดก็อาจถูกพักใบอนุญาตประกอบสถานศึกษาได้เช่นกัน⁶³

⁶⁰ The 2012 Florida Statutes, Title XLVIII, K-20 Education Code, Chapter 1002, Section 33, Charter Schools.

⁶¹ http://www.floridaschoolchoice.org/information/charter_schools/faqs.asp, Florida Department of Education, Charter Schools.

⁶² The 2012 Florida Statutes, Title XLVIII, K-20 Education Code, Chapter 1002, Section 33, Charter Schools.

⁶³ สนานจิตร์ สุขนทรทรัพย์ และคณะ, แนวทางการจัดโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter Schools): บทเรียนจากต่างประเทศ, (2542), หน้า 45-46

จากที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า แม้สถานศึกษาในกำกับของรัฐยังคงมีสถานะเป็นสถานศึกษาของรัฐและได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐตามจำนวนนักเรียนก็ตาม สถานศึกษาในกำกับของรัฐมีการดำเนินการที่เป็นอิสระ โดยมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ โดยจะเห็นได้ว่าสถานศึกษาของรัฐไม่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของสถานศึกษารัฐแต่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของสถานศึกษาในกำกับของรัฐเอง อีกทั้งนโยบายทางการศึกษายังถูกกำหนดโดยคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นซึ่งไม่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐอีกด้วย⁶⁴

โดยสรุป อำนาจในการจัดการการศึกษาไม่ได้เป็นของรัฐบาลกลางแต่ขึ้นอยู่กับรัฐต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางหันมามีบทบาททางการศึกษามากขึ้นในปัจจุบันในรูปแบบของการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย มาตรฐานและวางแผนเพื่อการช่วยเหลือในระดับชาติ อีกทั้งยังดำเนินการสนับสนุนในด้านงบประมาณ โดยให้หน้าที่ในการบริหารและดำเนินการในการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของมลรัฐ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการในแต่ละรัฐก็ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เป้าหมาย มาตรฐานของหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐตน และมีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารจัดการและสนับสนุนทางวิชาการ⁶⁵

3.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศสหราชอาณาจักร (เน้นอังกฤษ)

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนาน ในเรื่องการศึกษาที่เช่นกัน ในอดีตสถานศึกษามีจำนวนไม่มากนัก และส่วนมากจะอยู่ภายใต้การรับผิดชอบดูแลของศาสนาซึ่งหลักสูตรก็จะเน้นไปในเรื่องของศาสนาเช่นกัน เมื่อรัฐเข้ามามีบทบาทในการศึกษา ศาสนาพยายามต่อต้านการเข้ามาจัดการการเรียนการสอนของรัฐที่ไม่มีหลักสูตรในเรื่องศาสนาหลายครั้ง ต่อมาก็เกิดสถานศึกษาของรัฐขึ้นซึ่งมีการผนวกเรื่องศาสนาเข้าไป สถานศึกษาของรัฐส่วนใหญ่ในช่วงเวลานั้นเป็นสถานศึกษาที่ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่าย แต่ต่อมาก็เริ่มเก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มขึ้นทีละน้อย⁶⁶ และหลังจากนั้นอังกฤษก็มีการออกกฎหมายในเรื่องการศึกษาเรื่อยมา

⁶⁴ Louann A. Bierlein and Lori A. Mulholland, *Charter School Update and Observation Regarding Initial Trends and Impacts*, (Morrison Institute for Public Policy, April 1995).

⁶⁵ กมล สุตประเสริฐ, *รายงานผลการวิจัยรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545), หน้า 9-10.

⁶⁶ Derek Gillard, *Education in England: a brief history*, (2011), Available from <http://www.educationengland.org.uk/history/index.html>.

3.2.2.1 The Public Schools Act, 1868

พระราชบัญญัติสถานศึกษาของรัฐ ค.ศ. 1868 (The Public Schools Act, 1868) ถูกตราขึ้นโดยรัฐสภาอังกฤษเพื่อใช้ปฏิรูปและวางระเบียบสถานศึกษาชายชั้นที่มีชื่อเสียงชั้นนำ เช่น สถานศึกษา อีดัน สถานศึกษาวินเชสเตอร์ และสถานศึกษาแฮโรว์ เป็นต้น พระราชบัญญัตินี้ไม่มีข้อกำหนดว่าสถานศึกษาใดเป็นสถานศึกษาของรัฐ แต่มีการเพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานศึกษาที่ดี และเพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนสถานศึกษาของรัฐในอังกฤษให้มากขึ้น⁶⁷

พระราชบัญญัตินี้ได้เปลี่ยนแปลงองค์กรที่มีอำนาจการควบคุมและรับผิดชอบสถานศึกษาโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นราชสำนักอังกฤษ ศาสนาหรือรัฐบาล โดยตั้งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาที่มีอำนาจอิสระขึ้นในแต่ละสถานศึกษา พระราชบัญญัติสถานศึกษาของรัฐก่อให้เกิดการพัฒนาการศึกษาและระบบการจัดการของสถานศึกษาอย่างรวดเร็ว เปลี่ยนแปลงหลักสูตรการศึกษาจากระบบดั้งเดิมที่มีมาแต่โบราณที่เน้นไปทางศาสนาซึ่งสอนโดยนักบวชมาเป็นหลักสูตรการศึกษาที่มีวิชาการที่หลากหลายขึ้น⁶⁸

3.2.2.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของรัฐ

3.3.2.2.1 Education Reform Act, 1988

พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 (Education Reform Act, 1988) เป็นกฎหมายการศึกษาที่สำคัญเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังเป็นรากฐานของกฎหมาย No Child Left Behind Act (NCLB) ของสหรัฐอเมริกาอีกด้วย พระราชบัญญัตินี้ได้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงศึกษาและวิทยาศาสตร์และองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยให้อำนาจทางกฎหมายแก่รัฐบาลมากขึ้นและลดอำนาจในการตราระเบียบขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นลง และให้หน้าที่ความรับผิดชอบใหม่แก่สถานศึกษา⁶⁹ ข้อกำหนดหลักของพระราชบัญญัตินี้ได้แก่

ก) ริเริ่มสถานศึกษาที่รับงบประมาณอุปถัมภ์จากรัฐ (Grant-maintain schools) โดยให้สถานศึกษาเหล่านี้ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น และได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลอังกฤษ

ข) ริเริ่มหน่วยงานบริหารจัดการสถานศึกษาท้องถิ่น (Local Management of School) ให้สถานศึกษาออกจากการควบคุมทางการเงินโดยตรงขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น

⁶⁷ The Public Schools Act 1868, Chapter 58.

⁶⁸ The Public Schools Act 1868, Chapter 58.

⁶⁹ <http://www.psi.org.uk/publications/archivepdfs/Recent/CENLOC4.pdf> , The Education Reform Act, Page 30

และมอบหน้าที่ควบคุมทางการเงินโดยตรงของสถานศึกษาต่าง ๆ ให้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษา และคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา⁷⁰

ค) ริเริ่มหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติที่ต้องใช้กับนักเรียนทุกคนในอังกฤษโดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างมาตรฐานของหลักสูตรในการเรียนการสอนที่เหมือนกันในแต่ละสถานศึกษา

ง) ริเริ่มเป้าหมายทางการศึกษาแก่สถานศึกษา โดยกำหนดเกณฑ์ความรู้ทางวิชาการของนักเรียนในแต่ละระดับชั้น⁷¹

นอกจากนั้น พระราชบัญญัตินี้กำหนดระบบการสอบของนักเรียนทั่วประเทศและจำนวนนักเรียนที่จะเข้ารับการศึกษาในแต่ละสถานศึกษา⁷² รวมทั้งอำนาจในเรื่องของการจัดงบประมาณ โดยยกเลิกสัดส่วนของงบประมาณและการบริหารสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจำกัดอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแก่สถานศึกษา มีการเพิ่มบทบาทในการกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนแก่ความต้องการในการศึกษามากขึ้น โดยหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติสามารถชี้วัดและเปรียบเทียบผลการปฏิบัติของแต่ละสถานศึกษาได้ เพื่อให้ผู้ปกครองมีข้อมูลในการเลือกสถานศึกษาแก่บุตรหลาน และให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินงานและนโยบายของสถานศึกษา⁷³ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการศึกษา องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นจึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาทให้ลดลงจากเดิมที่เคยมีโดยตรงให้แก่สถานศึกษาและคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งเป้าว่าพระราชบัญญัตินี้จะทำให้การบริหารและระบบการจัดการศึกษาของอังกฤษมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง⁷⁴

3.2.2.1.2 The Education Act, 1996

พระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1996 ได้มีการนำบทบัญญัติจากพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1944 มารวมเข้าไว้ด้วยกันโดยกำหนดให้การเข้าศึกษาในสถานศึกษาไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ให้มีองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นในทุกเขตการปกครองทำหน้าที่ในเรื่องการศึกษาให้เหมาะสมกับความต้องการของคนในเขตการปกครองนั้น ๆ⁷⁵ ทรัพย์สินและบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่

⁷⁰ <http://www.parliament.uk/about>, UK Parliament, The Education Reform Act 1988.

⁷¹ <http://www.teescpp.org.uk/education-reform-act-1988>, Tees Child Protection, The Education Reform Act 1988 (2011)

⁷² <http://www.psi.org.uk/publications/archivepdfs/Recent/CENLOC4.pdf>, The Education Reform Act, p. 32

⁷³ <http://www.psi.org.uk/publications/archivepdfs/Recent/CENLOC4.pdf>, The Education Reform Act, p. 36

⁷⁴ <http://www.psi.org.uk/publications/archivepdfs/Recent/CENLOC4.pdf>, The Education Reform Act, p. 37

⁷⁵ The Education Act, 1944, Section 6(1), (7).

เพื่อการศึกษาทั้งหมดถูกโอนมาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น⁷⁶ หน่วยงานนี้ยังได้รับอำนาจในการจัดตั้งสถานศึกษาประถมและมัธยมที่เรียกว่าสถานศึกษาในเขตพื้นที่ โดยแต่ละองค์กรมีหน้าที่แผนพัฒนาสถานศึกษาที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนเป็นประจำทุกปี⁷⁷

นอกจากนั้น ในเรื่องของหลักสูตรการศึกษาพิเศษ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น มีหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์ในเรื่องลักษณะของเด็กที่ควรเข้ารับการศึกษาในหลักสูตรพิเศษ และหน้าที่ในการทำการประเมินความต้องการในการเรียนรู้ของเด็กเหล่านั้น เช่น ลักษณะการเรียนการสอนและปัจจัยที่ต้องการอื่น ๆ และต้องระบุนิวธีในการดำเนินการและแก้ปัญหาเพื่อสนองความต้องการของเด็กพิเศษเหล่านั้นเหล่านั้น ซึ่งในกฎหมายฉบับเดิมก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลง หน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์ในเรื่องลักษณะของเด็กที่ควรเข้ารับการศึกษาในหลักสูตรพิเศษเป็นของรัฐมนตรีกระทรวงศึกษา องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีเพียงหน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเท่านั้น⁷⁸

พระราชบัญญัติฉบับนี้สร้างระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เพราะมีการแยกหน้าที่รับผิดชอบของรัฐบาลที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายระดับประเทศกับองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่หน้าที่กำหนดนโยบายเฉพาะท้องถิ่นของตนและโรงเรียนที่มีหน้าที่จัดทำนโยบายภายในสถานศึกษาและยังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบาย⁷⁹

3.2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศนิวซีแลนด์

3.2.3.1 The Education Act 1989

ประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษามาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1877 ก่อนหน้าที่จะมีการตรากฎหมายฉบับดังกล่าว เด็กนักเรียนต้องเข้ารับการศึกษาที่สถานศึกษาของรัฐในท้องถิ่นหรือสถานศึกษาที่จัดตั้งในโบสถ์หรือสถานศึกษาเอกชนขึ้นอยู่กับฐานะและถิ่นที่อยู่ เด็กหลายคนไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาโดยเฉพาะเด็กที่อยู่นอกเมืองที่ห่างความเจริญ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1877 จึงมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษานี้ขึ้น เรียกว่าพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1877 ส่งผลให้ระบบการศึกษามีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะมีการกำหนดมาตรฐานในระดับชาติของ

⁷⁶ Section 6(3), (4).

⁷⁷ Section 9, 11.

⁷⁸ Section 33(1), (2).

⁷⁹ <http://www.educationengland.org.uk/history/chapter05.html>, Derek Gillard, Education in England: a brief history, Chapter 5,

การศึกษา ให้เด็กอายุ 5 ถึง 15 ปี ต้องเข้ารับการศึกษาในระดับประถม และมีการกำหนดนโยบายให้การศึกษาในระดับชั้นประถมไม่เสียค่าเล่าเรียนทั่วประเทศ⁸⁰

จนกระทั่งเข้าสู่ช่วงปี ค.ศ. 1900 มีประชากรจำนวนแค่ร้อยละ 10 ของประเทศที่ได้รับการศึกษาในระดับชั้นมัธยมและเป็นกลุ่มที่ได้เข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยสายอาชีพ เมื่อประเทศพัฒนาขึ้นก็ต้องการผู้ที่มีความรู้ที่สูงขึ้นมากกว่าชนชั้นแรงงานที่มีจำนวนมากอยู่แล้วในขณะนั้น จึงเกิดพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1914 กำหนดให้การศึกษาไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ผ่านการทดสอบ มาตรการนี้ส่งผลให้ผู้เข้ารับการศึกษาในระดับมัธยมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 37 แต่กระนั้นก็ตาม เมื่อประเทศพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ ก็ต้องการผู้ที่มีความรู้ที่สูงจำนวนมากขึ้น ก็ได้มีการร่างกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพและความต้องการทางเศรษฐกิจในยุคนั้น ดังนั้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1989 ขึ้นในศตวรรษที่ 20⁸¹ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้เปลี่ยนแปลงระบบการจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์เพราะกฎหมายก่อนหน้านี้การจัดการศึกษาจะอยู่ในลักษณะของการรวมอำนาจอยู่ในส่วนกลาง⁸²

พระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1989 ได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการศึกษาในหลักสูตรปกติและหลักสูตรพิเศษ ซึ่งในหลักสูตรปกติ เด็กนักเรียนทุกคนในช่วงอายุ 5 ถึง 19 ปี สามารถเข้ารับการศึกษาในระดับชั้นประถมและมัธยมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในสถานศึกษาของรัฐ⁸³ นอกจากนั้น พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้สถานศึกษาของรัฐมีอิสระในการบริหาร โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษามาทำหน้าที่วางแผนและดำเนินการตามเป้าหมายและนโยบายทางการศึกษาของรัฐบาลให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการทางการศึกษาของชุมชน⁸⁴ โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาในแต่ละสถานศึกษาจัดให้มีกฏบัตรสถานศึกษาเพื่อกำหนดภารกิจ จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ ทิศทางและเป้าหมายของคณะกรรมการสถานศึกษา ร่วมกับการรักษาวัฒนธรรมที่มีมาแต่ดั้งเดิมของชนพื้นเมืองของประเทศ กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาวางแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวในการบริหารสถานศึกษา อีกทั้งผลสำเร็จของนักเรียนในสถานศึกษาตามมาตรฐานทางการศึกษาของประเทศ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบาย

⁸⁰ <http://www.kampuslanding.com/history-of-education-in-new-zealand.html>, History of Education in New Zealand.

⁸¹ <http://www.kampuslanding.com/history-of-education-in-new-zealand.html>, History of Education in New Zealand.

⁸² สำนักงานสภาการศึกษา. โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ (กรุงเทพฯ: มปป.) หน้า 21

⁸³ The Education Act 1989, Section 3.

⁸⁴ The Education Act 1989, Section 94.

และเป้าหมายของรัฐบาล⁸⁵ แต่ทั้งนี้การดำเนินงานดังกล่าวก็ได้รับการตรวจสอบและประเมินผลสำเร็จโดยหน่วยงานภายนอกที่ไม่มีความสัมพันธ์กับสถานศึกษา และยังให้ชุมชนมีส่วนร่วมโดยการเสนอความต้องการและประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาอีกด้วย⁸⁶

3.2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศญี่ปุ่น

หลักการเบื้องต้นในเรื่องการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นถูกนิยามไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งถูกตราขึ้นในปี ค.ศ. 1946 รัฐธรรมนูญดังกล่าวระบุสิทธิขั้นพื้นฐานและหน้าที่ของประชาชนชาวญี่ปุ่นซึ่งรวมถึงสิทธิในการศึกษา⁸⁷ ที่ประชาชนทุกคนจะได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมกัน และทุกคนมีหน้าที่ในการนำบุตรของตนเข้ารับการศึกษตามที่กฎหมายกำหนด โดยการศึกษาภาคบังคับดังกล่าวไม่เสียค่าใช้จ่าย⁸⁸ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดบทบาทของท้องถิ่นในการจัดการศึกษามันพื้นฐานของความเป็นอิสระของท้องถิ่นต่าง ๆ⁸⁹

3.2.4.1 The Fundamental Law of Education, 1947 (Revised 2006)

พระราชบัญญัติการศึกษาพื้นฐาน ค.ศ. 1947 คำนึงถึงรากฐานทางการศึกษาของญี่ปุ่น เพราะกำหนดถึงพื้นฐานในการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาจนทำให้ถูกเรียกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญการศึกษาและกฎบัตรทางการศึกษา⁹⁰ พระราชบัญญัตินี้กำหนดถึงความเสมอภาคในการรับการศึกษา ทุกคนต้องได้รับโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันตามความสามารถ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ โดยรัฐและองค์กรท้องถิ่นมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อการศึกษา⁹¹ โดยทุกคนต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับทั่วไป 9 ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในสถานศึกษาของรัฐหรือองค์กรท้องถิ่น⁹² นอกจากนั้นยัง

⁸⁵ The Education Act 1989, Section 61.

⁸⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549), หน้า 53

⁸⁷ http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Japan.pdf, UNESCO, World Data on Education, 7th Edition, 2010 – 11.

⁸⁸ Japan Constitution, Article 26.

⁸⁹ Japan Constitution, Article 92.

⁹⁰ <http://www.hurights.or.jp/archives/newsinbrief-en>, Asia-Pacific Human Rights Information Center, Amendments to the Fundamental Law of Education Adopted in Japan.

⁹¹ The Fundamental Law of Education 1947, Article 3.

⁹² The Fundamental Law of Education 1947, Article 4.

คำนึงถึงพื้นฐานและความต้องการทางการศึกษาของประชาชน⁹³ เคารพในอิสระทางการศึกษา ความเป็นปัจเจกบุคคลและความสามารถของแต่ละบุคคล และคำนึงถึงวิถีชีวิต ความสามารถในการปรับตัวและอยู่ร่วมกับผู้อื่น วัฒนธรรมและจิตวิญญาณของประชาชนเป็นพื้นฐาน⁹⁴ โดยเด็กชายและเด็กหญิงควร ได้รับการศึกษาร่วมกันแบบสหศึกษาเพื่อเน้นความหลากหลายของการเรียนรู้ร่วมกัน⁹⁵

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้รัฐและองค์กรท้องถิ่นสนับสนุน ให้มีการศึกษาที่บ้าน ที่ทำงานและทุกที่ในสังคม และพยายามรักษาเป้าหมายทางการศึกษาโดยก่อตั้ง สถาบันความรู้ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ หอประชุมสาธารณะ มาสนับสนุนการเรียนรู้ของประชาชน⁹⁶ ให้มีความสำคัญในความรู้ด้านการเมืองที่มีความเป็นกลางทางการเมืองไม่ต่อต้านหรือขัดแย้งกับ พรรคการเมืองหรือศาสนาใด ๆ⁹⁷ ที่สำคัญการศึกษาไม่ควรอยู่ภายใต้การควบคุมที่ไม่สมควร แต่ควร อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบโดยตรงของประชาชนทุกคน คณะกรรมการสถานศึกษาต้องตระหนักถึง อำนาจดังกล่าวในการตรากำหนดและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อไปสู่เป้าหมายทางการศึกษา⁹⁸

เพื่อการดำเนินงานที่เป็นระบบและเป็นการอำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน รัฐ จะกำหนดมาตรการในการส่งเสริมการศึกษาเป็นแผนขั้นพื้นฐานซึ่งครอบคลุมหลักการพื้นฐาน มาตรการที่จำเป็น และรายการอื่น ๆ ที่จำเป็นสัมพันธ์กับการส่งเสริมการศึกษา โดยจะต้องมีการ แข็งต่อสาธารณะ และองค์กรท้องถิ่นจะต้องนำมาตราการของรัฐดังกล่าวมาปรับและใช้เพื่อส่งเสริม การศึกษาที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในภูมิภาค⁹⁹

3.2.4.2 The School Education Act, 1947 (Revised 1998)

พระราชบัญญัติการศึกษาาระบบสถานศึกษา ค.ศ. 1947 บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการควบคุม บริหารจัดการระบบของสถานศึกษา ซึ่งระบบสถานศึกษาของญี่ปุ่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ได้รับแบบอย่างมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งกำหนดให้เข้า

⁹³ The Fundamental Law of Education 1947, Article 1.

⁹⁴ The Fundamental Law of Education 1947, Article 2.

⁹⁵ The Fundamental Law of Education 1947, Article 5.

⁹⁶ The Fundamental Law of Education 1947, Article 7.

⁹⁷ The Fundamental Law of Education 1947, Article 8.

⁹⁸ The Fundamental Law of Education 1947, Article 10.

⁹⁹ The Fundamental Law of Education 1947, Article 17.

รับการศึกษาในชั้นประถม-มัธยมต้น-มัธยมปลาย แบบ 6-3-3 ปี รวมอีก 4 ปีในมหาวิทยาลัย ส่วนระบบสถานศึกษาอื่นได้รับแบบอย่างมาจากหลายประเทศในทวีปยุโรป¹⁰⁰

พระราชบัญญัติการศึกษาาระบบสถานศึกษาบัญญัติข้อกำหนดทั่วไปสำหรับการบริหารจัดการระบบการศึกษาทุกระดับ นอกเหนือจากข้อกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับการก่อตั้งสถานศึกษา บุคลากร การบริหารสถานศึกษาในทุกระดับและรูปแบบ กฎหมายนี้ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการสร้างศีลธรรม จริยธรรมที่ทำได้ในสังคม¹⁰¹

ส่วนกรณีการบริหารงานสถานศึกษา พระราชบัญญัตินี้ต้องยึดตามเป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ โดยให้ภารกิจหลักของสถานศึกษาคือการบริหารหลักสูตร โดยแต่ละสถานศึกษาจะพัฒนาหลักสูตร ใช้หลักสูตรที่พัฒนามาพัฒนานักเรียน โดยจะต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้หลักสูตรนั้น ๆ หากมีข้อควรแก้หรือพัฒนาเพิ่มสถานศึกษาก็จะปรับปรุงหลักสูตรของตนให้มีความสอดคล้องกับหลักสูตรแห่งชาติตามนโยบายของรัฐบาล¹⁰²

ในเรื่องของกลไกที่จะเข้ามาบริหารสถานศึกษา พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาประกอบไปด้วยคณะผู้บริหารและบุคลากรของสถานศึกษา เป็นการบริหารเป็นแบบคณะบุคคล เปิดโอกาสให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูล ตัดสินใจ และสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันในการบริหารสถานศึกษา¹⁰³

โดยแต่ละสถานศึกษามีหน้าที่ต้องประเมินตนเอง ซึ่งนอกจากจะนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้พัฒนาปรับปรุงคุณภาพสถานศึกษาของตนเท่านั้น แต่ยังจะต้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ผู้ปกครองนักเรียนหรือสาธารณะมีสิทธิตรวจสอบเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจเลือกสถานศึกษาอีกด้วย โดยการประเมินดังกล่าวจะต้องมีการประเมินตามหัวข้อ เช่น การบริหารสถานศึกษา การบริหารจัดการห้องเรียน การจัดกิจกรรมของสถานศึกษา การวิจัยในชั้นเรียน การฝึกอบรมและการแนะแนวแก่นักเรียน เป็นต้น¹⁰⁴

¹⁰⁰ <http://www.education-in-japan.info/sub1.html>, Education in Japan, The Japanese Educational System.

¹⁰¹ <http://www.mext.go.jp/english/introduction/1303952.htm>, MEXT: Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology-Japan, Principles Guide Japan's Educational System.

¹⁰² http://www.criced.tsukuba.ac.jp/keiei/kyozai_ppe_f2.html, Educational System & Practice in Japan, Japanese Educational Administration and Finance.

¹⁰³ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย, (2550), หน้า 65-67

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70

นอกจากที่กล่าวมานั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารสถานศึกษา จึงได้กำหนดให้มีการตั้งคณะบุคคลที่เรียกว่าสภาสถานศึกษาขึ้น ซึ่งจะมีการเสนอชื่อผู้ปกครองนักเรียนและผู้ที่อยู่ในชุมชน โดยผู้บริหารสถานศึกษา และแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น สภาสถานศึกษานี้ประกอบไปด้วยผู้มีความรู้ประสบการณ์และวิสัยทัศน์ในด้านการศึกษาซึ่งไม่มีผู้แทนที่เป็นครู ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้ปกครองนักเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยจะสะท้อนความคิดเห็นและความต้องการแก่สถานศึกษา แต่ถึงกระนั้นก็ตามสภาสถานศึกษาก็ทำหน้าที่เป็นเสมือนที่ปรึกษาให้แก่สถานศึกษา ผู้บริหาร และคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเท่านั้น ไม่ได้มีบทบาทในการเข้าร่วมบริหารสถานศึกษา และไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารสถานศึกษาใด ๆ ทั้งสิ้น¹⁰⁵

3.3 การเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษานิติบุคคลในต่างประเทศ

3.3.1 การเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษานิติบุคคลของมลรัฐฟลอริดา สหรัฐ

ในภาพรวมโดยเริ่มพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ ซึ่งเป็นที่มาแห่งสิทธิอื่น ๆ ทั้งหมดที่ตามมา พบว่าโดยรวมแล้วรัฐธรรมนูญของทุกรัฐมีข้อกำหนดกฎหมายในเรื่องการศึกษา ซึ่งแต่ละรัฐมีอำนาจหน้าที่จัดการการศึกษาในลำดับความสำคัญที่ต่างกันไป แต่ในส่วนรัฐธรรมนูญของมลรัฐฟลอริดาได้รับรองสิทธิของสถานศึกษานิติบุคคลหรือในหัวข้อนี้เรียกว่าสถานศึกษาในกำกับของรัฐ (Charter School) ไว้ดังนี้

- 1) สิทธิในการจัดตั้งให้มีสถานศึกษา
- 2) สิทธิในการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐและท้องถิ่น
- 3) สิทธิที่จะมีคณะกรรมการการศึกษาเพื่อกำหนดธรรมนูญสถานศึกษา (School Charter) ที่จะนำมาเป็นหลักในการบริหารงานภายในสถานศึกษา

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของกฎหมายการศึกษาในฟลอริดา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดเกณฑ์สำหรับบริหารจัดการ พบว่ามีความเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษา สรุปได้ดังนี้

- 1) สิทธิในการบริหารงานภายในสถานศึกษาในกำกับ (Charter School) ที่มีความเป็นอิสระตรงเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายและระเบียบของรัฐ และเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำตามที่คณะกรรมการของรัฐได้กำหนดไว้ โดยคณะกรรมการโรงเรียนประจำท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแล แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรง เพราะกฎหมายให้อำนาจการบริหารงานภายในครอบคลุมทั้งการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71-72

เป็นของสถานศึกษาโดยตรง โดยเฉพาะด้านความเป็นอิสระในการใช้เงินงบประมาณของสถานศึกษาที่ทำให้สถานศึกษาสามารถตัดสินใจใช้เงินเพื่อพัฒนาเด็กและการเรียนของเด็กได้โดยตรง ทำให้มีการตัดค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดประโยชน์และนำเงินงบประมาณมาใช้ในการเรียนจริงๆ หรือความเป็นผู้ทรงสิทธิในด้านการบริหารงานบุคคลที่ให้สิทธิแก่ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถคัดเลือกและบรรจุครูและบุคลากรเข้าสู่สถานศึกษา ของตนได้เอง และความเป็นผู้ทรงสิทธิในการบริหารงานวิชาการซึ่งสถานศึกษาในกำกับของรัฐมีอิสระในการออกแบบหลักสูตร รวมทั้งการออกแบบการบริหารงานวิชาการ เนื่องจากสถานศึกษาในกำกับหรือ Charter School มีลักษณะการบริหารงานวิชาการอย่างอิสระไม่ต้องอยู่ใต้กฎเกณฑ์ใดๆ ของมลรัฐเหมือนกับสถานศึกษาของรัฐทั่วไป แต่ให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบจากผู้ตรวจการสถานศึกษาประจำท้องถิ่นมีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานและให้คำชี้แนะแก่สถานศึกษาในท้องถิ่น โดยมีผู้ตรวจการสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่เสมือนกับเลขานุการของคณะกรรมการโรงเรียนประจำท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด แต่ทั้งนี้กฎหมายก็ยังให้ผู้อำนวยการมีสิทธิในการทำหน้าที่บริหารสถานศึกษาที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบ และมีสิทธิในการดำเนินการใด ๆ เพื่อการพัฒนาและปฏิรูปตามแผนและนโยบายพัฒนาสถานศึกษาตามที่ได้กำหนดไว้

2) สิทธิการบริหารทรัพย์สินของสถานศึกษาในกำกับที่จะนำเอาทรัพย์สินของสถานศึกษาหาประโยชน์ในลักษณะการให้เช่า เช่น การเก็บค่าเช่าอาคารในเวลากลางคืน หรือวันหยุด เพื่อนำเงินที่ได้มาเป็นงบประมาณเสริมในการพัฒนาสถานศึกษา เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดว่าการศึกษาต้องให้เปล่า ไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ปกครอง รวมทั้งสถานศึกษายังมีสิทธิในการรับทุนการศึกษาหรือเงินบริจาคจากบุคคลภายนอกหรือองค์กรอื่น ๆ ในนามสถานศึกษาเอง

3) สิทธิของสถานศึกษาในกำกับในการกู้เงินในนามของสถานศึกษา โดยพบว่าสถานศึกษาในกำกับของรัฐหลายแห่งได้ใช้การกู้ยืมเงินเป็นทางเลือกหนึ่งในการหาเงินทุนมาสนับสนุน แต่ทั้งนี้ก็มีข้อจำกัดในบางเรื่อง เช่น จำนวนเงินที่กู้ หรืออายุของสัญญาซึ่งปกติแล้วจะมีอายุประมาณ 5 ปี

3.3.2 การเป็นผู้ทรงสิทธิ์ของสถานศึกษานิติบุคคลในสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของกฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้อง พบว่าความเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (Grant – Maintained Schools) สรุปได้ดังนี้

1) ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิในการบริหารจัดการตนเองของสถานศึกษาโดยไม่ขึ้นกับท้องถิ่น โดยมีกฎหมายรับรองและให้สิทธิแก่สถานศึกษาประเภทนี้ว่าไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น แต่ยังสามารถได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล

อยู่เหมือนกับสถานศึกษาของรัฐทั่วไป โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องให้สถานศึกษาดำเนินการตามหลักสูตรการศึกษาชาติและมีการประกันคุณภาพการศึกษา และระบบตรวจสอบประเมินจากหน่วยตรวจสอบ (OFSTED) เพื่อรับรองว่าสถานศึกษาจะมีมาตรฐานการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตามเป้าหมาย ทั้งนี้เนื่องจากหลักการสำคัญของสถานศึกษานิติบุคคลในสหราชอาณาจักร ในประเทศอังกฤษหรือที่เรียกว่าสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (Grant – Maintained Schools) จะเป็นไปในลักษณะการมอบอำนาจ (Devolution) ทำให้มีสิทธิในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างอิสระจากองค์กรการศึกษาส่วนท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระต่อรัฐบาลกลาง (แต่ยังคงต้องผูกพันกับข้อกำหนดบางประการที่เป็นมาตรฐานร่วมกันของสถานศึกษาทุกแห่ง) โดยการพิจารณาความเป็นผู้ทรงสิทธิ์ของสถานศึกษาประเภทนี้สามารถศึกษาได้จากพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 (Education Reform Act, 1988) เป็นกฎหมายการศึกษาที่สำคัญเป็นที่ โดยได้ให้หน้าที่ความรับผิดชอบใหม่แก่สถานศึกษาให้ได้สิทธิในการบริหารจัดการแก่สถานศึกษามากขึ้นกว่าเดิม สืบเนื่องจากผลของพระราชบัญญัติโรงเรียนของรัฐ ค.ศ. 1868 (The Public Schools Act, 1868) ถูกตราขึ้นโดยรัฐสภาอังกฤษเพื่อใช้ปฏิรูปและวางระเบียบการบริหารสถานศึกษาที่จะให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น ทำให้เกิดการบัญญัติกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิให้แก่สถานศึกษาประเภทนี้มากขึ้นตามลำดับ

2) ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิ์ในด้านการบริหารงานบุคคลภายในสถานศึกษาของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา โดยกฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School Governing Body) ให้มีฐานะเป็นนายจ้างของคณะครูและบุคลากรในสถานศึกษา และมีอำนาจตัดสินใจและดูแลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาทั้งในเรื่องจำนวนบุคลากรที่จะรับ รวมถึงการคัดเลือกครูและครูใหญ่หรือผู้บริหารสถานศึกษาเข้ามาปฏิบัติงานในสถานศึกษาได้ โดยเป็นไปตามหลักการ (Local Management of Schools (LMS) ซึ่งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีสิทธิเพียงเข้าร่วมสังเกตการณ์และให้คำแนะนำในกระบวนการคัดเลือกหรือแต่งตั้งครูผู้สอนบุคลากรสายสนับสนุนและผู้บริหารสถานศึกษา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนและต้องแต่งตั้งผู้ที่ผ่านการคัดเลือกตามที่สถานศึกษาเสนอมา แสดงว่าสถานศึกษามีความเป็นผู้ทรงสิทธิ์ในการบริหารงานบุคคลอยู่พอสมควรเพราะการแต่งตั้งครูหรือบุคลากรที่ผ่านการคัดเลือกมาแล้วนั้นเป็นดุลยพินิจเชิงผูกพัน ซึ่งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะต้องแต่งตั้งตามที่สถานศึกษาได้เสนอมาถ้าสถานศึกษาทำถูกต้องตามกระบวนการหรือตามระเบียบที่กำหนดโดยชอบแล้ว

3) ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิ์ในการบริหารงานงบประมาณภายในสถานศึกษา หลังจากที่ได้รับเงินอุดหนุนมาแล้ว โดยงบประมาณดังกล่าวของสถานศึกษามีสิทธิได้รับจากทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐของประเทศอังกฤษจะมาจากรัฐบาลกลาง และเงินอุดหนุนที่มาจากองค์กร

บริหารการศึกษาท้องถิ่นที่ร่วมกันสนับสนุนให้สถานศึกษาสามารถบริหารงานงบประมาณได้อย่างมีมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ ซึ่งเงินที่สถานศึกษาได้รับการจัดสรรให้โดยตรงมีทั้งที่จัดสรรในลักษณะ Delegated Budgets โดยให้สิทธิแก่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจบริหารจัดการโดยตรงกับเงินที่ถ่ายโอนไว้ในลักษณะ Devolved Budgets เพื่อใช้จ่ายตามโครงการ/เงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งสถานศึกษามีความยืดหยุ่นในการใช้เงินส่วนนี้แต่ต้องเสนอแผนงบประมาณการใช้เงินให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นอนุมัติก่อน

4) ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิในการออกแบบวิธีการทำการตลาดและสื่อสารไปยังสาธารณะชนภายนอกได้ด้วยตนเอง เพราะตามปกติการสื่อสารกับสาธารณะชนภายนอกนั้นจะต้องได้รับการอนุมัติจากต้นสังกัดก่อน เพื่อควบคุมให้สารที่นำเสนอต่อสาธารณะชนเป็นไปตามที่ต้นสังกัดต้องการสื่อสารออกไป แต่สำหรับสถานศึกษาประเภทรับเงินอุดหนุนจากรัฐอังกฤษที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภายในตนเองมากขึ้น และมีการใช้นวัตกรรมการบริหารงานที่หลากหลาย หนึ่งในนั้นคือการส่งเสริมการนำวิธีการเชิงตลาดมาใช้เพื่อการประชาสัมพันธ์สถานศึกษา โดยองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะมีหน้าที่เป็นเพียงผู้คอยช่วยอำนวยความสะดวกในการบริหารงานทั่วไปให้แก่สถานศึกษา ทั้งนี้เพราะอำนาจในการบริหารงานในส่วนนี้จะเป็นสิทธิของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School Governing Body) ที่เชื่อว่าน่าจะมีการมีความเข้าใจในบริบทของสถานศึกษาตนเองดีกว่าท้องถิ่น

3.3.3 การเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษานิติบุคคลของประเทศนิวซีแลนด์

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของกฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้อง พบความเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษาแห่งวันพรุ่งนี้ “Tomorrow’s School” สรุปได้ดังนี้

1) ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิในการบริหารจัดการงานภายในสถานศึกษาของตนเอง เนื่องจากการปฏิรูปการศึกษาในปี ค.ศ.1988 จนกระทั่งได้ประกาศวันเริ่มต้นกระจายอำนาจทางการศึกษา เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ.1989 ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปให้ยังสถานศึกษาโดยตรง ทำให้สถานศึกษาแห่งวันพรุ่งนี้จึงมีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาของตนเองใน โดยมีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustees) เป็นองค์กรบริหารสูงสุดที่มีอำนาจในการบริหารงานภายในสถานศึกษาทั้งด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป โดยได้รับการมอบอำนาจให้การบริหารจัดการตนเอง (Self Management) เนื่องจากผลของการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ในนิวซีแลนด์ทำให้หน่วยงานทางการศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษา ทำให้มีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิในการบริหารงานภายในสถานศึกษามากขึ้นกว่าก่อนการปฏิรูปเป็นอย่างมาก แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้

ระบบการควบคุมตรวจสอบจาก 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา และ สำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Education Review Office: ERO) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐแยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่เป็นหน่วยติดตามประเมินผลภายนอก เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจกับคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา

2) ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิในการบริหารงานบุคคลภายในสถานศึกษาของ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา โดยให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustees) มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ทั้งสรรหาคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็น ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรอื่นๆ รวมทั้งมีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาจ้างระหว่างสถานศึกษา กับบุคคลที่จะเข้ามาเป็นบุคลากรในสถานศึกษาได้

3) ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิในการบริหารงานงบประมาณภายในสถานศึกษา หลังจากที่ได้รับการจัดสรรมาแล้ว โดยให้สถานศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานรับไปบริหารจัดการ ตนเอง โดยในแต่ละปีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustees) จะร่วมกับครูและ ชุมชนพิจารณาถึงความจำเป็นต้องใช้งบประมาณตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญสถานศึกษา (School Charter) และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ให้เป็นผู้มีสิทธิในการทำหน้าที่บริหารงานงบประมาณของสถานศึกษาของตนเองให้เป็นไปตาม ธรรมนูญสถานศึกษาที่กำหนดไว้

4) ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิของผู้เรียนที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการ บริหารงานสถานศึกษาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานศึกษาระดับมัธยมที่เปิดโอกาสให้ผู้แทน นักเรียนเข้าไปเป็น 1 ในคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาด้วย และมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนออกเสียงและลงมติในฐานะคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustees) ได้

3.3.4 การเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษานิติบุคคลของประเทศญี่ปุ่น

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของกฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องจะพบความเป็นผู้ทรงสิทธิ ของสถานศึกษา School Governance ของประเทศญี่ปุ่น สรุปได้ดังนี้

1) ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษาที่จะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมใดๆ ที่ไม่ เหมาะสมจากท้องถิ่นหรือรัฐบาล โดยกฎหมายแม่บทการศึกษา (The Fundamental Law of Education) มาตรา 10 เรื่องการบริหารสถานศึกษา วางหลักว่าการศึกษาจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมใด ๆ ที่ไม่เหมาะสม จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ สถานศึกษา School Governance ของญี่ปุ่น มีฐาน อำนาจทางกฎหมายที่จะมีสิทธิในการบริหารงานภายในตนเองอย่างอิสระ โดยท้องถิ่นหรือรัฐบาลจะ มีนิติสัมพันธ์เพียงแค่การกำกับดูแล ไม่ใช่ การบังคับบัญชา แต่อย่างใด ซึ่งถือเป็นลักษณะเด่นสำคัญ

ที่สุดของความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีฐานอำนาจทางกฎหมายรองรับสิทธิในความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองตราบเท่าที่ได้มีกฎหมายบัญญัติรองรับให้อำนาจเอาไว้ โดยในด้านการบริหารงานวิชาการกระทรวงศึกษาธิการให้อำนาจแก่สถานศึกษาที่จะมีสิทธิพัฒนารูปแบบการศึกษาที่เป็นเอกลักษณ์ของตัวเองได้ ตลอดจนด้านงานบุคคล งบประมาณ และการบริหารทั่วไปก็ให้อำนาจแก่ผู้บริหารสถานศึกษาให้มีสิทธิดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง มีอิสระค่อนข้างมาก สามารถมีสิทธิในการดำเนินงานบริหารจัดการภายในสถานศึกษาของตนได้เกือบทุกอย่าง ตราบเท่าที่ไม่ได้ระบุไว้ว่าสงวนให้เป็นอำนาจขององค์การการศึกษาท้องถิ่น

2) ความสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารสถานศึกษา โดยกฎหมาย The School Education Act, 1947 (Revised 1998) ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษา แต่คณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ยังไม่มีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาเพราะกฎหมายให้สิทธิดังกล่าวนี้ไว้กับผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของท้องถิ่นที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับนั้น โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษาต้องเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานภายในสถานศึกษาอย่างกว้างขวาง และได้ให้อำนาจรวมถึงสิทธิในการบริหารงานแก่ผู้บริหารสถานศึกษาไว้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะสิทธิในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาแต่ทั้งนี้ก็ต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานด้วย

ทั้งนี้รายละเอียดของสิทธิและหน้าที่ในการบริหารงานภายในสถานศึกษาในต่างประเทศทั้ง 4 ประเทศที่นำมาศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยขอนำเสนอในหัวข้อถัดไป

3.4 แนวทางการบริหารงานภายในสถานศึกษานิติบุคคลในต่างประเทศ

3.4.1 แนวทางการบริหารงานภายในสถานศึกษานิติบุคคลในฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา

3.4.1.1 การบริหารงานวิชาการของสถานศึกษาในฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในบรรดางานบริหารภายในสถานศึกษาทั้ง 4 งาน สถานศึกษาในกำกับหรือสถานศึกษาที่มีความเป็นนิติบุคคล ยังคงให้ความสำคัญกับการบริหารงานวิชาการเป็นอันดับ 1 เนื่องจากงานวิชาการถือเป็นภารกิจหลักที่สำคัญที่สุดของการบริหารสถานศึกษาในกำกับของรัฐ เนื่องจากจุดหมายของสถานศึกษาที่กำหนดไว้ในกฎบัตร ซึ่งจะต้องปฏิบัติส่วนใหญ่เน้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการทั้งสิ้น¹⁰⁶ โดยสถานศึกษามีอิสระในการดำเนินงานวิชาการตามจากวัตถุประสงค์

¹⁰⁶ สนานจิตร์ สุคนทรทรัพย์ และคณะ, แนวทางการจัดโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter School): บทเรียนจากต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: ที พี พรินท์, 2542), หน้า 113

และภารกิจของสถานศึกษาดังกล่าวซึ่งครูและผู้บริหารมีอิสระในการจัดหลักสูตรที่มีความยืดหยุ่น โดยคำนึงถึงบริบทของสถานศึกษาและชุมชนที่ตั้งของสถานศึกษาเป็นสำคัญ พร้อมทั้งมีการระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาด้วยมุมมองที่หลากหลาย โดยสถานศึกษาในกำกับของรัฐมีอิสระในการดำเนินการโดยมีหลักการบริหารภายในดังนี้¹⁰⁷

1) ออกแบบหลักสูตรด้วยการใช้โครงสร้างหลักสูตรในแบบดั้งเดิม พร้อมกับส่งเสริมให้มีความเป็นเลิศและความเข้มแข็งทางวิชาการ

2) ใช้หลักสูตรที่สังเคราะห์เนื้อหาวิชาและทักษะความชำนาญเข้าด้วยกันด้วยการใช้กิจกรรมที่เหมาะสมกับพัฒนาการของเด็กในแต่ละชั้นตอน ตลอดจนจุดอ่อนและจุดแข็งทางการศึกษาของเด็ก

3) ใช้การเรียนที่มีลักษณะเป็นโครงการ โดยโครงการดังกล่าวเป็นกระบวนการของการสังเคราะห์ที่นำเอาแนวคิดในชีวิตจริงมาผสมผสานกับแนวคิดในเชิงปรัชญา

4) ใช้การเรียนเป็นกลุ่ม โดยการจัดกลุ่มดังกล่าวจะไม่เหมือนกับการจัดกลุ่มแบบดั้งเดิมที่คำนึงอายุและทักษะ เช่น การจัดกลุ่มของนักเรียนที่หลากหลายอายุ หลากหลายชั้นเรียน และหลากหลายวิชา

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า หลักสูตรซึ่งรวมถึงโปรแกรมการศึกษาและกิจกรรมของนักเรียนจะมีความสอดคล้องและส่งเสริมภารกิจของสถานศึกษาที่ได้ประกาศไว้ โดยจะมีหลักสูตรที่หลากหลายและมีการถ่วงดุลย์เพื่อช่วยเหลือนักเรียนในการก้าวผ่านการเรียนรู้ช่วงต่าง ๆ ในทุกสาขาโดยสรุปแล้วจุดมุ่งหมายของสถานศึกษาในกำกับของรัฐที่กำหนดไว้ในกฎบัตรส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับงานวิชาการ โดยเฉพาะด้านการบริหารหลักสูตรซึ่งจะสะท้อนถึงสิ่งที่สถานศึกษาในกำกับของรัฐมีอิสระในการออกแบบหลักสูตร รวมทั้งการบริหารงานวิชาการ เนื่องจากสถานศึกษามีอำนาจบริหารจัดการตนเองในระดับหนึ่งอย่างไรก็ตาม การที่สถานศึกษาประเภทนี้จะสามารถดำเนินการตามหลักสูตรที่กำหนดได้จะต้องอาศัยกลไกที่เกิดจากการบริหารอื่น ๆ ภายในสถานศึกษาเข้ามาประสานสนับสนุนด้วย โดยสถานศึกษาได้มีการกำหนดเป็นเป้าหมายและผลลัพธ์ของหลักสูตรที่

¹⁰⁷ จินตนา สักดิ์ภู่อารัม, การนำเสนอรูปแบบการบริหารโรงเรียนในกำกับของรัฐสำหรับประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชาบริหารการศึกษาคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 60-62

ชัดเจนเพื่อให้สามารถประเมินตรวจสอบได้ และสิ่งที่ทำให้สถานศึกษาในกำกับของรัฐประสบความสำเร็จในการบริหารงานวิชาการคือความหลากหลายและนวัตกรรมที่ต่างจากสถานศึกษาทั่วไป¹⁰⁸

นอกจากนี้ยังพบว่ากฎหมาย No Child Left Behind มีผลทำให้สถานศึกษาต้องมีการทำรายงานผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของนักเรียนส่งผ่านท้องถิ่น และส่งต่อไปยังส่วนการศึกษาของมลรัฐ และส่งต่อไปจนถึงส่วนการจัดการศึกษาของรัฐบาลกลาง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้เรียนทุกคนจะได้รับการดูแลและได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงกัน โดยสถานศึกษาต้องทำแผนกลยุทธ์ที่จะต้องส่งผลให้การจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษามีประสิทธิภาพในรายวิชาที่นักเรียนยังมิผลสัมฤทธิ์การเรียนต่ำอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 3 รายวิชา คือ วิชาการอ่าน (Reading) วิชาคณิตศาสตร์ (Mathematic) และวิชาวิทยาศาสตร์ (Science) ทั้งนี้การกระจายอำนาจทางวิชาการในรูปของการเปิดสถานศึกษา ซึ่งในหลายรัฐเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองได้ตัดสินใจเลือกส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในสถานศึกษาที่ต้องการได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสถานศึกษาที่อยู่ในเขตที่ตั้งของบ้านเรือนผู้ปกครองก็ได้¹⁰⁹ เงื่อนไขดังกล่าวเป็นเสมือนกุศโลบายที่ทำให้สถานศึกษาต้องตื่นตัวในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เนื่องจากสถานศึกษาในกำกับหรือ Charter School สามารถบริหารงานวิชาการอย่างอิสระไม่ต้องอยู่ใต้กฎเกณฑ์ใด ๆ ของมลรัฐเหมือนกับสถานศึกษาของรัฐ จึงคาดว่าจะสามารถสร้างนวัตกรรมในงานวิชาการได้อย่างแตกต่าง

3.4.1.2 การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษานิติบุคคลในฟลอริดา สหรัฐอเมริกา

สถานศึกษาในกำกับของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะมีอิสระในการบริหารงานงบประมาณของตนเอง โดยมีรายได้ มาจาก 5 แหล่งงบประมาณ ดังนี้

1) งบประมาณค่าใช้จ่ายต่อหัว สถานศึกษาในกำกับของรัฐยังได้รับงบประมาณรายหัวหรืองบประมาณตามจำนวนนักเรียนเฉลี่ยรายวัน แม้ว่าจะมิได้รับการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายตามสถานศึกษาของรัฐทั่วไป แต่ยังคงถือว่าเป็นหน่วยงานจัดการศึกษาของรัฐจึงมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนเป็นเงินอุดจากรัฐที่ให้เป็นเงินอุดหนุนรายหัวเท่ากับนักเรียนในสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดรัฐบาลเช่นกัน แต่ในในทางปฏิบัติสถานศึกษาในกำกับของรัฐ งบประมาณรายหัวของ

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62

¹⁰⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. โครงการพัฒนากฎหมายการศึกษาเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ, (กรุงเทพฯ, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554), หน้า 123-124

นักเรียนจะขึ้นกับจำนวนเงินที่เขตการศึกษาที่นักเรียนอาศัยอยู่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้หน้าที่ในการจัดการศึกษาเป็นของท้องถิ่นซึ่งต้องรับผิดชอบ¹¹⁰

2) ค่าธรรมเนียม สถานศึกษาในกำกับของรัฐหลายแห่ง พึ่งพิงเงินค่าธรรมเนียมเพื่อเสริมรายได้ที่มาจากค่าใช้จ่ายต่อหัวซึ่งมักจะไม่เพียงพอ อีกทั้งสถานศึกษาไม่สามารถเก็บค่าเล่าเรียนได้ แต่ก็สามารถเก็บค่าธรรมเนียมในกิจกรรมพิเศษบางรายการได้ เช่น การกีฬา การทัศนศึกษาได้ นอกจากนี้สถานศึกษาในกำกับของรัฐยังสามารถเก็บค่าธรรมเนียมจากแหล่งอื่นๆ เช่น หน่วยงานที่มาเช่าอาคารในเวลาว่างคืน หรือวันหยุด

3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง สถานศึกษาในกำกับของรัฐจะได้รับเงินชดเชยสำหรับนักเรียนที่มีรายได้น้อย และเงินอุดหนุนต่างๆ จากรัฐบาลกลาง เช่น การศึกษาพิเศษ การเรียนในระบบสองภาษา เป็นต้น เพื่อลดช่องว่างในด้านโอกาสความเสมอภาคทางการศึกษาให้แคบลง

4) ทุนการศึกษาและเงินบริจาค แหล่งที่ดีที่สุดของเงินดังกล่าวคือ บุคคลหรือองค์กร โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่สถานศึกษาตั้งอยู่ที่มีความสนใจหรือซาบซึ้งในภารกิจของสถานศึกษา ซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาจะช่วยหาเงินเหล่านี้ได้อย่างมากหากเป็นกระตือรือร้น หรือเป็นผู้ที่รู้จักบุคคลต่างๆ เป็นอย่างดี

5) เงินกู้ สถานศึกษาในกำกับของรัฐหลายแห่งได้ใช้การกู้ยืมเงินเป็นทางเลือกหนึ่งในการหาเงินทุนมาสนับสนุน แม้ว่าเงินกู้จะเป็นแหล่งที่ดี แต่ก็จะต้องระมัดระวังที่เงินกู้ยืมจะเป็นภาระในเรื่องหนี้ในค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานด้วย นอกจากนี้จำนวนทรัพย์สินที่มีอยู่อย่างจำกัด อายุสัญญาของสถานศึกษาที่ชัดเจน ซึ่งส่วนใหญ่จะมีอายุประมาณ 5 ปี

นอกจากนี้ นักเรียนของสถานศึกษาในกำกับของรัฐส่วนใหญ่ที่เป็นกลุ่มเปราะบาง เฉพาะนั้นจะมาจากครอบครัวยากจน/รายได้น้อย สถานศึกษาต้องจัดสรรเงินทุนและความช่วยเหลือแก่เด็กและครอบครัวด้วย เพื่อขจัดปัญหาความยากจนที่เป็นอุปสรรคต่อการเรียนของนักเรียน และการระดมทุนจากหลากหลายแหล่ง ย่อมเป็นหลักประกันการอยู่รอดได้ของสถานศึกษาในกำกับของรัฐด้วย ในด้านค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาในกำกับของรัฐที่เกิดขึ้นนั้น จะมีความแตกต่างกันไปตามขนาด ภารกิจ สถานที่ตั้งของสถานศึกษา ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะจำแนกได้เป็น เงินเดือนและผลประโยชน์ต่างๆ การจัดบริการและกิจกรรม อุปกรณ์และเครื่องมือ การดำเนินงานด้านการตลาดและการพัฒนา อาคารสถานที่ การจ่ายหนี้ โดยจะไม่รวมค่าใช้จ่ายเรื่องการรับส่งนักเรียน เนื่องจากกฎหมายปฏิรูปการศึกษากำหนดให้เด็กที่อยู่ในเขตการศึกษาที่สถานศึกษาในกำกับของรัฐตั้งอยู่จะ

¹¹⁰ จินตนา สักดิ์คู่อร่าม, การนำเสนอรูปแบบการบริหาร โรงเรียนในกำกับของรัฐสำหรับประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชาบริหารการศึกษาคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 65-66

ได้รับบริการรับส่งนักเรียนโดยการจัดหาของคณะกรรมการเขตการศึกษา ทั้งนี้ทุกสถานศึกษาในกำกับของรัฐจะต้องมีการพัฒนาแผนการเงินของสถานศึกษาเป็นสำคัญ เพื่อให้การเริ่มต้นและการดำเนินการของสถานศึกษาประสบผลสำเร็จ โดยแผนการเงินจะระบุถึงต้นทุนในการเริ่มดำเนินการสถานศึกษา และการคาดการณ์เกี่ยวกับการเงินของสถานศึกษาในอนาคต การจัดทำแผนการเงินจะช่วยทำให้ผู้อนุมัติมั่นใจว่า สถานศึกษาจะสามารถอยู่รอดได้ทางการเงิน และช่วยในการคาดการณ์จุดอ่อนจุดแข็งของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ รวมทั้งต้องมีการวิเคราะห์หาจุดคุ้มทุน (Break Even Point) ของสถานศึกษาโดยการสร้างสมมติฐานเกี่ยวกับต้นทุนและการรับสมัครนักเรียนหรือบุคลากร จะทำให้ผู้ก่อตั้งสถานศึกษาสามารถตัดสินใจในเรื่องจุดคุ้มทุนได้ในหลายสถานการณ์¹¹¹

ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาต้องเลือกว่าทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่จะทำให้สถานศึกษาบรรลุเป้าหมายของสถานศึกษาได้สมบูรณ์ที่สุด โดยมีข้อจำกัดด้านรายได้ และแหล่งเงินทุนอุดหนุน เพื่อให้มั่นใจว่าเงินทุนได้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณของแต่ละปีจะต้องส่งรายงานประจำปี งบดุลแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสถานศึกษา รวมทั้งบันทึกด้านค่าใช้จ่ายและรายรับ นอกจากนี้จะต้องมีบันทึกจากผู้ตรวจสอบด้านการเงินอีกด้วย สำหรับปัญหาอุปสรรคในด้านการเงิน/งบประมาณ โดยให้อำนาจผู้บริหารสถานศึกษาในกำกับมีอิสระในการใช้จ่ายเงิน โดยสามารถจัดซื้อสื่อการเรียนการสอนด้วยตนเอง เพื่อความประหยัดและรวดเร็ว โดยมีข้อค้นพบจากคณะกรรมการแห่งรัฐสภาสหรัฐอเมริกาว่าด้วยสถานภาพของการศึกษาใน ปี 1998 พบว่า ความเป็นอิสระในการใช้เงินงบประมาณของสถานศึกษาเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สถานศึกษาสามารถตัดสินใจใช้เงินเพื่อพัฒนาเด็กและการเรียนของเด็กได้โดยตรง ทำให้มีการตัดค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดประโยชน์และนำเงินงบประมาณมาใช้ในการเรียนจริงๆ นอกจากนี้ยังเปลี่ยนบรรยากาศสถานศึกษาให้สามารถระดมผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาได้ด้วย จึงถือเป็นข้อดีของการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่นแต่อยู่ในขอบเขตตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรของสถานศึกษา (School Charter) ที่ผูกพันผู้บริหารต้องดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล ถือเป็นจุดเด่นของการบริหารงานภายในของสถานศึกษาในกำกับซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นต้นแบบของสถานศึกษานิติบุคคลได้เป็นอย่างดี

3.4.1.1 การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษานิติบุคคลในฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา

การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในกำกับได้ให้อิสระในการบริหารแก่ผู้บริหาร โดยได้เน้นที่วัตถุประสงค์ในการเสริมพลังให้ครูและผู้บริหารได้ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ (Empowerment) โดยให้มีอิสระในการบริหาร และออกแบบการปฏิบัติงาน (Job Design) ได้เอง

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67

เพื่อเปิดโอกาสให้ครูและผู้บริหารได้พัฒนาความเป็นมืออาชีพของคนที่ทั้งในฐานะการเป็นผู้บริหารมืออาชีพ และการเป็นครูมืออาชีพ สร้างความเข้มแข็งของทรัพยากรมนุษย์ในสถานศึกษาให้มีความพร้อมต่อการทำงานเต็มประสิทธิภาพที่สุด และสะท้อนถึงการให้อิสระในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในกำกับของประเทศสหรัฐอเมริกาคือการให้สิทธิแก่ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถคัดเลือกและบรรจุบุคลากรเข้าสู่สถานศึกษาของตนเอง นอกจากนี้ในบางสถานศึกษาในกำกับผู้บริหารมีอำนาจในการให้ครูหรือบุคลากรในสถานศึกษาพ้นสภาพ หรือให้ออกจากการเป็นบุคลากรของสถานศึกษาได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารควบคุมครูที่มีผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นที่พอใจให้ต้องปรับปรุงพัฒนาตนเอง และหากยังคงไม่ผ่านการประเมินก็มีสิทธิ์พิจารณาให้ครูหรือบุคลากรคนดังกล่าวพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของสถานศึกษาได้ ลักษณะดังกล่าวเป็นการให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารสถานศึกษาอย่างชัดเจนที่แสดงออกถึงการให้อิสระในการบริหารงานอย่างเบ็ดเสร็จตั้งแต่กระบวนการพิจารณาปรับคนเข้ามาทำงาน จนถึงกระบวนการพิจารณาให้บุคลากรพ้นสภาพการทำงานซึ่งก็ขึ้นอยู่กับความรู้สึกลึกที่เป็นอิสระของผู้บริหารเองด้วย นอกจากนี้ยังทำให้สถานศึกษาจัดหาการสนับสนุนต่าง ๆ ให้กับครูได้ด้วยบุคลากรหลักของสถานศึกษาในกำกับของรัฐคือ ครู ซึ่งครูในสถานศึกษาประเภทนี้จะแตกต่างจากครูในสถานศึกษาทั่วไปที่ไม่ได้ให้อำนาจและความมีอิสระในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารสถานศึกษามากเท่านี้¹¹² โดยสถานศึกษากำกับจัดให้มีการอบรมครูใหม่ของสถานศึกษาอย่างเข้มข้น และให้ครูต้องรับผิดชอบในผลงานของตนเองด้วย นอกจากนี้ครูยังได้รับการพัฒนาในการทำงานร่วมกับครู นักเรียน ผู้ปกครอง และบุคคลอื่นในกิจกรรมหรือโครงการที่เป็นนวัตกรรมการพัฒนาครูส่วนใหญ่ทั่วประเทศของสถานศึกษาในกำกับของรัฐ จะดำเนินการในรูปของการสัมมนาเป็นเวลา 1 วัน โดยได้รับการสนับสนุนจากเขตการศึกษา กิจกรรมทั้งหมดที่จัดเป็นการจัดตามความต้องการของครู และสถานศึกษาสอดคล้องตามความต้องการมากกว่าที่เขตการศึกษาจัด ทำให้มีความยืดหยุ่นมากกว่าสถานศึกษาของรัฐทั่วไป

สำหรับสถานศึกษาในกำกับของรัฐที่มีผู้ปกครองเป็นผู้ช่วยด้านการสอน จะช่วยให้ผู้ปกครองเข้าร่วมในการฝึกอบรมเช่นเดียวกับครู นอกจากนี้สถานศึกษาในกำกับของรัฐบางแห่งได้กำหนดให้มีระยะเวลาเรียนในหนึ่งวันในหนึ่งสัปดาห์ที่สั้นกว่าปกติ เพื่อพัฒนาบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ ด้วยการจัดประชุมครูเป็นกลุ่มย่อย ซึ่งมักแบ่งตามระดับชั้นเรียน โดยครูได้ให้ความเห็นว่าการเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐ ทำให้สามารถจัดตารางเวลาในแต่ละสัปดาห์เพื่อสร้างโอกาสในการพัฒนาบุคลากรได้ในด้านการประเมินครู ทฤษฎีการสอนหลายทฤษฎีได้ให้

¹¹² สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ และคณะ, แนวทางการจัดโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter School): บทเรียนจากต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: ที พี พรินท์, 2542), หน้า 119-120

ความสำคัญกับการประเมินการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ เพื่อพัฒนาการดำเนินงานและความสามารถในการตรวจสอบได้ของครู โดยหวังว่าการประเมินจะเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของครูเพื่อปรับเปลี่ยนการดำเนินงานในห้องเรียนให้ดีขึ้น และเด็กมีการเรียนรู้ที่พัฒนาขึ้นโดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของครู แต่ยังไม่ได้ใช้ระบบการประเมินครูอย่างเต็มที่ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการประเมินครูอย่างไม่เป็นทางการ แต่ก็มีบางสถานศึกษาที่มีกระบวนการประเมินครูอย่างเป็นทางการ โดยการประเมินจะประเมินจากการสังเกตโดยครูใหญ่และ/หรือเพื่อนร่วมงาน เพิ่มประวัติอาชีพ และ/หรือการวิจารณ์จากเพื่อนร่วมงาน ซึ่งกล่าวโดยสรุป วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของสถานศึกษาในกำกับของรัฐ คือการเปิดโอกาสให้ครูและผู้บริหารได้พัฒนาความเป็นมืออาชีพของตน ทำให้ผู้บริหารสามารถคัดเลือกบุคลากรได้เอง และสามารถให้ครูที่ไม่มีผลงานออกได้ รวมทั้งสามารถสนับสนุนการดำเนินงานของครูได้มากขึ้น ครูของสถานศึกษาในกำกับของรัฐส่วนใหญ่เป็นครูไม่เต็มเวลาโดยไม่ได้รับการจ้างงานแบบถาวร ครูมีบทบาทหลักในการอำนวยความสะดวกให้กับ การเรียนของนักเรียนและอาจเพิ่มขึ้นในด้านการบริหารหรือหลักสูตร และพยายามให้ครูได้รับการพัฒนาในการทำงานร่วมกับนักเรียน ผู้ปกครอง และบุคคลอื่นในกิจกรรม/โครงการที่เป็นนวัตกรรม นอกจากนี้ครูยังได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาความสามารถที่ตรวจสอบได้ของครูอีกด้วย¹¹³

ด้วยลักษณะเด่นของสถานศึกษาในกำกับของรัฐที่ได้เน้นการเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ผู้บริหารและครูทำให้เกิดการสนับสนุนให้ขยายความรู้เกี่ยวกับวิธีการสอนของครู สร้างแรงกระตุ้นให้ครูเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการสอนเพื่อสร้างเป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ อยู่เสมอ และสร้างความมีอิสระในวิชาชีพ ด้วยการให้การสนับสนุนในการพัฒนาตนเอง รวมทั้งเป็นการเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องวิธีการสอนให้กับครูได้ด้วยการใช้หลักสูตรใหม่ ๆ ที่สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงานหลักสูตรของตนเองเพื่อเป็นหนทางที่จะสร้างหรือทดลองโปรแกรมใหม่ ๆ เพื่อสร้างเป็นนวัตกรรมทั้งด้านงานวิชาการและด้านการพัฒนาคุณภาพครูอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอและสอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษาได้อย่างแท้จริง และยั่งยืนเนื่องจากการพัฒนาที่เกิดขึ้นบนรากฐานการบริหารจัดการด้วยตนเอง (Self Management)

3.4.1.4 การบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษานิเทศก์ในฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา

¹¹³ จินตนา ศักดิ์ภู่อ่วม, การนำเสนอรูปแบบการบริหาร โรงเรียนในกำกับของรัฐสำหรับประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชาบริหารการศึกษาคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 62-65

จากงานวิจัยของจินตนา ศักดิ์ภู่อ่วม (2545) ได้ศึกษารายละเอียดของงานบริหารทั่วไปของสถานศึกษาในกำกับของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยงานที่สำคัญ 4 งานย่อย ดังนี้

3.4.1.4.1 งานการจัดโครงสร้างองค์การ

จากแนวคิดหลักการของสถานศึกษาในกำกับของรัฐ ที่กำหนดให้สถานศึกษาในกำกับของรัฐปลอดจากกฎระเบียบที่ใช้กับสถานศึกษาทั่วไป โดยสถานศึกษาสามารถออกแบบโครงสร้างองค์การของตนเองได้อย่างอิสระ และแต่ละสถานศึกษาไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน แต่แม้ว่าจะมีความเป็นอิสระในการออกแบบโครงสร้างองค์การได้เองแต่ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของกลุ่มสหภาพหรือผู้ให้การสนับสนุน ซึ่งจะต้องใช้การเจรจา หรือการประนีประนอมยอมความกันในเรื่องความเป็นอิสระที่สถานศึกษาจะมีได้หรืออำนาจในการควบคุมได้ในระดับที่แตกต่างกันไป โดยในบางสถานศึกษาเมื่อได้ออกแบบโครงสร้างองค์การแล้วคณะกรรมการสถานศึกษาที่รับผิดชอบต้องรายงานแก่ผู้สนับสนุนและผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาอย่างเข้มแข็ง โดยสถานศึกษาในกำกับของรัฐส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 83 จะมีผู้ปกครองเข้าร่วมอยู่ในคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา โดยจะมีผู้ปกครองกลุ่มเล็ก ๆ มาเป็นคณะผู้บริหารในช่วงเวลาหนึ่ง เช่น 1 ปี ด้วยการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาเป็นตลอดทั้งปี แต่ทั้งนี้ก็มีกลุ่มครูได้แสดงความหวังว่าผู้ปกครองมีที่มาที่หลากหลาย ซึ่งมีความต้องการแตกต่างกันและก็ไม่ใช่นักการศึกษาได้ในชั่วเวลาข้ามคืน ดังนั้นการได้รับอำนาจในการบริหารมากเกินไปก็อาจจะส่งผลเสียต่อการบริหารงานในส่วนนี้ได้ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องให้กลุ่มผู้ปกครองเหล่านี้ได้รับการอบรมหรือสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเพิ่มเติมไปด้วย¹¹⁴

3.4.1.4.2 งานความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน

ลักษณะเด่นและลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของสถานศึกษาในกำกับของรัฐ คือ การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ทั้งนี้จากรายงานของคณะอนุกรรมการแห่งรัฐสภาสหรัฐอเมริกา (1998) พบว่า นักเรียนที่มีพ่อแม่หรือผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาของเด็ก มีแนวโน้มที่ประสบความสำเร็จได้มากกว่าและการที่พ่อแม่ผู้ปกครองเข้ามาร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาก็เพื่อให้แน่ใจว่าบุตรหลานจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูง ซึ่งจะปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการจัดการการศึกษา โดยรูปแบบของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองรวมถึงแนวทางในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชนมีแนวทางดังนี้

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71-72

ก) สถานศึกษาต้องพยายามช่วยจัดกิจกรรม เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การเป็นกลุ่มสนับสนุน จัดประชุมผู้ปกครองอย่างสม่ำเสมอ และช่วยโยกย้ายไปยังหน่วยงานให้บริการอื่น ๆ

ข) สถานศึกษาต้องให้โอกาสแก่ผู้ปกครองมาเป็นอาสาสมัครที่สถานศึกษาหรือกำหนดให้ผู้ปกครองต้องจัดเวลาช่วยงานในฐานะอาสาสมัครทั้งในห้องเรียนและนอก

ค) สถานศึกษาต้องจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่บ้านให้แก่ผู้ปกครอง เพื่อให้ผู้ปกครองมีส่วนสนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษา หรือกำหนดว่าผู้ปกครองต้องลงนามในสมุดการบ้านเมื่อนักเรียนทำเสร็จ¹¹⁵

สถานศึกษาในกำกับจะพยายามทำการเปิดช่องทางในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชนไว้ให้หลากหลายที่สุด เพื่อดึงให้ผู้ปกครองซึ่งส่วนใหญ่คือคนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพราะการที่ผู้ปกครองที่เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาของลูกหลานจะรู้ว่ามิอะไรบ้างที่ได้ผลและอะไรที่ไม่ได้เรื่อง เพราะพวกเขาสามารถติดตามความก้าวหน้าของลูกหลานได้อย่างใกล้ชิด ด้วยการใช้เวลาอยู่ในห้องเรียนและคอยเฝ้าดูการทำงานของสถานศึกษา จึงมีโอกาสอันดีที่จะได้เห็นว่าคุณหลานของตนได้รับการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพแค่ไหน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรมีความรับผิดชอบต่อผลงานของตนเองสูงไปโดยปริยาย ซึ่งส่งผลให้การควบคุมดูแลในระดับท้องถิ่นทำได้ง่ายขึ้นด้วย เพราะทัศนคติของผู้ปกครองจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ โดยผู้ปกครองเป็นผู้เลือกที่จะส่งบุตรหลานเข้าสถานศึกษาประเภทใด และส่วนหนึ่งมาจากข้อตกลงของสถานศึกษาในกำกับของรัฐที่บังคับให้ผู้ปกครองมีบทบาทและมีความรับผิดชอบในบางเรื่องด้วย จึงทำให้สถานศึกษามีส่วนร่วมของผู้ปกครองในระดับสูง และเป็นสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในสายตาของผู้ปกครอง โดยผู้ปกครองได้ให้ความเห็นว่า สถานศึกษาในกำกับของรัฐได้สร้างภาพการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองไปในทางบวก และมีความซับซ้อนมากขึ้น นับตั้งแต่การดำเนินงานประจำวันของสถานศึกษา การเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา การบริหารและการตัดสินใจ การสอนในห้องเรียน การหาเงินทุน การทำงานกับเด็กที่บ้าน ฯลฯ รวมทั้งผู้ปกครองยังชื่นชอบกับโอกาสที่ได้มีส่วนอยู่ในกระบวนการตัดสินใจของสถานศึกษาด้วย¹¹⁶

3.4.1.4.3 งานอาคารสถานที่

แนวคิดของสถานศึกษาในกำกับของรัฐในการบริหารงานด้านอาคารสถานที่มีความแตกต่างจากสถานศึกษาโดยทั่วไป เพราะสถานศึกษาประเภทนี้ไม่ยึดการเรียนการสอนในห้องเรียนตามแบบดั้งเดิม โดยมุ่งเน้นการจัดการเรียนการสอนตามวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ใน

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75-76

การจัดตั้งสถานศึกษาเป็นสำคัญ รวมทั้งเพื่อเป็นการลดต้นทุนในการดำเนินงานของสถานศึกษาซึ่งอาจมีสัญญาในการดำเนินงานเพียง 5 ปี ตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎบัตร ตัวอย่างสถานที่ที่เคยมีผู้ใช้ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ได้แก่ ร้านค้าปลีก โบสถ์เก่า ห้องใต้หลังคา ชั้นบนอาคารโกดังสินค้า ห้องอาหาร หอประชุมประจำจังหวัด โรงพลศึกษา YMCA ห้องสมุด สวนสาธารณะ พิพิธภัณฑ์ สภาพแวดล้อม (ป่า แม่น้ำ ฯลฯ) ฯลฯ ในการบริหารสถานศึกษาจะไม่เริ่มจากการก่อสร้างอาคารสถานที่ แต่จะเริ่มดำเนินงานสถานศึกษาโดยอาศัยทรัพยากรที่หาได้ ส่วนใหญ่ใช้วิธีการเช่าอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น เมื่อจัดตั้งและดำรงอยู่ชั่วระยะหนึ่งแล้วจึงหาเงินกู้เพื่อจะย้ายไปอยู่ในที่ที่เหมาะสมกว่าหรือหาอาคารสถานที่ถาวร ปัญหาเรื่องอาคารสถานที่นับเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของสถานศึกษาในกำกับของรัฐ แต่ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่รัฐจะให้การสนับสนุนเรื่องงบประมาณการก่อสร้างสถานศึกษามากขึ้น¹¹⁷

3.4.1.4.4 งานการควบคุมตรวจสอบ

งานการควบคุมตรวจสอบหมายถึงระบบการแสดงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability system) ตามหลักธรรมาภิบาล ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง ผู้ทำหน้าที่ควบคุมที่ระบุไว้ ได้แก่ คณะกรรมการที่เป็นคู่สัญญาผู้ให้การสนับสนุนหรือผู้ถือหุ้นนิติให้จัดตั้งสถานศึกษา ซึ่งพันธะในการแสดงความรับผิดชอบก็คือ การรายงานผลตามเงื่อนไขของข้อตกลงต่อผู้ถือหุ้นนิติให้สถานศึกษาดำเนินการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสาธารณชน โดยสถานศึกษาจะได้รับการตรวจสอบใน 2 ด้าน คือ ด้านการเงิน ซึ่งจะมีผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี และการตรวจสอบผลงานตามที่ระบุไว้ในกฎบัตร งานด้านดังกล่าวนี้ถือเป็นลักษณะเด่นสำคัญตามหลักนิติรัฐที่เน้นการให้สิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่แต่ก็ต้องอยู่ในระบบการควบคุม ถ่วงดุลและตรวจสอบอย่างโปร่งใส เพื่อเป็นหลักประกันให้สังคมมั่นใจในมาตรฐานด้านคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหารที่จะไม่ใช่อำนาจที่ได้รับมอบมาตามตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามพฤติกรรมที่ควรจะเป็น ดังนั้นงานนี้จึงเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมพฤติกรรม การบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาในกำกับได้เป็นอย่างดี¹¹⁸

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 77

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 77-78

3.4.2 แนวทางการบริหารงานภายในสถานศึกษานิติบุคคลในประเทศสหราชอาณาจักร (เน้นอังกฤษ)

3.4.2.1 การบริหารงานวิชาการของสถานศึกษานิติบุคคลในประเทศสหราชอาณาจักร (เน้นอังกฤษ)

การบริหารงานวิชาการของสถานศึกษานิติบุคคล หรือในบริบทของประเทศอังกฤษ ตามงานวิจัยนี้คือสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจะครอบคลุมไปถึงการบริหารงานประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นผลมาจากข้อกำหนดของกฎหมายการปฏิรูปการศึกษา ที่วางหลักให้ต้องมีการทดสอบด้านวิชาการระดับชาติ เพราะแม้กฎหมายจะให้สิทธิ์สถานศึกษาประเภทนี้เป็นไปในลักษณะการมอบอำนาจ (Devolution) แต่ยังคงผูกพันกับข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานร่วมกันของสถานศึกษาทุกแห่งในสหราชอาณาจักร ได้แก่ หลักสูตรการศึกษาชาติ ระบบการทดสอบระหว่างช่วงชั้น และเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาชาติ โดยมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประเมิน โดยขอรายงานดังกล่าวนี้รวมอยู่ในการบริหารงานวิชาการซึ่งมีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีหน้าที่ดูแลให้สถานศึกษาประเมินตนเอง และต้องร่วมกันรับผิดชอบกับองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องให้สถานศึกษาดำเนินการตามหลักสูตรการศึกษาชาติและมีการประกันคุณภาพการศึกษาให้สถานศึกษามีมาตรฐานการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงตามเป้าหมาย แต่หากสถานศึกษาถูกประเมินจากหน่วยตรวจสอบ (OFSTED) โดยมีคณะผู้ตรวจการทำหน้าที่ตรวจเยี่ยมทุก ๆ 4 ปี ว่ามีมาตรฐานต่ำกว่าเกณฑ์หรืออยู่ใน “สถานะเสี่ยง” สถานศึกษาจะถูกองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นเข้าไปดูแลเป็นพิเศษ ซึ่งจะทำให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานของสถานศึกษาจะถูกแทรกแซงจากองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นจนกว่าผลการประเมินจะได้มาตรฐานพ้นสถานะเสี่ยง¹¹⁹

ทั้งนี้ในภาพรวมแล้วสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐมีอำนาจยังคงมีอิสระในการบริหารงานวิชาการภายในสถานศึกษาของตน โดยมีอำนาจในการบริหารหลักสูตรและเลือกใช้รูปแบบการบริหารในรายละเอียดประจำวันเฉพาะเป็นของแต่ละสถานศึกษาได้เอง ซึ่งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School Governing Body) จะต้องพยายามคัดเลือกผู้อำนวยการที่มีภาวะผู้นำทางวิชาการ และมีความพิถีพิถันในการจัดการศึกษา มีความสามารถในการพัฒนาครู เพื่อให้ทำหน้าที่ทางวิชาการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และให้การสนับสนุนทรัพยากรที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของครูตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนและแผนการสอนที่กำหนดไว้ รวมถึงความสม่ำเสมอในการนิเทศและพัฒนาครูภายในสถานศึกษา โดยต้องพยายาม

¹¹⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549), หน้า 42-43

สร้างบรรยากาศทางวิชาการที่ดีภายในสถานศึกษา รวมทั้งให้ความสำคัญในการควบคุมคุณภาพภายในสถานศึกษาของตนเองอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และมีการประเมินผลการสอนและการเรียนของนักเรียน แก้ปัญหาประจำวันด้านวิชาการที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกวิธีและทันท่วงที¹²⁰

3.4.2.2 การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษานิเทศก์ในประเทศสหราชอาณาจักร (เน้นอังกฤษ)

การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐของประเทศอังกฤษ จะมีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School Governing Body) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบ โดยมีฐานะเป็นนายจ้างของคณะครูและบุคลากรในสถานศึกษา และมีอำนาจตัดสินใจและดูแลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาทั้งในเรื่องจำนวนบุคลากรที่จะรับ รวมถึงการคัดเลือกครูและครูใหญ่หรือผู้บริหารสถานศึกษาเข้ามาปฏิบัติงานในสถานศึกษา ซึ่งครูจะได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนต่างกันตามวุฒิและลักษณะการจ้างงาน เช่น ระยะเวลาตามสัญญาว่าจ้าง สถานที่ตั้งของสถานศึกษา การผ่านการอบรมตามโครงการพิเศษที่ได้รับการยอมรับว่ามีประโยชน์ต่อการเข้ามาทำหน้าที่ครู เช่น การอบรมหลักสูตร Advanced Skills Teachers หรือ Fast Track Programme ส่วนผู้บริหารสถานศึกษาจะได้รับค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มจากเงินเดือนปกติ¹²¹ ซึ่งจะเป็นการจูงใจให้ได้คนเก่งและมีความสามารถเหมาะสมเข้ามาปฏิบัติงานภายในสถานศึกษา โดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งได้อย่างอิสระซึ่งจะไปตามหลักการ (Local Management of Schools (LMS) ซึ่งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีสิทธิเข้าร่วมสังเกตการณ์และให้คำแนะนำในกระบวนการคัดเลือกหรือแต่งตั้งครูผู้สอน บุคลากรสายสนับสนุนและผู้บริหารสถานศึกษาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนและต้องแต่งตั้งผู้ที่ผ่านการคัดเลือกตามที่สถานศึกษาเสนอมา แสดงว่าสถานศึกษายังคงมีอิสระในการบริหารงานบุคคลอยู่พอสมควรเพราะการแต่งตั้งครูหรือบุคลากรที่ผ่านการคัดเลือกมาแล้วนั้นเป็นดุลยพินิจเชิงผูกพันที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องแต่งตั้งตามที่เสนอมาถ้าสถานศึกษาทำถูกต้องตามกระบวนการหรือตามระเบียบที่กำหนดโดยชอบแล้ว ซึ่งรวมไปถึงการโยกย้ายครูและบุคลากรในสถานศึกษาไปทำงานยังสถานศึกษาอื่นก็ต้องเป็นไปตามการเสนอขอของสถานศึกษาขึ้นไปก่อน

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติในเรื่องการบริหารงานบุคคล สถานศึกษาโดยผู้บริหารสถานศึกษาที่ได้รับการคัดเลือกไปจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหาร

¹²⁰ กมล สุคประเสริฐ, รายงานผลการวิจัยรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ, (กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค, 2544). หน้า 41-42

¹²¹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย, (2549), หน้า ๓-๓

งานบุคคล ตั้งแต่การควบคุมวินัย การลงโทษทางวินัย และการร้องทุกข์ แต่ทั้งนี้จะมีผลในทางนิติบัญญัติก็ต่อเมื่อสถานศึกษาเสนอและได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาแล้ว ซึ่งในทางพฤตินัยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาอาจมอบอำนาจให้กรรมการคนใดคนหนึ่งหรือคณะใดคณะหนึ่งหรือผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแต่งตั้งหรือให้บุคลากรฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายสนับสนุนออกจากตำแหน่ง ส่วนการแต่งตั้งผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้บริหารเข้ามาดำเนินการอีกชั้นหนึ่ง¹²²

3.4.2.3 การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษานิติบุคคลในประเทศไทย อาณาจักร (เน้นอังกฤษ)

การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐของประเทศอังกฤษเป็นไปตามสูตรการจัดสรรเงินเพื่อการศึกษา (Education Formula Spending Share – EFSS) ซึ่งจัดสรรตามภารกิจที่รับผิดชอบ โดยแบ่งเป็น Schools Block และ LEA Block ซึ่งแต่ละ Block จะมีสูตรการคำนวณเฉพาะ แบ่งเป็น 2 sup-block คือ เงินที่จัดสรรให้กิจการด้านเยาวชนและชุมชนกับเงินส่วนกลาง ซึ่งหลักเกณฑ์ในการคำนวณจะคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยขนาดของสถานศึกษา โดยรัฐจะจัดสรรเงินเพิ่มให้กับสถานศึกษาประถมศึกษานขนาดเล็กที่มีนักเรียนต่ำกว่า 100 คน และสถานศึกษามัธยมศึกษาที่มีนักเรียนน้อยกว่า 400 คน เพื่อความเท่าเทียมกันตามหลักการ Fair Funding โดยหากสถานศึกษาได้รับนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษเข้าไปในสถานศึกษาก็จะได้รับเงินอุดหนุนพิเศษเพิ่มเติม และหากสถานศึกษาใดที่มีความเจริญน้อยหรือมีสภาพความด้อยโอกาสของท้องถิ่นหรือสังคมก็จะได้รับการสนับสนุนทรัพยากรเพิ่มเติมตามแต่กรณี เช่น อาหารกลางวันฟรี หรือได้รับเงินค่าประกันสำหรับสถานศึกษา โดยงบประมาณดังกล่าวของสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐของประเทศอังกฤษจะมาจากรัฐบาลกลางและองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่ร่วมกันสนับสนุนให้สถานศึกษาสามารถบริหารงานได้อย่างมีมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ ซึ่งเงินที่สถานศึกษาได้รับการจัดสรรให้โดยตรงมีทั้งที่จัดสรรในลักษณะ Delegated Budgets ซึ่งคำนวณให้ตามสูตรการเงิน และให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจบริหารจัดการโดยตรงกับเงินที่ถ่ายโอนไว้ในลักษณะ Devolved Budgets เพื่อใช้จ่ายตามโครงการ/เงื่อนไขที่กำหนด¹²³

¹²² กมล สุคประเสริฐ, รายงานผลการวิจัยรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ, (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2544), หน้า 47

¹²³ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549), หน้า ฉ-ฉ

สำหรับการบริหารงบประมาณภายในสถานศึกษาเมื่อได้รับการจัดสรรมาแล้ว สถานศึกษามีความยืดหยุ่นในการใช้เงินส่วนนี้ ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายสำหรับการฝึกอบรมพัฒนา ครูและบุคลากรในสังกัด หรือการสร้างระบบสนับสนุน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของ สถานศึกษา แต่หากใช้ไม่หมดต้องส่งคืนให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ อีกส่วนหนึ่งคืองบกลางหรือ Central Budgets ซึ่งไม่ได้จัดสรรให้สถานศึกษาทุกแห่ง แต่จะจัดสรรให้เฉพาะสถานศึกษาที่มีความต้องการพิเศษ เช่น งบประมาณด้านการบริการรถรับส่งนักเรียน โครงการอาหารกลางวัน เป็นต้น ทั้งนี้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ สถานศึกษา โดยกระจายอำนาจไปให้สถานศึกษารับผิดชอบในการบริหารงบประมาณที่ได้รับการ จัดสรรไปนี้ โดยมีการกำหนดสูตร Curricula – led formula เป็นสูตรจัดสรรงบประมาณโดยใช้ หลักสูตรเป็นฐาน กล่าวคือ สถานศึกษาแต่ละแห่งจะระบุหลักสูตรที่จะจัดให้กับผู้เรียนซึ่งจะทำให้ ทราบว่าต้องใช้ครูจำนวนเท่าใด และจะใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวมาคำนวณงบประมาณ ส่วนจะมีการ เพิ่มขึ้นของงบประมาณในปีถัดไปหรือไม่นั้นจะเป็นดุลยพินิจขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น¹²⁴

3.5.2.3 การบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษานิติบุคคลในประเทศสหราชอาณาจักร (เน้นอังกฤษ)

การบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐของประเทศอังกฤษ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นในฐานะผู้รับผิดชอบแต่ในทางปฏิบัติจะมอบหมายให้คณะกรรมการ บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ดูแล โดยได้ให้อำนาจแก่สถานศึกษาในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความ คล่องตัวในการบริหารงานทั่วไปซึ่งจะช่วยสนับสนุนงานบริหารวิชาการที่เป็นงานหลักของ สถานศึกษา โดยมีระบบการรับนักเรียนแบบเปิด (Open Enrollment System) ซึ่งมีการประยุกต์ วิธีการเชิงตลาดมาใช้ทำให้สถานศึกษาต้องจัดบริการที่ดีเพื่อดึงดูดให้นักเรียนเข้ามาเลือกศึกษาใน สถานศึกษาของตน โดยต้องมีการประชาสัมพันธ์ด้วยสื่อที่หลากหลาย เช่น การประชุมผู้ปกครอง การทำรายงานประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นขอบข่ายของการบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษา ทั้งนี้เพราะ งบประมาณของสถานศึกษามาจากการคำนวณจำนวนนักเรียนภายในสถานศึกษาเป็นสำคัญ อาทิ เช่น การจัดบริการด้านจิตวิทยาและสวัสดิการ ทุนการศึกษาหรือทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาสำหรับ นักเรียน ตลอดจนการดูแลเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยภายในสถานศึกษา รวมถึงการพัฒนาภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมภายในสถานศึกษาเพื่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการเรียนรู้ของผู้เรียน และ บรรยากาศที่ดีในการทำงานของครูรวมถึงบุคลากรภายในสถานศึกษา ฉะนั้นบทบาทของงาน บริหารทั่วไปของสถานศึกษาประเภทนี้จึงเน้น “คุณภาพการให้บริการ” แก่ทั้งลูกค้าภายในและ

¹²⁴ กมล สุคประเสริฐ, รายงานผลการวิจัยรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ, (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2544), หน้า 39-40

ลูกค้าภายนอกเพื่อให้เกิดความประทับใจและนำไปสู่การตัดสินใจเข้าศึกษา ณ สถานศึกษาแห่งนั้น ๆ หรือแนะนำบอกต่อบุคคลอ้างอิงให้มาเข้าศึกษา ณ สถานศึกษาแห่งนั้น ๆ¹²⁵

ทั้งนี้องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการบริหารงานทั่วไปให้แก่สถานศึกษา โดยดูแลระบบโครงสร้างพื้นฐานของสถานศึกษาเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ชุมชนว่าสถานศึกษามีความพร้อมเพียงพอที่จะดูแลบุตรหลานของคนในท้องถิ่นได้อย่างมีมาตรฐานและมีความเป็นธรรมในการกระจายโอกาสที่สอดคล้องกับข้อจำกัดของครอบครัวและชุมชน รวมไปถึงจัดอบรมให้แก่เยาวชนภายนอกสถานศึกษาแต่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นเดียวกับสถานศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการบริหารองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นในฐานะผู้มีส่วนสำคัญในการดำเนินงานของสถานศึกษาในท้องถิ่นก็มาจากการเลือกตั้งของคนในชุมชน ควรย่อมจะรับรู้และทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนของคนในชุมชนได้เป็นอย่างดี¹²⁶

3.4.3 แนวทางการบริหารงานภายในสถานศึกษานิติบุคคลในประเทศนิวซีแลนด์

3.4.3.1 การบริหารงานวิชาการของสถานศึกษานิติบุคคลในประเทศนิวซีแลนด์

การบริหารงานวิชาการของสถานศึกษาแห่งวันพรุ่งนี้ (Tomorrow School) ในประเทศนิวซีแลนด์ ได้รับผลจากการปฏิรูปการศึกษาที่ช่วยปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาให้มีความคล่องตัว มากขึ้น โดยให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงานวิชาการ ครอบคลุมถึงด้านหลักสูตร และการเรียนการสอน ของสถานศึกษาแห่งวันพรุ่งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาสูงสุด สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยมีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustees) ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารสูงสุด ทั้งนี้การจัดการเรียนการสอนของนิวซีแลนด์หลังการปฏิรูปการศึกษาจะมีการจัดทำหลักสูตรและวางแผนการสอนเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และทักษะต่าง ๆ โดยมีหลัก 4 ประการ ดังนี้

- 1) จัดการเรียนการสอนตามระดับความสามารถของผู้เรียนแต่ละคน และเปิดโอกาสให้เด็กทุกคนประสบความสำเร็จในการเรียน
- 2) สนับสนุนให้ผู้เรียนมีทัศนคติเชิงบวกต่อการเรียนรู้ รวมทั้งมีความเต็มใจที่จะเรียนรู้ทดลองสิ่งใหม่ ๆ เสมอ
- 3) จัดการเรียนรู้ที่หลากหลายสอดคล้องกับลักษณะการเรียนรู้ของผู้เรียนที่แตกต่างกัน

¹²⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549), หน้า 36-39

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39

4) กำหนดภาพความสำเร็จ และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลการเรียนรู้ที่คาดหวังไว้ อย่างชัดเจนและติดตามเพื่อช่วยเหลือสถาบันการศึกษาที่ยังทำไม่ได้¹²⁷

ในทางปฏิบัติแต่ละสถานศึกษาสามารถจัดหลักสูตรได้ยืดหยุ่นพอสมควร เช่น บางสถานศึกษาจะมีการสอนศาสนา บางสถานศึกษาอาจสอดแทรกเรื่องราวในท้องถิ่นได้ โดยผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องมีส่วนในการสอนทุกคนตามสัดส่วนภาระการบริหาร ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องมีความเข้าใจในเรื่องการบริหารงานวิชาการเป็นอย่างดีควบคู่กับทักษะการบริหารงานทั่วไปด้วย¹²⁸ โดยการบริหารงานวิชาการจะมีลักษณะของการกระจายอำนาจที่ชัดเจน ควบคู่กับการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐาน เนื่องด้วยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาในฐานะองค์กรบริหารสูงสุดซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการดังกล่าวจะมอบอำนาจการบริหารงานต่อให้กับ ผู้อำนวยการสถานศึกษาทำหน้าที่รับผิดชอบแทน ครอบคลุมเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานวิชาการของสถานศึกษา เช่น การเข้าเรียน จำนวนและระยะเวลาการเรียนการสอน เป็นต้น โดยต้องดำเนินไปตามแนวทางการบริหารของชาติ (National Administration Guideline) กล่าวคือสถานศึกษาต้องบริหารให้มีหลักสูตรที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางว่าด้วยการศึกษาของชาติ ตลอดจนพัฒนาโปรแกรมการเรียนรู้ของผู้เรียนโดยยึดหลักการสาระการเรียนรู้ และทักษะที่จำเป็นและเหมาะสมกับเด็กตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ โดยกฎหมายการศึกษาฉบับต่าง ๆ ได้กำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาเป็นแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของทุกหน่วยงานและเป็นแนวทางในการสนับสนุนของรัฐที่มีต่อหน่วยงานทางการศึกษาที่ยังคงเน้นความเป็นเลิศทางวิชาการที่ผู้เรียนพึงได้รับ นอกจากนี้ยังมีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเมารี ผ่านทางการศึกษาเมารี Te Reo Maori ที่สอดคล้องตามสนธิสัญญาไวทังกิ รวมถึงการพยายามกระจายอำนาจไปให้ถึงครูผู้สอนที่จะมีอิสระและได้รับความสะดวกในการทำการสอนเพื่อนำไปสู่การเกิดผลสัมฤทธิ์ของงานวิชาการตามเป้าหมายที่ได้กำหนดขึ้นมา¹²⁹

3.4.3.2 การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษานิติบุคคลในประเทศนิวซีแลนด์

การบริหารงานวิชาการของสถานศึกษาแห่งวันพรุ่งนี้ (Tomorrow School) ในประเทศนิวซีแลนด์ ได้รับผลจากการปฏิรูปการศึกษาที่ได้ปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาให้มีความคล่องตัว โดยนิวซีแลนด์เคารพในสิทธิมนุษยชนและมีความเชื่อว่าคนทุกคนมีคุณค่าและมีสิทธิเท่าเทียมกัน ดังนั้นครูจะต้องได้รับเกียรติ ศักดิ์ศรีและการยอมรับเพื่อทำให้เกิดความพึงพอใจ

¹²⁷ วิทยากร เชียงกุล, การสังเคราะห์ผลการวิจัยปฏิรูปการศึกษาของประเทศฟินแลนด์ นิวซีแลนด์เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร จีน เวียดนาม และไทย, (กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2553), หน้า 31

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15

¹²⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์, หน้า 72-76

ในวิชาชีพครู โดยมีการจูงใจคนเก่งคนดีเข้ามาเป็นครูในระบบอย่างต่อเนื่องภายใต้มาตรฐานวิชาชีพครูที่สภาครูได้กำหนดขึ้นมาเพื่อคัดกรองผู้ที่เข้ามาเป็นครูไว้หลายประการ ได้แก่ เป็นผู้ที่ไว้วางใจได้ มีความซื่อสัตย์ มีความเชื่อถือได้ มีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่นและไวต่อความรู้สึกยอมรับนับถือผู้อื่น มีจินตนาการ กระตือรือร้น และอุทิศตน มีความสามารถในการสื่อสาร และมีสุขภาพกายและใจที่ดี¹³⁰

โดยให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustees) มีอำนาจเต็มในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ตั้งแต่สรรหาคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรอื่น ๆ โดยกระบวนการมักจะเริ่มจากการสรรหาผู้บริหาร ซึ่งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะดำเนินการด้วยการประกาศรับสมัครลงในวารสารของกระทรวงศึกษาธิการ ตามเกณฑ์และคุณสมบัติที่ต้องการโดยผู้สมัครจะต้องเขียนโครงการข้อเสนอ (Proposal) เกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาและแนวทางการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา จากนั้นคณะกรรมการจะคัดเลือกผู้บริหารโดยการสอบสัมภาษณ์ เมื่อได้ผู้เหมาะสมแล้วก็จะทำสัญญาว่าจ้างเป็นผู้บริหาร และวางเป้าหมายในการพัฒนาสถานศึกษาร่วมกันเพื่อเป็นเสมือนข้อตกลงในการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้บริหารที่คัดเลือกเข้ามา หลังจากนั้นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาแล้ว คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามักจะมอบอำนาจให้ผู้บริหารที่ได้คัดเลือกเข้ามาให้ทำหน้าที่เป็นผู้สรรหาครูและบุคลากรที่จะมาร่วมงานกับตนเองต่อไปตามลำดับ¹³¹

ระบบการคัดเลือกครูทำโดยการสัมภาษณ์พูดคุยถึงลักษณะงานที่จะให้มาปฏิบัติ รวมถึงตรวจสอบประวัติส่วนตัว เมื่อผู้บริหารตกลงใจแล้วจะทำสัญญาจ้างระหว่างสถานศึกษากับครู ลักษณะการทำสัญญาจ้างครูจะมี 3 ลักษณะคือ สัญญาจ้างประจำปี สัญญาจ้างตามโครงการพิเศษ อาจเป็นโครงการที่ใช้เวลา 3-5 ปี เมื่อเสร็จสิ้นโครงการถือว่าหมดสัญญา และสัญญาจ้างครูประจำ (Permanent Teacher) ซึ่งสัญญานี้อาจยกเลิกได้กรณีที่ครูไม่สามารถดำเนินการได้ตามข้อตกลงในสัญญา ครอบคลุมทั้งที่เป็นข้อตกลงของผู้บริหารสถานศึกษาที่ครูได้ให้ไว้ หรือข้อตกลงที่ครูได้ให้ไว้กับสถานศึกษา เมื่อรับบรรจุครูเข้ามาในสถานศึกษาแล้วสถานศึกษาจะมีการปฐมนิเทศเพื่อสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติงานร่วมกัน ระหว่างผู้บริหารและครูซึ่งเป็นคู่สัญญาตามสัญญาจ้างที่เกิดขึ้น ถึงเป้าหมาย นโยบาย และความต้องการของสถานศึกษา บทบาทและภาระหน้าที่ของครู รวมทั้งความก้าวหน้า (Career Path) ของครูที่จะพึงได้รับจากสถานศึกษา ดังนั้นการเขียนคำบรรยายลักษณะงาน (Job Description) ของครูจึงเป็นความจำเป็นที่จะสร้างการยอมรับภารกิจหน้าที่ของครูร่วมกัน โดยมีระบบการสร้างขวัญและกำลังใจด้วยการทำบันทึกความดีความชอบ

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-65

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, 63

ของครูเพื่อเป็นหลักฐานในการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือนำไปประกอบการสมัครงานที่อื่น สำหรับการเลื่อนขั้นเงินเดือนจะต้องดำเนินการตามบันทึกความดีความชอบ รวมถึงผลการพัฒนาตนเองของครูที่ได้แสดงออกในเชิงประจักษ์ สุดท้ายกระบวนการให้ออกจากงานสถานศึกษาจะทำได้ด้วยสาเหตุ 2 ประการ คือ 1) ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภาระที่กำหนด (Job Description) ตามสัญญาได้ครบถ้วน หรือ 2) เกษียณอายุการทำงาน ณ ปีที่อายุครบ 65 ปี (ซึ่งในกรณีเกษียณจะได้รับเงินตอบแทนเป็นเงินสะสมที่รัฐหักไว้เป็นรายเดือน แต่หากกรณีที่รัฐไม่ได้หักเงินสะสมในส่วนนี้ไว้ก็จะจ่ายเป็นเงินค่าประกันสังคมเพื่อเป็นอาหารรายสัปดาห์ให้แก่ครูที่เกษียณออกไป¹³²)

3.4.3.3 การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษานิเทศก์ในประเทศนิวซีแลนด์

หลังจากการปฏิรูปการศึกษา นิวซีแลนด์ได้ปรับเปลี่ยนการบริหารงานการเงินงบประมาณและทรัพย์สินจากการกำหนดและบริหารจากส่วนกลาง (Centralization) ที่ใช้ระบบลำดับชั้นการสั่งการเปลี่ยนเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่ให้สถานศึกษารับมอบภาระงานไปบริหารจัดการตนเอง โดยในแต่ละปีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustees) จะร่วมกับครูและชุมชนพิจารณาถึงความจำเป็นต้องใช้งบประมาณตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญสถานศึกษา (School Charter) ที่เปรียบเสมือนแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา โดยรัฐบาลจะกำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งมีธรรมนูญสถานศึกษาเป็นของตนเอง ครอบคลุมวัตถุประสงค์และเป้าหมายทางการจัดการศึกษาของสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งวงเงินงบประมาณซึ่งเป็นค่าเงินเดือนและสวัสดิการครู ตลอดจนงบลงทุน และงบดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งสถานศึกษาต้องเสนอต่อกระทรวงศึกษาธิการในนามของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา โดยปีงบประมาณของสถานศึกษาจะถูกกำหนดให้สอดคล้องกับปีการศึกษาและปีปฏิทิน กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคมของทุกปี¹³³

การจัดสรรงบประมาณการบริหารสถานศึกษาจะถูกกำหนดไว้ตามลำดับความสำคัญซึ่งได้มีการระบุไว้ในธรรมนูญของสถานศึกษา โดยสิ่งที่ระบุไว้ในธรรมนูญสถานศึกษาจะเป็นตัวควบคุม ติดตามการใช้จ่ายของสถานศึกษาและการจัดทำบัญชีให้เป็นปัจจุบันตามที่ระบุไว้ในกฎหมายการเงินของรัฐ พ.ศ. 2532 เกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สิน อาคารสถานที่เพื่อให้มีความปลอดภัยและนำไปสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่ผู้เรียน หมวดเงินที่สถานศึกษาจะได้รับการจัดสรรประกอบด้วย

- 1) เงินอุดหนุนพื้นฐาน ร้อยละ 6
- 2) เงินตามรายหัวผู้เรียน ร้อยละ 59

¹³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-70

¹³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-43

- 3) เงินอุดหนุนช่วยเหลือครู ร้อยละ 5
- 4) เงินอุดหนุนตามเป้าหมายสำหรับสถานศึกษาที่อยู่ห่างชุมชน ร้อยละ 1
- 5) เงินอุดหนุนการศึกษาพิเศษ ร้อยละ 4
- 6) เงินโครงการภาษาแมรี ร้อยละ 2
- 7) เงินอุดหนุนการแก้ปัญหาสังคมในสถานศึกษา ร้อยละ 1
- 8) เงินตามเป้าหมายเพื่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ร้อยละ 11
- 9) เงินค่าสาธารณูปโภค (น้ำ ไฟ แสงสว่าง) ร้อยละ 4
- 10) เงินค่าบำรุงรักษา ร้อยละ 7¹³⁴

งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับสถานศึกษาหากใช้ไม่หมดก็จะสามารถนำไปใช้ในปีถัดไปได้ แต่หากงบประมาณที่นำไปใช้ไม่สอดคล้องกับที่ได้กำหนดไว้ในธรรมนูญสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบ สำหรับรายได้อื่น ๆ ของสถานศึกษา นอกจากงบประมาณจากรัฐข้างต้นแล้วยังได้รับจากค่าเล่าเรียนรายหัวของผู้เรียนชาวต่างชาติ รายได้จากวัสดุครุภัณฑ์จากการบริจาคของภาคเอกชน รายได้จากการจัดกิจกรรมของสถานศึกษาในโอกาสต่าง ๆ และดอกผลจากการลงทุนของสถานศึกษาเอง ซึ่งเป็นความท้าทายของผู้อำนวยการศึกษาที่ในทางปฏิบัติได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาให้ทำหน้าที่บริหารงานงบประมาณของสถานศึกษาด้วย หากไม่สามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือคุ้มค่าผู้อำนวยการสถานศึกษาก็อาจถูกพิจารณาถอดถอนได้

3.4.3.4 การบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษานิเทศก์ในเทศนิวยอร์ก

การบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษาภายหลังจากการปฏิรูปการศึกษาถือเป็นอีกงานหนึ่งที่ได้รับอิสระในการบริหารงาน โดยพบลักษณะเด่นคือการให้อิสระและสิทธิแก่ผู้เรียนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้หลังการปฏิรูปการศึกษาได้มีการยกระดับการให้สิทธิและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกคนที่ต้องเท่าเทียมกัน รวมทั้งสิทธิและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของผู้เรียนก็มีการเพิ่มบทบาทและดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านบุคคลในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานศึกษาระดับมัธยมที่เปิดโอกาสให้ผู้แทนนักเรียนเข้าไปเป็น 1 ในคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาด้วย หลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้เกิดหลักประกันด้านสิทธิแก่ผู้เรียนอย่างเป็นรูปธรรม นักเรียนจะมีสิทธิแต่งกายโดยไม่ใช้เครื่องแบบ หรือการใส่เครื่องแบบอาจการกำหนดให้ใส่เฉพาะในโอกาสวันสำคัญของสถานศึกษาได้ นอกจากนี้ยังมีบทบาทในงานสนับสนุนอื่น ๆ เช่น มีสิทธิร่วมสรุปรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา นอกจากนี้ยังมีสิทธิติดตามและประเมินผลการสอนของครูว่า

¹³⁴ วิทยากร เชียงกุล, การสังเคราะห์ผลการวิจัยปฏิรูปการศึกษาของประเทศฟินแลนด์ นิวซีแลนด์เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร จีน เวียดนาม และไทย, (กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2553), หน้า 29-30

เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกันหรือไม่ หากพบว่าครูสอนไม่ครบ ผู้เรียนสามารถมีสิทธิเสนอให้ครูสอนให้ครบ¹³⁵

สำหรับงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน สถานศึกษาจะกำหนดให้ครูมีการพบปะอย่างไม่เป็นทางการกับผู้ปกครองในช่วงก่อนหรือหลังเลิกเรียน ส่วนการพบปะอย่างเป็นทางการจะใช้รูปแบบการประชุมชั้นเรียนและการที่ผู้ปกครองเป็นผู้เลือกผู้แทนเข้าไปในองค์ประกอบส่วนใหญ่ของคณะกรรมการการบริหารสถานศึกษา ผู้ปกครองจึงมีโอกาที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานกับสถานศึกษาสูงขึ้น ซึ่งจะมีส่วนช่วยสนับสนุนในการบริหารงานด้านอื่น ๆ เช่น การระดมทรัพยากร โดยพบว่าสถานศึกษาจำนวนมากคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาขอรับการสนับสนุนผู้ปกครองช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่าย ให้สถานศึกษาหรือการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองเข้ามาจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร หรือชุมนุมตามความถนัดและความสนใจของผู้เรียน สำหรับสถานศึกษามัธยมศึกษา นอกจากจะมีคณะกรรมการนักเรียนและให้สิทธิ ผู้แทนนักเรียนเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาแล้ว ยังมีการใช้ระบบ “บ้าน” ซึ่งรวมกลุ่มนักเรียนตามแนวตั้งทุกชั้นปีออกเป็นบ้านต่าง ๆ โดยมีครูที่รับผิดชอบบ้าน ในแต่ละบ้านจะมีกิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำบอร์ดหรือวารสาร การแข่งขันทำกิจกรรมระหว่างบ้าน โดยให้รุ่นพี่ดูแลรุ่นน้องเป็นต้น ซึ่งเป็นรูปแบบกิจกรรมที่น่าสนใจอีกรูปแบบหนึ่งของสถานศึกษาของนิวซีแลนด์ ภายหลังการปฏิรูปการศึกษา¹³⁶ สรุปแล้วจะเห็นได้ว่าผู้เรียนได้รับสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารงานทั่วไปในรูปแบบที่หลากหลายและยืดหยุ่นไปตามความสนใจของผู้เรียน รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากชุมชนซึ่งจะเข้ามามีบทบาททางตรงกับการบริหารงานของสถานศึกษา โดยมีลักษณะทางพฤตินัยที่เป็นการมีส่วนร่วม “แท้” ไม่ใช่การมีส่วนร่วม “เทียม” ที่เน้นเฉพาะการมีชื่อปรากฏในเชิงนิตินัยเท่านั้น

3.4.4 แนวทางการบริหารงานภายในสถานศึกษานิตินัยบุคคลในประเทศญี่ปุ่น

3.4.4.1 การบริหารงานวิชาการของสถานศึกษานิตินัยบุคคลในประเทศญี่ปุ่น

ภายหลังจากมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางออกไปยังระดับท้องถิ่น และต่อไปยังสถานศึกษามากขึ้นแล้วนั้น แต่ทั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการยังคงมีระบบควบคุมคุณภาพและมาตรฐานวิชาการของแต่ละสถานศึกษาอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะในด้านหลักสูตร พบว่ากระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการกำหนดหลักสูตรกลางเพื่อใช้กับสถานศึกษาทั่วประเทศ

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143-143

¹³⁶ วิทยากร เชิงกุล, การสังเคราะห์ผลการวิจัยปฏิรูปการศึกษาของประเทศฟินแลนด์ นิวซีแลนด์เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร จีน เวียดนาม และไทย, (กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2553), หน้า 34

และให้มีการทบทวนปรับปรุงทุก ๆ 10 ปี ซึ่งภายหลังจากการปรับปรุงหลักสูตรใหม่ซึ่งประกาศใช้เมื่อ 14 ธันวาคม 2541 และมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 เมษายน 2545 แล้วนั้น สถานศึกษาแต่ละแห่งสามารถพัฒนารูปแบบการศึกษาที่เป็นเอกลักษณ์ของตัวเองภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่าเพื่อให้ผู้เรียน “มีโอกาสดำเนินชีวิตตามความสนใจ” และส่งเสริมให้ผู้เรียนมีการพัฒนา “ทักษะการดำรงชีวิต” และสามารถเรียนรู้และคิดได้อย่างอิสระ ตามหลักสูตรใหม่นี้กระทรวงศึกษาธิการได้ให้อำนาจสถานศึกษาออกแบบกิจกรรมการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นบ้างทั้งในด้านเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนการสอน โดยให้สถานศึกษาริเริ่มกิจกรรมที่เหมาะสมในจำนวนเวลาร้อยละ 10 ของชั่วโมงเรียนทั้งหมดเพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้อย่างบูรณาการและมีเวลาทำในสิ่งที่สอดคล้องกับความถนัดและความสนใจ เนื่องจากในอดีตสถานศึกษาจะกำหนดให้ผู้เรียนทุกคนต้องเรียนวิชาเหมือนกันทั้งหมดด้วยวิธีการเน้นการท่องจำเป็นหลัก ทำให้ผู้เรียนเกิดความเครียดและแข่งขันสูงในการสอบเข้ามหาวิทยาลัย แต่สำหรับหลักสูตรใหม่ได้เปิดโอกาสโดยให้อิสระแก่ผู้เรียนได้คิดและมีสิทธิได้เลือกเรียนรายวิชาตามความถนัดและความสนใจของตนเอง¹³⁷

ทั้งนี้หลักสูตรของแต่ละสถานศึกษาจัดทำหลักสูตรของตนเองให้สอดคล้องกับแนวทางการศึกษา (Course of Study) มีการจัดเตรียมโดยกระทรวงศึกษาธิการ และมีคณะกรรมการการศึกษาส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตำราเรียนจากบรรดาคำราต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวง โดยผ่านการปฏิรูปด้านเนื้อหาจากที่เคยเน้นเรื่องการทหารและการทำสงครามได้ถูกเปลี่ยนมาเป็นเนื้อหาที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยและสันติภาพแทน สำหรับการจัดพิมพ์และจำหน่ายแบบเรียนนั้นเดิมอำนาจการอนุญาตให้ใช้แบบเรียนเป็นอำนาจของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ในทางปฏิบัติคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจะจัดคณะทำงานสำหรับเลือกใช้แบบเรียนร่วมกันซึ่งแต่ละสถานศึกษาในเขตนั้น ๆ จะใช้แบบเรียนเดียวกันทั้งหมดโดยมีกรรมการคัดเลือกแบบเรียนมาจากครูในแต่ละสาขาวิชาร่วมกันพิจารณาให้¹³⁸ แต่ภายหลังจากการกระจายอำนาจให้สถานศึกษามีบทบาทรับผิดชอบตามบทบาทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทำให้สถานศึกษาจึงเป็นผู้มีอำนาจในการคัดเลือกแบบเรียนได้เองแต่ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานหลักการ 5 ประการคือ 1) หลักการนิติบัญญัติ 2) หลักการประชาธิปไตย 3) หลักการความเป็นกลางทางการเมือง 4) หลักการปรับปรุงและกำหนดเงื่อนไขทางการศึกษา และ 5) หลักการกระจายอำนาจ ซึ่งจะใช้เป็นกรอบในการบริหารงานวิชาการของผู้บริหารสถานศึกษาที่ได้รับมอบอำนาจไป

¹³⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย, (2550), หน้า 93-94

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100

3.4.4.2 การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษานิติบุคคลในประเทศไทย

สถานศึกษาจะมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลภายในสถานศึกษาของตนเองมากขึ้น โดยคงเหลือเพียงอำนาจบางอย่างในด้านการบริหารงานบุคคลอยู่กับท้องถิ่นในนามของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น ประกอบด้วย การแต่งตั้งและการให้ออกจากงาน การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากร เป็นต้น ส่วนที่เหลือ ตั้งแต่ การวางแผนและการมอบหมายงานบุคลากรที่รับเข้ามาแล้ว การเสนอความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การคัดเลือกครูอัตราจ้าง การอนุญาตให้หยุดงาน ซึ่งถือเป็นขอบข่ายการบริหารงานบุคคลที่ให้อำนาจแก่สถานศึกษาไว้ โดยผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการดำเนินงานได้¹³⁹ แต่เนื่องด้วยกฎหมายญี่ปุ่นกำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นวิชาชีพชั้นสูง ดังนั้นการคัดเลือก การให้เงินเดือนและค่าตอบแทน รวมถึงการพัฒนาวิชาชีพจึงมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากอาชีพอื่น เช่น การคัดเลือกครูจะมีการทดสอบเป็นการเฉพาะอย่างเข้มข้นทั้งการสอบข้อเขียน การสัมภาษณ์ การทดสอบสมรรถนะ เจตคติ และคุณสมบัติอื่น ๆ โดยกำหนดว่าครูทุกคนต้องมีใบประกอบวิชาชีพครู ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการศึกษาของแต่ละจังหวัดเพื่อรับรองความรู้ความสามารถตามกฎหมายว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของบุคลากรทางการศึกษา (Law for Licensing Educational Personnel) ครอบคลุมใน 3 ประเภท ประกอบด้วย

- 1) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบธรรมดา ออกให้กับครูทั่วไป
- 2) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบพิเศษซึ่งออกให้กับบุคคลทั่วไปที่ไม่มีวุฒิต่างครู แต่มีความรู้ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในสาขาใดสาขาหนึ่ง และมีความประสงค์จะเป็นผู้สอนแบบไม่เต็มเวลา
- 3) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบสนับสนุน ออกให้สำหรับครูผู้ช่วย และครูฝ่ายสนับสนุน แต่จะมีผลใช้ได้เพียง 3-5 ปี นอกจากครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ ครูหัวหน้าหมวดวิชา ครูหัวหน้าระดับชั้น และครูสอนวิชาตามปกติแล้ว สถานศึกษายังมีบุคลากรอื่น ๆ ได้แก่ ครูพยาบาล และเจ้าหน้าที่ธุรการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพความจำเป็นของแต่ละสถานศึกษาเพื่อเป็นการชำระไว้ซึ่งบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพสูงและปรับปรุงมาตรฐานการศึกษา จึงได้มีการออกกฎหมายให้ครูของญี่ปุ่นได้รับเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป¹⁴⁰

ในด้านการพัฒนาครู กฎหมายกำหนดให้ครูญี่ปุ่นต้องได้รับการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ โดยบทบาทของสถานศึกษาในด้านการพัฒนาครูจะเป็นเรื่องกระบวนการอบรมระหว่างปฏิบัติงาน (On the job Training) หรือเรียกว่าการนิเทศภายใน ซึ่งสถานศึกษาจะทำหน้าที่จัดหาครูพี่เลี้ยงมาให้

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112-113

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87-90

คำแนะนำและสร้างเสริมประสบการณ์ทำงานให้แก่ครูใหม่อย่างใกล้ชิด รวมทั้งจัดฝึกอบรมหรือ ส่งเสริมการทำวิจัยในชั้นเรียน (Lesson Study) เพื่อพัฒนาครูในสังกัดอยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะกฎหมาย กำหนดให้ครูผู้ปฏิบัติงานต้องทุ่มเทเพื่อวิชาชีพและการเรียนการสอนภายในสถานศึกษาเป็นหลัก ห้ามไม่ให้ ประกอบอาชีพเสริมอื่น ๆ แม้แต่การสอนพิเศษก็ไม่อนุญาต เพราะต้องการให้ครูทุ่มเทในการทำงาน ประจำอย่างเต็มที่รวมทั้งได้มีกฎหมายดูแลให้ครูได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมเพียงพอต่อการ ดำรงชีพอยู่แล้ว

3.4.4.3 การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษานิติบุคคลในประเทศญี่ปุ่น

การเสนอของบประมาณของสถานศึกษาจะยึดตามมาตรฐานชาติด้านจำนวนผู้เรียน ห้องเรียน และจำนวนครูเป็นหลักในการคำนวณ โดยมาตรฐานในการคำนวณมีเกณฑ์จากจำนวน ผู้เรียนต่อห้องในสถานศึกษาการศึกษาภาคบังคับตามการกำหนดของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ในแต่ละห้องเรียนจะมีจำนวนผู้เรียนสูงสุดไม่เกิน 40 คนต่อชั้นเรียน และสัดส่วนครูต่อนักเรียน ระดับอนุบาลและประถมศึกษาคือ 1:19 และระดับมัธยมศึกษาคือ 1:15 เพื่อให้มั่นใจว่าครูจะ สามารถดูแลผู้เรียนได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้มาตรฐานการศึกษาของญี่ปุ่นยังกำหนดว่าสถานศึกษา แต่ละแห่งต้องมีอาคารสถานที่ และครูตามจำนวนที่กำหนด¹⁴¹ ดังนั้นสถานศึกษาต้องมีงบประมาณ เพียงพอต่อการรองรับการเตรียมทรัพยากรเหล่านี้ตามข้อกำหนดของมาตรฐานการศึกษา โดย สถานศึกษาจะได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงจากจังหวัด (กรณีสถานศึกษามัธยมศึกษาตอน ปลายและการศึกษาพิเศษ) หรือเทศบาล (กรณีการศึกษาภาคบังคับ) โดยที่ผู้เรียนจะได้รับยกเว้นค่า เล่าเรียน และได้รับตำราเรียนฟรีสำหรับการศึกษาภาคบังคับทั้งในสถานศึกษาในขั้นพื้นฐาน เนื่องจากรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยในการรับการศึกษาภาคบังคับจะเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า ไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เรียนหรือ ผู้ปกครอง หลักดังกล่าวเป็นปรัชญาในการจัดการศึกษาของญี่ปุ่นยุคหลังการปฏิรูปที่เน้นการจัด การศึกษาที่ทั่วถึง และเท่าเทียมกันของทุกคนในสังคม โดยมีรัฐบาลและท้องถิ่นทำหน้าที่สนับสนุน ด้านทรัพยากรให้แก่ทุกคนอย่างทั่วถึงเพื่อให้เกิดคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

สำหรับงบประมาณเงินเดือนครูของสถานศึกษาที่จัดการศึกษาภาคบังคับจะได้รับการ จัดสรรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและจากรัฐบาลในสัดส่วนร้อยละ 50 เท่ากัน ส่วนงบประมาณ สำหรับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับสถานศึกษา เช่น ค่าอุปกรณ์การเรียนการสอน ค่ากระดาษ เครื่องเขียน ตลอดจนค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ ฯลฯ นั้น ให้อยู่ในความ รับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลหรือให้ท้องถิ่นที่สถานศึกษาตั้งอยู่นั้น เป็นผู้รับผิดชอบ โดยในทางปฏิบัติจะมีผู้แทนหรือผู้ประสานของเทศบาลไปปฏิบัติหน้าที่ธุรการ

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-101

ประจำอยู่ ณ ที่ตั้งของสถานศึกษานั้น ๆ ถ้าครูมีความประสงค์จะซื้อสื่อหรืออุปกรณ์ใด ๆ ก็จะแสดงความจำนงหรือข้อเสนอซื้อไปให้เจ้าหน้าที่ธุรการที่มาจากเทศบาลให้เป็นผู้ดำเนินการให้ โดยเบิกจ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาของเทศบาลนั้น ๆ ดังนั้นงานธุรการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการซื้อวัสดุครุภัณฑ์ของสถานศึกษาในญี่ปุ่นนั้นจึงไม่ต้องมาเป็นภาระแก่ครูเพื่อที่ครูจะได้มีเวลาเพียงพอในการทุ่มเทปฏิบัติงานวิชาการและงานในชั้นเรียนอย่างเต็มที่ นอกจากนี้สถานศึกษายังไม่จำเป็นต้องระดมทรัพยากรเพิ่มเติมด้วยตนเองเนื่องจากเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูแลสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรให้แก่สถานศึกษาให้เพียงพอตามมาตรฐานการศึกษาชาติที่กำหนด¹⁴²

3.4.4.4 การบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษานิติบุคคลในประเทศญี่ปุ่น

ภายหลังจากมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางออกไปให้สถานศึกษาจะมีบทบาทในการบริหารงานทั่วไปภายในสถานศึกษาของตนเองมากขึ้น โดยคงเหลือเพียงอำนาจบางอย่างในด้านการบริหารงานทั่วไปที่ยังอยู่กับท้องถิ่นในนามของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น ประกอบด้วย การให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา การให้ความเห็นชอบแผนการศึกษา การให้ความเห็นชอบวันเปิด-ปิดภาคเรียนและวันหยุดเรียน การรับนักเรียนข้ามเขต ส่วนงานบริหารอื่น ๆ ทั่วไปนั้นจะมอบหมายให้เป็นที่ชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ประกอบด้วย การจัดโครงสร้างการบริหารสถานศึกษา การเลือกกรรมการบริหารสถานศึกษา การจัดทำคู่มือนักเรียน การให้ความเห็นชอบการสำเร็จการศึกษา ตลอดจนการมอบวุฒิบัตร และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้เรียน และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน¹⁴³

สำหรับงานด้านการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน มีคณะกรรมการครูและผู้ปกครอง (Parent – Teacher Association: PTA) ซึ่งกฎหมายญี่ปุ่นกำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องมีสมาคมผู้ปกครองและครูที่จะมีบทบาทประสานความร่วมมือระหว่างผู้ปกครอง ชุมชน และสะท้อนความคิดเห็นของผู้ปกครองให้สถานศึกษาได้รับทราบ โดยมีการจัดการประชุม การบรรยาย การทัศนศึกษา การออกจดหมายข่าวเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีและให้ความรู้แก่สมาชิก นอกจากนี้อาจร่วมกับสถานศึกษาทำกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อพัฒนาสถานศึกษา เช่น การปรับปรุงสนามหญ้า ภูมิทัศน์ การดูแลความปลอดภัยให้ผู้เรียน เป็นต้น นอกจากนี้สมาคมยังมีบทบาทในการประสานงานในลักษณะเครือข่ายกับสมาคมครูและผู้ปกครองของสถานศึกษาอื่น ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นเดียวกันให้ได้มีการทำกิจกรรมร่วมกัน โดยวัฒนธรรมของญี่ปุ่นจะถือว่าผู้ปกครองนักเรียนมีหน้าที่ที่จะต้องไปร่วมกิจกรรมของสถานศึกษา เช่น พิธีวันเปิดภาคเรียนและพิธีวันปิดภาคเรียนประจำปี

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-84

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112

หรือการแข่งขันกีฬาของผู้ปกครองซึ่งจะมีการพบปะสังสรรค์เพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดีในกลุ่มผู้ปกครองด้วยกันเอง นอกจากนี้ยังมีแนวปฏิบัติ (Best Practice) ที่น่าสนใจยิ่งในงานด้านนี้คือ “การเยี่ยมชมสถานศึกษา (School Visit)” โดยสถานศึกษาจะเปิดห้องเรียนสำหรับบุคคลภายนอก (Open Class Day) ให้ผู้ปกครองและบุคคลภายนอกเข้าเยี่ยมชมชั้นเรียนเพื่อดูกิจกรรมการเรียนการสอนในห้องเรียน และร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนได้ และในทำนองตรงกันข้ามกันทางสถานศึกษาก็จะมี “กิจกรรมออกเยี่ยมบ้านนักเรียน (Home Visit)” โดยกำหนดให้ครูประจำชั้นและครูแนะแนวออกเยี่ยมบ้านนักเรียนที่ตนรับผิดชอบเพื่อรับทราบถึงสภาพครอบครัวและชุมชนของนักเรียน ตลอดจนจนเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มผู้ปกครองนักเรียนและสื่อสารนโยบายของสถานศึกษาไปให้ผู้ปกครองเข้าใจและให้ความร่วมมือ¹⁴⁴ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถออกแบบและดำเนินการอย่างอิสระตามความเหมาะสมของบริบทสถานศึกษาได้โดยตรง

3.5 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานสถานศึกษานิติบุคคลของไทย

3.5.1 กฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นไป

3.5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่มีผลนำไปสู่การบัญญัติให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ผู้วิจัยขอนำเสนอจากการวิเคราะห์เอกสาร โดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 43 วรรคสอง วางหลักเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของรัฐ บัญญัติว่า การจัดการศึกษา อบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 81 วางหลักว่ารัฐต้องจัดการศึกษาแห่งชาติบัญญัติว่ารัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรมจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงความเศรษฐกิจและสังคม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนว่าด้วยการศึกษาที่มีผลนำไปสู่การบัญญัติให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยมาตราสำคัญ ดังนี้

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, 67-69

มาตรา 49 วรรคหนึ่ง วางหลักว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับได้วางหลักเรื่องหน้าที่ในการจัดการศึกษาซึ่งถือเป็นบริการสาธารณะของรัฐ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาให้มีคุณภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงซึ่งถือเป็นหลักสำคัญของหลักการจัดบริการสาธารณะที่จะทำให้สถานศึกษาของรัฐมีความพร้อมและความเข้มแข็งเพียงพอที่จะดำเนินการจัดการศึกษาของชาติได้อย่างมีคุณภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวในทางนิตินัยถือเป็นความก้าวหน้าไปอีกขั้นของสังคมไทยที่รัฐให้ความสำคัญกับเรื่องการบริหารจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมรัฐจึงได้บัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย

3.5.1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 (ปรับปรุง 2545)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ขึ้น ในส่วนว่าด้วยการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเกิดสถานศึกษานิติบุคคล ผู้วิจัยขอนำเสนอจากการวิเคราะห์เอกสารโดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตราที่ 9 วางหลักเรื่องของการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา โดยให้ยึดหลักความหลากหลายในการปฏิบัติและกระจายอำนาจการจัดการศึกษาออกไปจากกระทรวงโดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคม

มาตรา 38 วางหลักเรื่องให้การจัดการศึกษาของแต่ละพื้นที่ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถาบันสังคมที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย

มาตรา 39 ถือเป็นมาตราที่สำคัญที่สุดในการนำไปสู่การเกิดสถานศึกษานิติบุคคล โดยมาตรานี้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

มาตรา 59 ได้วางหลักรองรับการใช้อำนาจของสถานศึกษานิติบุคคล กฎหมายกำหนดให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้จ่าย และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา โดยบรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 60(4) ยังได้ระบุให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 (ปรับปรุง 2545) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญของการจัดการศึกษาของประเทศ และส่งผลทางตรงต่อการเกิดกฎหมายสถานศึกษานิติบุคคล โดยเฉพาะในมาตรา 39 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจที่เน้นการมีส่วนร่วมและสอดคล้องกับความหลากหลายในการปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ โดยกำหนดรองรับให้สถานศึกษาในฐานะหน่วยปฏิบัติการจัดการศึกษาให้มีอำนาจในการบริหารงานภายในสถานศึกษาของตนเองได้โดยตรง ทั้ง 4 งานหลักประกอบด้วยการบริหารด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคลการบริหารงานงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป โดยกฎหมายมาตรา 39 59 และ 60(4) ถือเป็นกลไกสำคัญที่เป็นเครื่องมือของการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ เพื่อมุ่งหวังให้มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายและลดขั้นตอนการบริหาร เป็นการให้ทรัพยากรในองค์กรอย่างคุ้มค่าเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษามากที่สุดด้วยเปลี่ยนแหล่งของศูนย์อำนาจการบริหารการศึกษาไปยังหน่วยงานปฏิบัติโดยตรงให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการจัดการยิ่งขึ้น

3.5.1.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่ทำให้เกิดสถานะ “สถานศึกษานิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน” ขึ้นในทางนิตินัย เพื่อให้สถานศึกษาของรัฐมีความพร้อมและเข้มแข็งเพียงพอที่จะดำเนินการจัดการศึกษาของชาติได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ที่ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ผู้วิจัยขอนำเสนอจากการวิเคราะห์เอกสารโดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 34 ได้วางหลักให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งจะมีการแบ่งส่วนราชการภายในที่เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตพื้นที่การศึกษากำหนด

มาตรา 35 เป็นมาตราสำคัญที่สุดของสถานศึกษานิติบุคคล เพราะเป็นมาตราหลักเพียงมาตราเดียวที่มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานตามมาตรา 34

(2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยเมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง

มาตรา 38 เป็นมาตราที่สืบเนื่องจากการเกิดสถานศึกษานิติบุคคลตามมาตรา 35 ขึ้นมาแล้ว มาตรา 38 นี้ วางหลักให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุน กิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนของสังคมที่ถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมตามปรัชญาการศึกษาที่เน้น All for Education ได้มากยิ่งขึ้น

มาตรา 39 เป็นมาตราที่กำหนดขอบอำนาจของสถานศึกษานิติบุคคลให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ โดยให้มีผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของนิติบุคคลให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษา หรือส่วนราชการได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ แต่ทั้งนี้สถานศึกษานิติบุคคลใดที่ยังไม่มีความพร้อมหรือไม่สามารถปฏิบัติงานบางประการตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่ได้รับมอบหมายได้ อาจขอให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นเคยสังกัดอยู่ให้ช่วยเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่างให้แทนเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และลักษณะของงานที่จะให้ปฏิบัติแทนได้ที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีการบัญญัติระบุให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สังกัดอยู่กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีการกำหนดให้อำนาจแก่สถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาในการบริหารงานภายในสถานศึกษาของตน แต่ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ความเป็นอิสระในการบริหารงานให้เป็นไปตามลักษณะรูปแบบ หลักการหรือวิธีการจัดระเบียบองค์กรบริหารที่กำหนดขึ้นเป็นกฎกระทรวง แต่ทั้งนี้ก็ยังได้เปิดช่องให้กับสถานศึกษาที่ยังไม่มีความพร้อม ซึ่งส่วนมากจะเป็นสถานศึกษาขนาดเล็กที่ยังไม่สามารถปฏิบัติงานบางประการตามการมอบอำนาจดังกล่าวได้ สามารถขอให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษาในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดเดิมเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่างให้แทนเป็นการชั่วคราวได้

3.5.1.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเกิดสถานศึกษานิติบุคคล ผู้วิจัยขอนำเสนอจากการวิเคราะห์เอกสารโดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 27 วางหลักให้อำนาจแก่ผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลให้เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา และมีอำนาจและหน้าที่ควบคุม ดูแลให้การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษากำหนด รวมถึงมีอำนาจในการพิจารณาเสนอความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัด ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ซึ่งส่วนมากจะครอบคลุมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในสถานศึกษานั้น ๆ

มาตรา 46 วางหลักให้สถานศึกษาที่มีความพร้อมสามารถเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดของตนได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้

มาตรา 72 วางหลักให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาของบุคลากรในสังกัดให้มีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยยึดหลักการปฏิบัติหน้าที่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและปฏิบัติราชการได้อย่าง มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ถือว่าผู้นั้นมีความชอบสมควรได้รับบำเหน็จความชอบ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติรองรับให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนสถานศึกษานิติบุคคลให้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลได้อย่างอิสระ รวมไปถึงด้านการวางหลักให้สถานศึกษาที่มีความพร้อมสามารถเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดของตนได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด เพื่อเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งในการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา ที่จะมียุทธศาสตร์ในการบริหารงานบุคคลยิ่งขึ้น ประเด็นการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนคือการที่กฎหมายเปิดช่องให้สถานศึกษาที่มีความพร้อมสามารถเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่สถานศึกษาของตนได้โดยตรงซึ่งเดิมก่อนที่สถานศึกษาจะเป็นนิติบุคคล อำนาจและสิทธิเหล่านี้

เป็นของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะที่เป็นต้นสังกัดของสถานศึกษาในพื้นที่เท่านั้น โดยไม่สามารถมอบไปให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยตรง

3.5.1.5 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มิได้มีการกล่าวถึง สถานศึกษานิติบุคคลไว้โดยตรง เพราะบรรดาสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ตามผลของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 59 ที่ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาได้เอง ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา แต่สังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนี้ไม่ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา จึงยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดให้ตราเป็นกฎกระทรวงตามมาตรา 3 ของมาตราเดียวกันนี้ โดยกระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดทำเป็นระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2551 ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับถัดไป

3.5.2 กฎหมายระดับต่ำกว่าพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานสถานศึกษานิติบุคคลของไทย

3.5.2.1 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 39 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2545 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงไว้ ผู้วิจัยขอเสนอจากการวิเคราะห์เอกสารโดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 1 เป็นหลักเกี่ยวกับการกระจายอำนาจโดยกำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา

ในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี โดยงานที่กระจายไปนั้นจะครอบคลุมเกี่ยวกับการบริหารงานภายในสถานศึกษาทั้งหมด

ข้อ 2 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามข้อ 1 ให้คำนึงถึงความพร้อมของสถานศึกษา ที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกระจายอำนาจ และมุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษานั้นมีความเข้มแข็งและความคล่องตัว เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษาเพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง

ข้อ 3 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามที่กำหนดในข้อ 1 เรื่องใดจะกำหนดให้สถานศึกษาสามารถเป็นผู้รับมอบการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวอาจกำหนดให้ในระยะแรกมีการกระจายอำนาจเฉพาะบางเรื่อง หรือกำหนดการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาแตกต่างกันตามลักษณะหรือความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งอาจกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจได้แต่จะต้องปรับปรุงการกระจายอำนาจนั้นให้เพิ่มมากขึ้นตามช่วงเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามหลักการในข้อ 2 สำหรับการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษา อาจกำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาด้วยก็ได้

ข้อ 4 ให้สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี มีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยจัดให้มีระบบการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศ โดยการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะหรือแนะนำการใช้อำนาจ ตลอดจนมีอำนาจยับยั้งและแก้ไขการใช้อำนาจของสถานศึกษาที่ได้รับการกระจายอำนาจไปให้เป็นไปตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 พบว่า เมื่อกฎหมายกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ต้องมีการมอบอำนาจให้สถานศึกษารับมอบอำนาจไปบริหารงาน ซึ่งเป็นไปตามหลักการมอบอำนาจที่กฎหมายมาตรา 39 วรรค 2 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ให้ทำเป็นกฎกระทรวง ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรงจึงได้มีการออก

กฎกระทรวงดังกล่าวมาเพื่อทำให้เกิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงมายังสถานศึกษานิติบุคคลได้

3.5.2.2 กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547

กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547 เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 8 และมาตรา 34 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ผู้วิจัยขอนำเสนอจากการวิเคราะห์เอกสารโดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 1 ให้ความหมาย "สถานศึกษา" หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐแต่ละแห่งในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งหมายถึงสถานศึกษาตามมาตรา 34(2) ของพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งมาตรา 35 กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ข้อ 2 การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษา ให้ความสอดคล้องกับ

ภารกิจหลักและรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา จากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและกระทรวงศึกษาธิการ โดยต้องมีความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน มีความยืดหยุ่น และพร้อมต่อการปรับเปลี่ยน แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ที่เกื้อกูลต่อสัมฤทธิ์ผลของคุณภาพการศึกษา ระดับ และขนาดของสถานศึกษา เป็นต้นว่า จำนวนนักเรียน ผู้รับบริการและความเหมาะสมด้านอื่นประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อ 3 การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาให้แบ่งเป็นกลุ่มและกลุ่มอาจแบ่งส่วนราชการเป็นกลุ่มงานหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากลุ่มงานได้ แต่ทั้งนี้การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งต้องสอดคล้องกับแนวทางตามข้อ 2

ข้อ 4 การแบ่งส่วนราชการตามข้อ 3 ต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษาดำเนินการด้วย

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547 เป็นกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ของการแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษานิติบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นกฎกระทรวง โดยสาระสำคัญอยู่ที่ข้อ 2 ที่ได้วางหลักการแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษานิติบุคคลต้องสอดคล้องกับภารกิจหลักด้านการกระจายอำนาจ และให้คำนึงถึงความพร้อมของแต่ละสถานศึกษาประกอบการพิจารณาไปด้วย ดังนั้นจะนำไปสู่ความยืดหยุ่นใน

การปฏิบัติที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ใช้อำนาจดุลยพินิจประกอบการพิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาได้อย่างสอดคล้องบริบทของแต่ละพื้นที่

3.5.2.3 กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และลักษณะของงานที่จะให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง แทนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547

กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และลักษณะของงานที่จะให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง แทนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547 เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 และมาตรา 39 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ผู้วิจัยขอแนะนำเสนอจากการวิเคราะห์เอกสาร โดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 2 กำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจรับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง แทนสถานศึกษา ซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีที่สถานศึกษาไม่พร้อมต่อการบริหารจัดการตนเอง แต่ทั้งนี้โดยคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจ และต้องพยายามสนับสนุนให้สถานศึกษาสามารถพัฒนาให้พึ่งพาตนเองได้ ทั้งนี้เพราะการรับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนสถานศึกษานั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะปฏิบัติแทนเพียงชั่วคราวเท่านั้น และจะเปลี่ยนบทบาทมาเป็นพี่เลี้ยงเพื่อให้สถานศึกษาได้ดำเนินการด้วยตนเองต่อไป

ข้อ 3 ลักษณะของงานที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจรับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนสถานศึกษาที่ยังไม่พร้อมต่อการบริหารจัดการตนเอง มีหลายประเด็น ประกอบด้วยงานเกี่ยวกับคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และงานคดีอื่น งานเกี่ยวกับนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ และการพัสดุ งานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งานเกี่ยวกับหลักสูตรสถานศึกษา การจัดกระบวนการเรียนรู้ และการประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียน

ข้อ 4 กำหนดให้สถานศึกษาที่ยังไม่พร้อมต่อการบริหารจัดการตนเองแล้วมีความประสงค์ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่างตามข้อ 3 แทน สถานศึกษาจะต้องยื่นคำ ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ 2 หากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเห็นชอบกับคำขอ ให้ประกาศรายชื่อสถานศึกษา และกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของงานที่จะปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทน แต่ทั้งนี้ระยะเวลาในการรับผิดชอบปฏิบัติงานแทนตามประกาศดังกล่าวนั้นสามารถปฏิบัติงานแทนได้เพียงคราวละไม่เกินสองปี

กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และลักษณะของงานที่จะให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง แทนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและ

ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547 พบว่ากฎหมายได้เปิดช่องให้สถานศึกษานิติบุคคลใดที่ยังไม่สามารถปฏิบัติงานบางประการ หรือยังไม่มีความพร้อมต่อการบริหารจัดการตนเองตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่ได้รับมอบหมายได้ อาจขอให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้นเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่างให้แทนเป็นการชั่วคราว เสมือนเป็นบทเฉพาะการให้สถานศึกษาที่ยังไม่มีความพร้อมต่อการรับมอบอำนาจดังกล่าว ซึ่งส่วนมากจะเป็นสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีบุคลากรไม่มาก และขาดความพร้อมด้านทรัพยากรใช้เป็นช่องทางในการแก้ปัญหาในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน โดยทำเป็นคำขอให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เคยเป็นต้นสังกัดของตนเองให้ช่วยปฏิบัติงานแทนให้เป็นการชั่วคราวได้

3.5.2.4 ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยหลักเกณฑ์ การตรวจสอบ กำกับติดตาม คู่มือ และรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบหมายอำนาจ พ.ศ. 2551

ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยหลักเกณฑ์ การตรวจสอบ กำกับติดตาม คู่มือ และรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบหมายอำนาจ พ.ศ. 2551 เกิดขึ้นโดยอาศัยตามอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 27 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ผู้วิจัยขอนำเสนอจากการวิเคราะห์เอกสาร โดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยหลักเกณฑ์ การตรวจ กำกับ ติดตาม คู่มือและรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ พ.ศ. 2551” โดยข้อ 3 กำหนดว่า “ผู้รับมอบอำนาจ” หมายถึง ผู้อำนวยการ โรงเรียนของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

ข้อ 4 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้มอบอำนาจมีอำนาจตรวจสอบ กำกับ ติดตาม คู่มือและรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ ตลอดจนศึกษา วิเคราะห์ ประมวล วิจัย ประเมินผล และเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี เพื่อทราบ พิจารณาการหรือวินิจฉัยสั่งการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการมอบอำนาจให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ

ข้อ 5 กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการหรือแนวทางที่ใช้เป็นกรอบที่ชัดเจน ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการ

ข้อ 6 กำหนดให้สถานศึกษาของผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจความสะดวกในการตรวจราชการ หรือตามความประสงค์ของสำนักที่มีภารกิจด้านการตรวจสอบและประเมินผล และปฏิบัติตามคำสั่งมอบอำนาจให้ข้าราชการในสังกัดได้ทราบอย่างทั่วถึงโดยทั่วกัน เพื่อให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมถึงปฏิบัติตามที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบหมาย

ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยหลักเกณฑ์ ตรวจสอบ กำกับ ติดตาม ดูแล และรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบหมายอำนาจ พ.ศ. 2551 พบว่าเป็นกฎหมายเพื่อวางหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของผู้บริหารในฐานะผู้รับมอบอำนาจ ตลอดจนการวางระบบติดตามและประเมินผล กำกับ ดูแล และรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจให้เหมาะสม รวมทั้งเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและความมั่นใจแก่สาธารณชนต่อการดำเนินการตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และผลงานของส่วนราชการว่าได้มีการตรวจสอบและกำกับดูแลอย่างรอบคอบถึงประสิทธิผล ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ คุณภาพของการบริหารงาน เพื่อให้การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันและดำเนินการไปได้ตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้สถานศึกษามีความเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง

3.5.2.5 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 8 และ มาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับการบริหารจัดการภายในของสถานศึกษานิติบุคคลเป็นสำคัญ ผู้วิจัยขอนำเสนอจากการวิเคราะห์เอกสาร โดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 4 ให้สถานศึกษามีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

ข้อ 5 กำหนดให้ในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของนิติบุคคลสถานศึกษา

ข้อ 6 กำหนดให้สถานศึกษามีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา ตลอดจนมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาหรือวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้สถานศึกษาของตน

ข้อ 7 วางหลักให้สถานศึกษานิติบุคคลมีความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิได้ โดยกฎหมายกำหนดให้สถานศึกษาสามารถจดทะเบียนสิทธิ ขึ้นทะเบียนหรือดำเนินการทางทะเบียนใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษาในนามนิติบุคคลสถานศึกษาได้โดยตรง

ข้อ 8 วางหลักรองรับความเสี่ยงของสถานศึกษานิติบุคคลในกรณีนิติบุคคลสถานศึกษา ถูกฟ้องคดี ให้สถานศึกษารายงานให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมมากกว่า แต่งตั้งผู้รับผิดชอบคดีเพื่อมา ช่วยเหลือสถานศึกษาที่ต้องเข้าเป็นคู่ความในคดีนั้น ๆ

ข้อ 9 ข้อ 11 และข้อ 12 สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ พัสดุ การเงินและบัญชีในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถานศึกษา ตามที่ได้รับกำหนดวงเงิน และได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้อำนวยการสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดทั้งนี้ ยกเว้นในหมวดเงินเดือน

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 พบว่าเป็น กฎหมายที่ให้อำนาจแก่สถานศึกษาในการบริหารทรัพย์สินในที่ราชพัสดุในสถานศึกษาของตน ซึ่ง แต่เดิมจะไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการเองได้ แต่เนื่องด้วยกฎหมายต้องการสร้างความเข้มแข็ง ให้แก่สถานศึกษานิติบุคคลที่ควรบริหารรายได้ของตัวเองได้ จึงเปิดโอกาสให้สถานศึกษามีอำนาจ ในการบริหารทรัพย์สินในที่ราชพัสดุของตนได้โดยไม่ต้องนำรายได้จากการนี้ส่งกระทรวงการคลัง เหมือนในอดีต พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคลเพื่อความ สะดวกคล่องตัวในการทำนิติกรรมใด ๆ ในนามของสถานศึกษาได้โดยตรงตามที่มีกฎหมายได้ให้ อำนาจเอาไว้แล้ว

3.5.2.6 ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการ บริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่ การศึกษา พ.ศ. 2551

ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการบริหาร จัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่ การศึกษา พ.ศ. 2551 เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30(2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 6 วรรคสาม แห่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ผู้วิจัยขอนำเสนอจากการวิเคราะห์เอกสารโดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 3 ให้ความหมายของคำว่า“อสังหาริมทรัพย์” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้หมายความรวมถึง ที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

ข้อ 4 ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อจากรายได้สถานศึกษา แต่ยังคงปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่ราชพัสดุที่เกี่ยวข้องด้วย และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานก่อน

ข้อ 6 วางหลักเกณฑ์เรื่องการรับบริจาคที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้างให้สถานศึกษา ผู้บริหารต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียและประโยชน์ที่ทางราชการจะพึงได้รับและจะพึงต้องให้ตอบแทนทั้งในปัจจุบันและอนาคตเป็นสำคัญ โดยต้องไม่เป็นการให้ประโยชน์ต่อผู้ใดโดยเฉพาะ

ข้อ 9 วิธีดำเนินการจัดหาประโยชน์ ภายในระยะเวลา 1 ปี ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้โดยตรง ประกอบด้วย การจัดหาประโยชน์ โดยสถานศึกษาดำเนินการเอง การจัดหาประโยชน์ โดยให้หน่วยงานอื่นเช่า หรือสถานศึกษาร่วมกับหน่วยงานอื่น การกำหนดอัตราค่าเช่าหรือผลตอบแทนจากการจัดหาผลประโยชน์ร่วม การต่อสัญญาเช่า หรือสัญญาร่วมหาประโยชน์กับผู้เช่า หรือผู้ร่วมหาประโยชน์รายเดิม แต่จะต้องตั้งคณะกรรมการประเมินผลการเช่าหรือจัดหาประโยชน์ร่วม ประเมินผลและนำผลการประเมินเสนอคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาเห็นชอบก่อนต่อสัญญาแต่ละครั้ง โดยต่อสัญญาครั้งละไม่เกิน 1 ปี ติดต่อกันไม่เกิน 3 ครั้ง

ข้อ 10 วิธีดำเนินการจัดหาประโยชน์ ภายในระยะเวลา 5 ปี ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การจัดหาประโยชน์ โดยให้หน่วยงานอื่นเช่า หรือสถานศึกษาร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยให้สถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการจัดหาประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์ไม่น้อยกว่า 3 คน ประกอบด้วยข้าราชการครูในสถานศึกษา จำนวนอย่างน้อย 2 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด หน้าที่กำหนดอัตราค่าเช่า คัดเลือกผู้เช่า หรือหน่วยงานอื่น ที่จะจัดหาประโยชน์ร่วม อย่างเปิดเผย โปร่งใส รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการให้เช่า หรือการจัดหาประโยชน์ร่วมกับหน่วยงานอย่างชัดเจน

ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2551 พบว่า เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องข้อกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหาร

จัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เพราะแม้ว่าจะให้อำนาจสถานศึกษานิติบุคคลดำเนินการได้เองแต่ก็ต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สูงสุดของราชการ และเป็นแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินซึ่งต้องมีความรัดกุม และไม่ให้เกิดความลักลั่นในการปฏิบัติระหว่างสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกันนี้

3.5.2.7 ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการเกี่ยวกับเงินรายได้สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2549

ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการเกี่ยวกับเงินรายได้สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2549 เป็นระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการเงินรายได้ของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเป็นไปตามมาตรา 59 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมอาศัยอำนาจตามความในข้อ 12 แห่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ผู้วิจัยขอนำเสนอจากการวิเคราะห์เอกสาร โดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 3 ให้ความหมายของคำว่า “เงินรายได้สถานศึกษา” หมายความว่า ความรวมถึงผลประโยชน์ที่เกิดจากการผิสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ เงินที่มีผู้มอบให้ และเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สถานศึกษาที่ได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ แต่ไม่รวมถึงเงินงบประมาณรายจ่าย

ข้อ 5 สถานศึกษาต้องออกใบเสร็จรับเงินตามแบบที่ทางราชการกำหนดให้แก่ผู้ชำระเงินทุกครั้งที่มีการรับเงิน เว้นแต่กรณีที่ไม่สามารถออกใบเสร็จรับเงินได้ ให้ใช้หลักฐานการรับเงินตามแบบที่ทางราชการกำหนด และต้องควบคุมใบเสร็จรับเงินหรือหลักฐานการรับเงินไว้เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้

ข้อ 7 เงินรายได้สถานศึกษาแห่งใด ให้นำไปใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้เฉพาะเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาแห่งนั้น ยกเว้นเงินรายได้สถานศึกษาในส่วนที่เป็นเงินที่มีผู้มอบให้สถานศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ชัดเจนให้นำไปจ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้เฉพาะในกิจการที่มอบวัตถุประสงค์ในการไว้เท่านั้น และห้ามมิให้นำเงินรายได้สถานศึกษาไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาแห่งอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ข้อ 10 วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการพัสดุ การบัญชี และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินอื่นใดที่มีได้ กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยอนุโลม เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัตินอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้ทำความตกลง กับกระทรวงการคลัง

ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการเกี่ยวกับ เงินรายได้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2549 พบว่า เป็น กฎหมายที่การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการเงิน พัสดุ และบัญชีของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล แม้ว่าจะให้อำนาจสถานศึกษา นิติบุคคลดำเนินการได้เองแต่ก็ต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สูงสุดของราชการ และเป็นแนวปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินซึ่งต้องมีความรัดกุมเพื่อไม่ให้เกิดความลักลั่นในการปฏิบัติระหว่าง สถานศึกษาที่อยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกันนี้

3.5.2.8 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่ สถานศึกษา พ.ศ. 2552

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่ สถานศึกษา พ.ศ. 2552 ออกขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ผู้วิจัยขอเสนอจากการวิเคราะห์เอกสาร โดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 6 การรับเงินหรือทรัพย์สินของสถานศึกษา ให้รับบริจาคไว้ภายใต้เงื่อนไข 3 ข้อ ประกอบด้วย ผลดีผลเสียและประโยชน์ที่สถานศึกษาจะพึงได้รับ การบริจาคด้วยความสมัครใจ และไม่เข้าไปเพื่อแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์หรือมีเงื่อนไขผูกพันที่จะให้ประโยชน์ต่อผู้ใด โดยเฉพาะ และให้คำนึงถึงประโยชน์และภาระที่เกิดขึ้นกับสถานศึกษาทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ข้อ 7 ห้ามมิให้สถานศึกษารับเงินบริจาคที่ผู้บริจาคระบุเงื่อนไขของการบริจาคอันเป็น ภาระแก่สถานศึกษาเกินความจำเป็น

ข้อ 11 เมื่อสถานศึกษาได้รับเงินบริจาค ให้ออกใบเสร็จรับเงินแก่ผู้บริจาค โดยระบุชื่อ ผู้บริจาค เพื่อให้ผู้บริจาคซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนำไปดำเนินการ ยกเว้นภาษีได้ตามประมวลรัษฎากร

ข้อ 12 และข้อ 15 ในกรณีมีผู้จัดหาหรือจัดสร้างอาคาร อาคารพร้อมที่ดิน หรือที่ดิน หรือทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ให้แก่สถานศึกษาเกินหนึ่งแสนบาทขึ้นไปแก่สถานศึกษา ให้หัวหน้า สถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งจำนวนไม่เกินห้าคน เพื่อดำเนินการ ตรวจสอบ

กรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือสิทธิครอบครองของผู้บริจาค รวมทั้งภาระติดพันในที่ดิน รวมทั้งประเมินมูลค่าของอาคาร อาคารพร้อมที่ดิน หรือที่ดินที่ได้รับบริจาค โดยเทียบเคียงกับราคาประเมินกลางของกรมที่ดินหรือราคากลางของทางราชการแล้วให้คณะกรรมการรายงานผลการพิจารณาต่อหัวหน้าสถานศึกษาเพื่อพิจารณา

ข้อ 13 เมื่อสถานศึกษาพิจารณาเห็นชอบการรับบริจาคตามข้อ 12 แล้วให้ดำเนินการบันทึกบัญชีทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค ตามแนวปฏิบัติทางบัญชีเกี่ยวกับทรัพย์สินถาวรในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (ระบบGFMS) ที่กรมบัญชีกลางกำหนด

ข้อ 14 และข้อ 17 การออกหลักฐานการรับบริจาคทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ให้หัวหน้าสถานศึกษาออกหนังสือรับรองตามมูลค่าที่ได้ดำเนินการแล้วในข้อ 12 โดยประทับตราโรงเรียนและลงรายชื่อหัวหน้าสถานศึกษาในหนังสือรับรองนั้นด้วย

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สถานศึกษาพ.ศ. 2552 เป็นกฎหมายว่าด้วยการรับจ่ายเงินบริจาคโดยมีวัตถุประสงค์ พ.ศ. 2525 เพื่อให้การบริหารทรัพยากรรวมถึงการระดมทรัพยากรของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีระเบียบและรัดกุมในทางปฏิบัติที่จะคงไว้การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

3.5.2.9 ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยหลักเกณฑ์อัตราและวิธีการนำเงินรายได้สถานศึกษาไปจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2549

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยหลักเกณฑ์ อัตรา และวิธีการนำเงินรายได้สถานศึกษาไปจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2549 เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 8 และข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ว่าด้วยการบริหารจัดการเกี่ยวกับเงินรายได้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2549 ผู้วิจัยขอเสนอจากการวิเคราะห์เอกสาร โดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 1 การใช้จ่ายเงินรายได้สถานศึกษา ให้สถานศึกษาใช้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินรายได้สถานศึกษา โดยคำนึงถึงความคุ้มค่า ความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนเป็นสำคัญ

ข้อ 2 การจ่ายเงินรายได้สถานศึกษา ในส่วนที่เป็นเงินที่มีผู้มอบให้สถานศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์ชัดเจน ให้นำไปใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผู้กักเงินได้เฉพาะในกิจการที่มีผู้มอบวัตถุประสงค์ในการใช้ไว้เท่านั้น

ข้อ 3 การใช้จ่ายเงินรายได้สถานศึกษา นอกเหนือจากข้อ 2 ให้สถานศึกษาคำเนินการได้เฉพาะ รายจ่ายงบบุคลากร รายการค่าจ้างชั่วคราว เฉพาะกรณีสถานศึกษาขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้ความรู้แก่นักเรียนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานในกลุ่มสาระการเรียนรู้ต่าง ๆ และรายการตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้เท่านั้น

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยหลักเกณฑ์ อัตรา และวิธีการนำเงินรายได้สถานศึกษาไปจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2549 พบว่า เป็นกฎหมายที่มุ่งกำหนดหลักเกณฑ์ อัตราและวิธีการนำเงินรายได้สถานศึกษาไปจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเงิน ซึ่งต้องมีความรัดกุม และไม่ให้เกิดความลักลั่นในการปฏิบัติระหว่างสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกันนี้

3.5.10 ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 อาศัยอำนาจตามความในข้อ 3 และ ข้อ 5 แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงออกประกาศการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้วิจัยขอนำเสนอจากการวิเคราะห์เอกสารโดยเลือกเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 3 ให้มีการกระจายอำนาจจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปยังผู้อำนวยการสถานศึกษาในพื้นที่โดยมีการระบุภารกิจที่จะให้มีการกระจายอำนาจไป โดยกฎหมายข้อนี้ได้วางหลักให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจการบริหารและการจัด

การศึกษาตามที่กฎหมายกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของตนครอบคลุมภารกิจหลักใน 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ทั้งนี้กฎหมายเปิดช่องให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของตนในเรื่องดังกล่าวข้างต้นได้ แต่ยกเว้นเพียงบางภารกิจเท่านั้นที่กฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากทางคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยจึงจะดำเนินการได้

ข้อ 8 ในกรณีที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเห็นว่าสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถบริหารและจัดการศึกษาที่จะรองรับการกระจายอำนาจ ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการประเมิน และเร่งดำเนินการให้การส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือก่อน หากยังไม่ผ่านการประเมินอีก และจะส่งผลกระทบต่อการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินการประกาศ ถอดถอนรายชื่อจากการเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งที่จะรับมอบการกระจายอำนาจดังกล่าวได้

ข้อ 10 ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดระบบการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการดำเนินการของสถานศึกษาในการใช้อำนาจในการบริหารและจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงและประกาศฉบับนี้

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 พบว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 งาน ไปยังสถานศึกษา เพื่อให้สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจ โดยมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เคยเป็นต้นสังกัดเดิมของสถานศึกษาทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้

กฎหมายทั้งหมดที่ได้ไปข้างต้นเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารสถานศึกษานิติบุคคล เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนที่นิติบุคคลจะมีอำนาจในการดำเนินการได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจมาแล้วเท่านั้น แต่ทั้งนี้ในทางปฏิบัติจากรายงานการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เรื่องแนวทางการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล พบว่า สถานศึกษาโดยทั่วไปยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว อีกระยะตามแนวทางการบริหารสถานศึกษานิติบุคคล ด้วยมีปัญหาหลายประการ อาทิความติดขัดในกฎระเบียบทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ ทั้งในเรื่องของการบริหารงานงบประมาณ รวมถึงกฎระเบียบของ ก.ค.ศ. ในเรื่องของการบริหารงานบุคคล เป็นต้น นอกจากนี้

ข้อมูลจากการสัมมนาที่จัดขึ้นโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ในปี พ.ศ. 2546 พบว่า ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาว่ามีขอบเขตเพียงไร และจะดำเนินการอย่างไร ทำให้ในทางปฏิบัติจึงไม่เกิดการกระจายอำนาจมาสู่สถานศึกษาเท่าที่ควร ประกอบกับกฎระเบียบหรือคำสั่งบางส่วนไม่เอื้อให้สถานศึกษานิติบุคคลสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างคล่องตัว ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่พบว่า ประเด็นของการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษานิติบุคคลยังไม่เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์แบบนอกจากนี้บทบาทหน้าที่ของกรรมการสถานศึกษายังไม่ชัดเจนจึงไม่สามารถบริหารสถานศึกษาตามเจตนารมณ์ได้อย่างเต็มรูปแบบ จากที่กล่าวมาทั้งหมดนำไปสู่การศึกษาในรายละเอียดของปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาที่เกิดขึ้นจากผลของกฎหมายดังกล่าว ผู้วิจัยรวบรวมนำเสนอในบทที่ 4

บทที่ 4

ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาภายใต้พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

จากข้อมูลในบทที่ 3 ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อดีและจุดเด่นของการให้สถานะนิติบุคคลแก่สถานศึกษาซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของประเทศในกลุ่มพัฒนาแล้วหลายประเทศ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อกฎหมายให้สถานะความเป็นนิติบุคคลแก่สถานศึกษาของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 แล้วพบว่าสถานศึกษานิติบุคคลของไทยยังไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานเพราะโครงสร้างการมอบอำนาจยังไม่สามารถกระจายอำนาจมาสู่ระดับสถานศึกษาตามสถานะของความเป็นนิติบุคคลมหาชนได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งพบว่ามีข้อจำกัดในการดำรงฐานะความเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษานิติบุคคลหลายประการ สอดคล้องกับข้อค้นพบของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ที่พบจากการประเมินคุณภาพภายนอกจากสถานศึกษาในกลุ่มดังกล่าวนี้ โดยให้ข้อเสนอแนะว่า กระทรวงศึกษาธิการควรจะต้องผลักดันสถานศึกษาในกลุ่มดังกล่าวนี้ให้เป็นสถานศึกษาที่มีความคล่องตัวในการบริหารงานตามสถานะนิติบุคคลอย่างแท้จริง ดังเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นในบทที่ 4 ผู้วิจัยขอนำเสนอปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ในรายละเอียดและผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดจากการที่สถานศึกษาของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลครอบคลุมพันธกิจหลักของการบริหารงานภายในสถานศึกษาตามที่กฎหมายได้ระบุไว้ รวมถึงความเสี่ยงในการปฏิบัติงานของผู้บริหารในฐานะผู้แทนนิติบุคคลซึ่งสามารถเข้าเป็นคู่ความในคดีต่าง ๆ ได้ ดังนี้

4.1 ปัญหาด้านสถานภาพของสถานศึกษานิติบุคคล

4.1.1 ปัญหาเงื่อนไขของการเป็นนิติบุคคล

เมื่อพิจารณาสถานภาพความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ทำให้เกิดสถานะ “สถานศึกษานิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน” สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ที่ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยมาตราที่สำคัญในการกำหนดเงื่อนไขของการ

เป็นนิติบุคคล คือ มาตรา 35 ถือเป็นมาตราสำคัญที่สุดของสถานศึกษานิติบุคคล เพราะเป็นมาตราหลักเพียงมาตราเดียวที่มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยสถานศึกษาตามมาตรา 34 (2) ได้แก่ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือที่ปัจจุบันแยกเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ซึ่งมีจำนวนรวมกันประมาณ 5 หมื่นแห่ง ครอบคลุมทั้ง 4 ขนาดที่ได้มีเกณฑ์แบ่งไว้ ดังนี้ สถานศึกษาขนาดเล็ก (จำนวนผู้เรียนไม่เกิน 120 คน) ขนาดกลาง (จำนวนผู้เรียนตั้งแต่ 121 - 600 คน) ขนาดใหญ่ (จำนวนผู้เรียนตั้งแต่ 601 - 1,500 คน) และขนาดใหญ่พิเศษ (จำนวนผู้เรียนตั้งแต่ 1,501 คนขึ้นไป) ตามลำดับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี พุทธศักราช 2540 จนถึงฉบับปัจจุบัน วางหลักให้รัฐต้องมีหน้าที่จัดทำให้เกิดความเสมอภาคกันของสิทธิในการรับการศึกษาอบรมขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านนี้ให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผลของกฎหมายมาตรา 35 ทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐตามมาตรา 34(2) ทุกแห่งและทุกขนาดเกิดสถานภาพความเป็นสถานศึกษานิติบุคคลตามหลักกฎหมายมหาชนขึ้นมาทันที เพราะกฎหมายมิได้ระบุให้จำแนกขนาดของสถานศึกษาเป็นเกณฑ์ในการเข้าสู่ความเป็นสถานศึกษานิติบุคคลแต่อย่างใด ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ว่าประเด็นดังกล่าวนี้ ถือเป็นปัญหาด้านสภาพของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีเหตุมาจากเงื่อนไขที่มีได้มีการระบุถึงขนาดของสถานศึกษาในการเข้าสู่ความเป็นนิติบุคคล เพราะการให้สถานศึกษาทุกขนาดเป็นนิติบุคคลได้ทั้งหมดนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับความพร้อมของสถานศึกษาที่จะรับมอบการกระจายอำนาจลงมา ทั้งนี้เนื่องจากขนาดของสถานศึกษาถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการบริหารสถานศึกษาเพราะสะท้อนถึงความพร้อมของทรัพยากรพื้นฐานในการจัดการทั้ง 4 M ประกอบด้วย ทรัพยากรบุคคล (Man) ทรัพยากรเงิน (Money) ทรัพยากรวัสดุอุปกรณ์ (Material) และทรัพยากรการจัดการ (Management) โดยงานวิจัยด้านการบริหารการศึกษาหลายงานได้ข้อบ่งชี้สอดคล้องกันว่า สถานศึกษาที่มีขนาดต่างกันมีปัญหาและความพร้อมของการเป็นสถานศึกษานิติบุคคลที่แตกต่างกัน โดยสถานศึกษาขนาดเล็กมีความพร้อมในการเป็นสถานศึกษานิติบุคคลน้อยกว่าสถานศึกษาขนาดใหญ่กว่า ทำให้สถานศึกษาขนาดเล็กมีปัญหาการบริหารงานตามสถานะสถานศึกษานิติบุคคลมากกว่าสถานศึกษาขนาดใหญ่ สอดคล้องกับผลการวิจัยของสำลี เก่งทองและขวัญตา โพธิตา ที่ศึกษาความพร้อมในการเป็นนิติบุคคลจากสถานศึกษานิติบุคคลจำนวน 208 แห่ง พบว่า โดยรวมและรายด้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ทั้งด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป โดยสถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษจะมีความพร้อมในการเป็น

นิติบุคคลมากที่สุด รองลงมาคือสถานศึกษาที่มีขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ตามลำดับ¹ รวมทั้งงานวิจัยของสมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ ที่พบว่า ในการพิจารณาถึงการบริหาร สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นเครื่องมือในการรองรับการกระจายอำนาจโดยจะได้มากหรือน้อยเพียงใดนั้น จำต้องพิจารณาถึงความพร้อมของสถานศึกษา โดยเฉพาะขนาดของสถานศึกษา เพราะจากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่า สถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดกลางยังคงมีอำนาจความเป็นนิติบุคคลเพียงบางส่วนเท่านั้น แตกต่างจากสถานศึกษาขนาดใหญ่และขนาดใหญ่พิเศษที่มีความเป็นนิติบุคคลมากกว่าและมีความพร้อมในการบริหารจัดการด้วยตนเองได้สูงกว่า² อีกทั้งข้อมูลจากงานวิจัยทางการบริหาร การศึกษาหลายชิ้นต่างพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดต่างกันจะมีทักษะในการบริหารงานแตกต่างกัน โดยผู้บริหารสถานศึกษาขนาดใหญ่จะมีทักษะการบริหารงานมากกว่าผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็กกว่า ทั้งนี้เนื่องจากระบบการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารสถานศึกษา ในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่นั้นแรกเริ่มจะบรรจุลงที่สถานศึกษาขนาดเล็กก่อน แล้วจึงย้ายไปประจำยังสถานศึกษาที่ใหญ่ขึ้นตามลำดับเพื่อให้เกิดความมั่นใจและมีความพร้อมเพียงพอต่อการทำหน้าที่บริหารสถานศึกษาที่มีความซับซ้อนและมีปริมาณงานกว้างขวางขึ้นกว่าเดิม โดยระบบการจัดสรรงบประมาณของส่วนกลางก็จะผันแปรไปตามขนาดของสถานศึกษา เช่น งบอุดหนุนรายหัวนักเรียนก็จะคำนวณตามจำนวนของผู้เรียนในสถานศึกษานั้น ทำให้สถานศึกษาที่มีขนาดต่างกันจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมาในสัดส่วนที่แตกต่างกันไป ทำให้สถานศึกษาขนาดใหญ่จะได้เปรียบในด้านทรัพยากรที่มีความพร้อมมากกว่าสถานศึกษาขนาดเล็กที่มักจะมีปัญหาเรื่องของความขาดแคลน จากงานวิจัยที่กล่าวอ้างนี้แสดงว่าขนาดของสถานศึกษาคือเงื่อนไขสำคัญของความเป็นสถานศึกษานิติบุคคลตามกฎหมายที่กำหนด ทั้งนี้เพราะขนาดสถานศึกษาสะท้อนถึงความพร้อมของสถานศึกษาที่จะรับการกระจายอำนาจลงมา แต่ความแตกต่างดังกล่าวที่ส่งผลต่อความพร้อมต่อการเป็นสถานศึกษานิติบุคคลกลับมิได้ถูกนำมาเป็นเงื่อนไขในการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาตามมาตรา 35 แต่อย่างใด

ดังนั้น ผลของการเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 ที่ทำให้สถานศึกษาทุกขนาดมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ทั้งหมดนั้นจึงนำมาสู่การเกิดปัญหาตามมา เพราะโดยหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปนั้น หน่วยงานราชการที่จะสามารถเป็นนิติบุคคลได้ต้องนั้นต้องเป็นหน่วยงานระดับตั้งแต่กรมขึ้นไป

¹ สาลี เก่งทอง และขวัญตา โภธิตา, ความพร้อมในการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, หน้าบทคัดย่อ

² สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, โครงการพัฒนากฎหมายการศึกษาเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา),

เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าหน่วยงานนั้นจะมีความพร้อมเพียงพอต่อการเป็นนิติบุคคล ทั้งในแง่บุคลากรที่ต้องมีผู้มีความรู้ในเรื่องของกฎหมายประจำอยู่เนื่องจากนิติบุคคลจะมีสิทธิและหน้าที่ในการบริหารจัดการตนเอง มีอิสระในการตัดสินใจและบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาของสถานศึกษาตนได้อย่างคล่องตัว เนื่องจากนิติบุคคลมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิในการเป็นเจ้าของรวมทั้งก่อนนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้เองโดยตรงเพราะมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลต้องมีนิติกรหรือผู้มีความรู้ทางกฎหมายประจำอยู่ด้วย หรือแม้แต่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งประถม (สพป.) และมัธยม (สพม.) แม้ไม่เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเนื่องจากมีฐานะต่ำกว่าระดับกรม แต่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ยังต้องมีนิติกรหรือผู้มีความรู้ทางกฎหมายประจำอยู่ทุกสำนักงานเขตพื้นที่ ประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่หน่วยงานราชการที่จะมีฐานะนิติบุคคลต้องมีความพร้อมที่จะรองรับการบริหารจัดการตนเองและการทำนิติกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นตลอดเวลา แต่เนื่องด้วยมาตรา 35 ไม่ได้ระบุถึงขนาดของสถานศึกษาที่จะเป็นนิติบุคคล จะมีเพียงแต่ในมาตรา 39 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ได้ระบุไว้ให้สถานศึกษานิติบุคคลใดที่ยังไม่มีความพร้อมหรือไม่สามารถปฏิบัติงานบางประการตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่ได้รับมอบหมายได้สามารถร้องขอให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นเคยสังกัดอยู่ให้ช่วยเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่างให้แทนเป็นการชั่วคราวได้ ทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติที่ผลทางนิตินัยต้องการให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ แต่ในทางพฤตินัยสถานศึกษาที่ยังไม่มีความพร้อมซึ่งส่วนมากมักจะเป็นสถานศึกษาขนาดเล็กที่ยังไม่สามารถปฏิบัติงานบางประการตามการมอบอำนาจดังกล่าวได้ จึงมีการขอให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษาในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดเดิมให้เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่างให้แทนอยู่ ทำให้ไม่เกิดการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ไม่ได้ระบุว่าสถานศึกษาขนาดใดบ้างที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเพราะจะมีแต่สถานศึกษาขนาดใหญ่หรือขนาดใหญ่พิเศษเท่านั้นที่จะมีความพร้อมในการรับมอบอำนาจไปบริหารจัดการตนเองตามสถานะของความเป็นนิติบุคคลได้จริง³ สาเหตุดังกล่าวทำให้ในภาพรวมแล้วสถานศึกษาตามมาตรา 34 (2) ที่มาตรา 35 กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ยังไม่มีการบริหารในเชิงพฤตินัยที่เข้าเงื่อนไขของความเป็นสถานศึกษานิติบุคคลได้อย่างแท้จริง เพราะจำนวนสถานศึกษาขนาดเล็กซึ่งมีสัดส่วนมากที่สุดเมื่อเทียบกับขนาดอื่น ๆ ยังไม่มีความพร้อมต่อการเป็นนิติบุคคลได้อย่างแท้จริงเมื่อเทียบกับสถานศึกษาที่มีขนาดใหญ่กว่า เนื่องจากสถานศึกษาขนาดเล็ก

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 177-178

ผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารที่มีประสบการณ์น้อย อีกทั้งมีข้อจำกัดเรื่องทรัพยากรที่ไม่เพียงพอขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายเพียงพอต่อการกอนิติสัมพันธ์ที่สถานศึกษาได้ดำเนินการไป ทำให้อาจเกิดความผิดพลาดในทางเทคนิคที่มาจากกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่คาดคิดมาก่อน รวมถึงความผิดพลาดโดยไม่ตั้งใจในการที่ดำเนินการไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายและกฎระเบียบที่ได้บัญญัติไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการประเมินความพร้อมและจัดกลุ่มของสถานศึกษาตามขนาดสถานศึกษาซึ่งควรมีการกำหนดเงื่อนไขของการให้สถานะนิติบุคคลโดยคำนึงถึง “ขนาดของสถานศึกษา” เป็นสำคัญ

4.1.2 ปัญหาด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักที่มีผลต่อการเกิดสถานศึกษานิติบุคคล โดยกฎหมายดังกล่าวในมาตรา 39 ได้กำหนดให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานภายในสถานศึกษาของตนเองได้โดยตรง ทั้ง 4 งานหลัก ประกอบด้วยการบริหาร วิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ได้ โดยกฎหมายได้ให้ทั้งสิทธิและหน้าที่ในการบริหารงานสถานศึกษาและยังมีสิทธิหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ แต่ในข้อเท็จจริงทางกฎหมายในการกำหนดอำนาจของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลนั้นตามที่ระบุไว้ในมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 วรรคสอง กำหนดว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” เมื่อพิจารณาตามถ้อยความดังกล่าวแล้วพบว่า สถานศึกษาแม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 แต่ยังไม่ได้มีอำนาจการบริหารและดำเนินการจัดการศึกษาด้วยตนเองอย่างเบ็ดเสร็จในตัว เพราะกฎหมายกำหนดเงื่อนไขว่าต้องรอรับการมอบอำนาจตามวิธีการกระจายอำนาจที่กฎหมายมาตรา 39 กำหนดให้ต้องทำเป็นกฎกระทรวง โดยอำนาจดังกล่าวเป็นการมอบอำนาจที่มีอยู่เดิมของราชการส่วนกลางคือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มอบต่อลงมาให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และมอบต่อไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ตามลำดับ โดยพบว่า กรณีการมอบอำนาจจากส่วนกลางลงมาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีมาตรา 38 รองรับโดยบัญญัติถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ไว้พอสมควร แต่ในขณะที่การมอบอำนาจจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่อลงมายังสถานศึกษากฎหมายไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนเหมือนกรณีแรก คงระบุแต่องค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 40 เท่านั้น ซึ่งไม่น่าจะเพียงพอและครอบคลุมบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาทั้งหมด⁴

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13

เมื่อพิจารณาถึงกฎกระทรวงดังกล่าวที่มีการอนุวัติออกมาตามมาตรา 39 วรรคสอง เพื่อใช้เป็นหลักของการกระจายอำนาจมายังสถานศึกษานิติบุคคลที่ใช้ยู่ก็คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดหลักการกระจายอำนาจ โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี โดยงานที่กระจายไปนั้นจะครอบคลุมเกี่ยวกับการบริหารงานภายในสถานศึกษาทั้งหมด แม้ว่าในข้อ 2 จะระบุว่าให้มุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปให้ถึงสถานศึกษาให้มากที่สุด แต่ในประกาศดังกล่าวก็เปิดช่องให้ในระยะแรกมีการกระจายอำนาจเฉพาะบางเรื่อง หรือกำหนดการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาแตกต่างกันตามลักษณะหรือความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งอาจกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจได้ และในข้อ 4 ยังคงให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจยับยั้งและแก้ไขการใช้อำนาจของสถานศึกษาที่ได้รับการกระจายอำนาจไปให้เป็นไปตามกฎหมายได้ แสดงว่าเมื่อพิจารณากฎกระทรวงดังกล่าวแล้วพบว่า กฎหมายยังมีช่องว่างที่มีเจตนาให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน แต่กลับเป็นสาเหตุสำคัญทำให้ไม่เกิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงมายังสถานศึกษานิติบุคคลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังคงมีอำนาจในการควบคุมเพราะสามารถยับยั้งและแก้ไขการใช้อำนาจของสถานศึกษาได้ ทำให้จึงไม่เกิดความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาอย่างแท้จริง ดังนั้นอำนาจของสถานศึกษากฎหมายจึงยังไม่ได้ให้อำนาจที่เป็นของตนเองอย่างแท้จริง ที่มีปรากฏก็เป็นเพียงลักษณะการมอบอำนาจเฉพาะเรื่องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มาตรา 39 วรรค 2 กำหนดไว้เท่านั้น โดยหากตราบใดที่ยังไม่มีการอนุวัติกฎกระทรวงดังกล่าวออกมา ภารกิจต่าง ๆ ก็ยังถือว่าไม่ได้เกิดการมอบอำนาจให้สถานศึกษานิติบุคคลแต่อย่างใด เพราะ โดยหลักนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะมีอำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายเขียนให้อำนาจไว้เท่านั้น หากอนุวัติกฎหมายไม่ทันการณ์หรือไม่ครอบคลุมต่อการปฏิบัติงานย่อมส่งผลให้ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาจะไม่สมบูรณ์ ซึ่งปัจจุบันกฎกระทรวงที่ได้มีการอนุวัติขึ้นมาเพื่อการนี้ก็ยังไม่มาก และยังมีได้ระบุถึงภารกิจที่จะมอบอำนาจ ไปให้กับสถานศึกษานิติบุคคลที่ครอบคลุมเพียงพอต่อการบริหารจัดการตนเองอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบปัญหาด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจากมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีเพียงมาตราเดียวที่มีกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ได้ระบุรายละเอียดขยายความเพิ่มเติมของคำว่า

“นิติบุคคล” แต่อย่างไรก็ตาม ทำให้ต้องวิเคราะห์อำนาจของสถานศึกษานิติบุคคลจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 เรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาตามวรรค 2 กำหนดว่าหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทำให้กฎหมายหลักที่เป็นต้นทางของสถานศึกษานิติบุคคลขาดความชัดเจนเพราะไม่ได้มีการระบุชัดว่าอำนาจหน้าที่ที่จะมอบให้สถานศึกษานิติบุคคลมีอะไรบ้างจึงทำให้สถานศึกษานิติบุคคลขาดอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง สอดคล้องกับผลการวิจัยของสมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะที่เสนอว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจนมากกว่าเดิม โดยควรเพิ่มเป็นมาตรา 35/1 ขึ้นเพื่อขยายความเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 โดยงานวิจัยดังกล่าวได้เสนอให้เพิ่มมาตรา 35/1 ที่มีข้อความระบุถึงขอบอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลแยกเป็นอนุมาตราไว้อย่างชัดเจน อาทิ ถูกรวมสิทธิ มีสิทธิครอบครองและมีทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศหรือองค์กรภายนอกในกิจการที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนของสถานศึกษาได้ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะกฎหมายสถานศึกษานิติบุคคล มาตรา 35 ยังมีข้อจำกัดจากถ้อยคำในฉบับที่ไม่ได้ให้รายละเอียดที่ชัดเจนพอ จึงไม่สามารถเป็นหลักประกันในด้านการใช้อำนาจแก่สถานศึกษานิติบุคคลที่จะรองรับสถานภาพการบริหารจัดการตนเองในฐานะนิติบุคคลที่จะมีสิทธิ และมีขอบอำนาจที่ชัดเจน มันคงเพียงพอ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเชื่อว่าเป็นสาระสำคัญของการดำรงสถานะ “สถานศึกษานิติบุคคล” เพราะปัจจุบันเป็นเวลาร่วมสิบปีแล้วนับตั้งแต่เกิดกฎหมายสถานศึกษานิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 แต่การใช้อำนาจความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษายังเป็นเพียงเจตนารมณ์ของรัฐที่สำเร็จเพียงหลักการและแนวคิดทางทฤษฎีที่ยังไม่บรรลุผลได้เนื่องจากสถานศึกษานิติบุคคลยังไม่สามารถใช้อำนาจในฐานะนิติบุคคลที่ควรจะเป็นตามหลักการของนิติบุคคลมหาชนได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในเรื่องของปัญหาด้านถ้อยคำในกฎหมายที่มีการระบุให้อำนาจรองรับอย่างชัดเจนเพียงพอถือเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากฐานอำนาจของความเป็นนิติบุคคลมหาชนเกิดมาจากตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจรองรับไว้ เมื่อกฎหมายยังไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนและไม่ครอบคลุมบทบาทอำนาจในการบริหารงานภายในของสถานศึกษาแล้ว จึงทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติส่งผลให้ไม่เกิดความเป็นสถานศึกษานิติบุคคลอย่างที่เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการ เสมือนการสร้างบ้านที่มีแต่โครงสร้างแต่ยังไม่มีการจัดสรรพื้นที่หรือตกแต่งให้ครบถ้วนตามองค์ประกอบที่จะเป็นบ้านที่สมบูรณ์ได้

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21

4.1.3 ปัญหาด้านความคล่องตัวและมีอิสระในการบริหารงาน

สถานศึกษานิติบุคคล โดยหลักต้องมีความคล่องตัวและมีอิสระในการบริหารงานอย่างเบ็ดเสร็จ โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานใด นิติสัมพันธ์จากหน่วยหนึ่งจะเป็นเพียงแค่การกำกับดูแลเท่านั้น เพื่อให้นิติบุคคลนั้นมีความคล่องตัวและมีอิสระในการบริหารงานได้อย่างแท้จริง โดยสถานศึกษานิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นนิติบุคคลที่เกิดจากการที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้ให้สถานะของความเป็นนิติบุคคลไว้ แต่ทั้งนี้ในกฎหมายดังกล่าวกลับไม่ได้ระบุถึงขอบอำนาจของความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาไว้ชัดเจนเพียงพอ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจที่ระบุไว้เป็นเงื่อนไขตามมาตรา 35 วรรคสองเป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ต้องทำเป็นกฎกระทรวงเท่านั้น โดยเมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดของการมอบอำนาจให้สถานศึกษานิติบุคคลสามารถมีอำนาจในการบริหารได้โดยตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ตามเงื่อนไขของกฎหมายที่มีอยู่ในตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้มอบอำนาจผ่านทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และมอบต่อมาให้สถานศึกษา แต่ก็ยังเป็นเพียงการมอบอำนาจที่อาศัยคำสั่งเป็นเรื่อง ๆ ไม่ใช่การมอบอำนาจเป็นการทั่วไปในลักษณะที่จะเกิดการใช้อำนาจเป็นปกติของสถานศึกษานิติบุคคลที่จะสามารถดำเนินการตัดสินใจได้โดยตรงเหมือนหน่วยงานราชการที่เป็นนิติบุคคลอื่น ๆ ทั่วไป เนื่องจากลักษณะของนิติบุคคลมหาชนที่ควรจะเป็นต้องมีลักษณะการมอบอำนาจเป็นการทั่วไปว่าสามารถทำได้ในเรื่องใดบ้าง และมอบตรงจากส่วนกลางไปยังนิติบุคคลนั้นโดยตรงไม่ต้องผ่านหน่วยงานคั่นกลางแต่อย่างใด ซึ่งขัดกับกรณีของสถานศึกษานิติบุคคลที่มอบอำนาจผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มาคั่นกลางอยู่ ทำให้สถานศึกษานิติบุคคลไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง

จากข้อมูลพบว่า กฎหมายเรื่องการมอบอำนาจสถานศึกษานิติบุคคลของไทย การมอบอำนาจทุกอย่างจากส่วนกลางต้องทำเป็นกฎกระทรวง และไม่ใช่การมอบอำนาจเป็นการทั่วไป แต่เป็นเพียงการมอบอำนาจเฉพาะเรื่องไปยังสถานศึกษาผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จะแก้ไขการตัดสินใจของสถานศึกษาที่ได้รับมอบอำนาจเฉพาะเรื่องไปได้อีกด้วยในกรณีที่เห็นว่ามีจำเป็น ทั้งนี้ในภาพรวมการตัดสินใจใด ๆ ของสถานศึกษากฎหมายได้กำหนดให้ต้องนำเสนอขึ้นมาผ่านความเห็นชอบจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาก่อน ทำให้สถานศึกษานิติบุคคลในทางนิตินัยและพฤตินัยก็ยังคงเสมือนอยู่ในระบบการ “บังคับบัญชา” จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดิม ไม่ใช่ในนิติสัมพันธ์แบบ “กำกับดูแล” อย่างที่นิติบุคคลควรจะทำตามทฤษฎีกฎหมายมหาชน ผลที่ตามมาทำให้สถานศึกษานิติบุคคลไม่มีความคล่องตัวและยังไม่มีอิสระในการบริหารงาน เพราะทุกอย่างจะต้องรอการมอบอำนาจที่จะทำเป็น

กฎกระทรวงลงมา ประเด็นดังกล่าวนี้ผู้วิจัยพบว่ามีความแตกต่างจากลักษณะสถานศึกษานิตินุคคลในต่างประเทศ เช่น กรณีของประเทศสหรัฐซึ่งเป็นต้นแบบของการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานจากการศึกษาพบว่า สถานศึกษาในกำกับ (Charter School) ของสหรัฐมีฐานะเป็น “นิตินุคคล” โดยมีอิสระในการดำเนินงานเทียบเท่าเขตการศึกษา ซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญที่ทำให้สถานศึกษาในกำกับต่างจากสถานศึกษาทางเลือกอื่น ๆ เพราะไม่ต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาหรืออยู่ใต้อิทธิพลของเขตการศึกษาอีกต่อไป เพราะสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยมีอำนาจออกธรรมนูญสถานศึกษา (School Charter) ใช้เป็นกฎหมายของการบริหารจัดการตนเองภายในสถานศึกษาได้อย่างเบ็ดเสร็จ สอดคล้องกับหลักทฤษฎีนิตินุคคลอย่างแท้จริง

ประเด็นต่อมาในส่วนการรับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของความเข้มแข็งของการบริหารสถานศึกษานิตินุคคล สำหรับสถานศึกษานิตินุคคลตามกฎหมายไทยพิจารณาได้จาก กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและลักษณะของงานที่จะให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547 พบว่า มีการเปิดโอกาสให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนสถานศึกษาได้ ครอบคลุมการบริหารงานภายในที่หลากหลาย ซึ่งตามข้อ 3 ของกฎกระทรวงดังกล่าวที่ระบุว่าลักษณะของงานที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจรับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนสถานศึกษาที่ยังไม่พร้อมต่อการบริหารจัดการตนเอง มีหลายประเด็น ประกอบด้วยงานเกี่ยวกับคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และงานคดีอื่น ๆ งานเกี่ยวกับนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ และการพัสดุ งานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งานเกี่ยวกับหลักสูตรสถานศึกษา การจัดกระบวนการเรียนรู้ และการประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียน ซึ่งหลักการดังกล่าวทำให้สถานศึกษานิตินุคคลในประเทศไทยจึงยังไม่มีอิสระในการบริหารงานได้อย่างแท้จริง แม้กฎหมายจะระบุว่าให้ปฏิบัติงานแทนสถานศึกษาเฉพาะสถานศึกษาที่ไม่พร้อมแต่ในทางปฏิบัติจริงพบว่า เกือบทุกสถานศึกษาแม้แต่สถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษก็ยังคงต้องรับเงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐที่จัดสรรมาผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด เพราะระบบของกระทรวงศึกษาธิการยังไม่มีระบบจ่ายตรงมายังสถานศึกษานิตินุคคลแต่อย่างใด

ประเด็นดังกล่าวเมื่อนำมาวิเคราะห์กับกรณีของประเทศสหราชอาณาจักรในอังกฤษพบว่ามีความแตกต่างกับหลักการบริหารสถานศึกษานิตินุคคลของอังกฤษ เนื่องจากสถานศึกษาประเภทที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือ Grant – Maintained Schools ซึ่งตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 และพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2539 กฎหมายออกแบบให้มีความเป็นอิสระจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นซึ่งเคยเป็นต้นสังกัดเดิมมาก่อน เพราะงบประมาณได้มาจาก

รัฐบาลกลางเท่านั้น โดยผ่านมาทางสำนักงานจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานศึกษา (The Funding Agency for Schools) ซึ่งสำนักงานดังกล่าวจะประเมินและบริหารเงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่สถานศึกษาที่ได้เงินอุดหนุนในอังกฤษ ทำให้สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนมีความเป็นอิสระต่อการเชื่อมต่อ เพราะไม่ต้องรอรับงบประมาณที่จัดสรรผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นอีกต่อไป ดังนั้นการจัดสรรโดยจ่ายตรงมายังสถานศึกษาจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นกับสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนของอังกฤษเป็นไปในลักษณะ “กำกับดูแล” ไม่ใช่บังคับบัญชาที่ผิดหลักการของความเป็นนิติบุคคลอย่างเช่นในกรณีสถานศึกษานิติบุคคลของไทย ผู้วิจัยจึงเสนอให้รัฐตั้งหน่วยงานอิสระที่มาทำหน้าที่เป็นหน่วยงานจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานศึกษาขึ้นมาโดยตรง เหมือนกับกรณีของอังกฤษ เพราะจะช่วยให้กลไกการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคลมีความคล่องตัวและมีอิสระจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามากกว่าเดิม และมีส่วนช่วยเปลี่ยนแปลงบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจากบทบาท “แม่ดูแลลูก” จากที่เคยทำหน้าที่จัดสรรเงินให้กับสถานศึกษาในพื้นที่ เปลี่ยนเป็นบทบาท “พี่ดูแลน้อง” ในฐานะที่เลี้ยงกำกับดูแลแบบให้อิสระในการทำงานแก่สถานศึกษาอย่างคล่องตัวตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4.2 ปัญหาด้านการเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพของสถานศึกษานิติบุคคล

4.2.1 ปัญหาด้านความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ

ในประเด็นปัญหาความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพของสถานศึกษานิติบุคคล ผู้วิจัยวิเคราะห์ตามข้อมูลวิทยานิพนธ์ของแพรวพรรณ ศรีอนันต์ โดยอ้างอิงจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันที่ได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการทรงสิทธิเสรีภาพของนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชน โดยกล่าวว่า “...นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไม่อาจเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพได้ เนื่องจาก ผู้ที่อยู่เบื้องหลังนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน คือ รัฐ มิใช่บุคคลธรรมดา ซึ่งในช่วงเวลาเดียวกัน นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมไม่สามารถเป็นได้ทั้งผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ เว้นแต่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอาจเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้ หากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นจำเป็นที่จะต้องทำการปกป้องตนเองเพื่อให้เป็นอิสระจากรัฐ กล่าวคือ โดยหลักทั่วไป นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีหน้าที่เป็นองค์กรที่คุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่บุคคลอื่น นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญกำหนดได้ แต่มีข้อยกเว้นว่า เมื่อใดก็ตามที่มีสถานการณ์กำหนดให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจำเป็นต้องกระทำ

การอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการปกป้องสิทธิเสรีภาพที่ตนพึงมีภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและเพื่อให้รอดพ้นจากการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพจากรัฐ...⁶

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเมื่อปรับเข้ากับบริบทของสถานศึกษานิติบุคคลตามกฎหมายไทย พบว่า สถานศึกษานิติบุคคลของไทยยังคงสถานะที่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้เนื่องจากในข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ระบุไว้ชัดเจนว่า สถานศึกษานิติบุคคลมีความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิได้ โดยกฎหมายกำหนดให้สถานศึกษาสามารถจดทะเบียนสิทธิ ขึ้นทะเบียนหรือดำเนินการทางทะเบียนใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษาในนามนิติบุคคลสถานศึกษาได้โดยตรง โดยข้อ 9 ข้อ 11 และ ข้อ 12 ของระเบียบฉบับเดียวกันนี้ได้กำหนดให้ สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ พัสดุ การเงินและบัญชีในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถานศึกษา ตามที่ได้รับงบกำหนดวงเงิน และได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ยกเว้นในหมวดเงินเดือน แสดงว่าสถานศึกษานิติบุคคลมีความสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิได้ในหลายเรื่องตามกฎหมายได้ระบุให้อำนาจไว้

นอกจากนี้หากได้มีการมอบอำนาจตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 แล้วสถานศึกษานิติบุคคลจะมีความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิโดยสามารถมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา ตลอดจนมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาหรือวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้สถานศึกษาของตนได้โดยตรง เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59 กำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาได้เอง ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษานิติบุคคล โดยให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา และไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดให้ตราเป็นกฎกระทรวงตามมาตรา 3 ของมาตราเดียวกันนี้ โดยกระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดทำเป็นระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของ

⁶ แพรพรรณ ศรีอนันต์, หน้า 209

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2551 แต่ในทางปฏิบัติเมื่อนำไปวิเคราะห์ร่วมกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องพบว่า ฐานะความเป็นผู้ทรงสิทธิมีเฉพาะแค่บางเรื่องเท่านั้น

โดยหลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษานิติบุคคลที่จะเชื่อมโยงถึงเรื่องความสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิดังกล่าวของสถานศึกษานิติบุคคลได้มากน้อยเพียงใดนั้น ได้เคยมีบันทึกเรื่องการใช้ที่ราชพัสดุของสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เรื่องเสร็จที่ 143/2543 ซึ่งได้มีการหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า กรมธนารักษ์จะมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุแก่สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลได้มากน้อยเพียงใด และหากสถานศึกษามีการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุก่อนวันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บังคับใช้นั้น สถานศึกษานั้นยังคงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวที่กรมธนารักษ์ได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติไปแล้วหรือไม่ประการใด ซึ่งหนังสือตอบข้อหารือดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาคนที่ 7 ได้มีการวินิจฉัยโดยได้ตีความและเจตนาของมาตรา 59 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ผู้วิจัยถือเป็นหัวใจสำคัญของการพิจารณาในประเด็นความเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษานิติบุคคล ซึ่งตัวบทเต็มของมาตราดังกล่าวมีจำนวน 4 วรรค ดังนี้

มาตรา 59 ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแลบำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถานศึกษา

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มา โดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษาไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลรวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการ โดยใช้เงินงบประมาณไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลรวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการ โดยใช้เงินงบประมาณให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการ ศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความสรุปไว้ดังนี้ “มาตรา 59 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่นที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษานั้น กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลสามารถมีอิสระในการบริหารทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของสถานศึกษานั้นได้เอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ซึ่งเจตนารมณ์ดังกล่าวมีปรากฏชัดเจนในวรรค 2 – 3 ในมาตราเดียวกัน ซึ่งบัญญัติให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้นบทบัญญัติในมาตรา 59 ทั้งหมด จึงมีผลให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอยู่ก่อนและภายหลังวันใช้บังคับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่มีผลให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่อยู่ในการครอบครองของสถานศึกษานั้น เพราะกระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่อยู่ในการครอบครองของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลอยู่ต่อไปตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดังนั้นหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุ เช่น หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอเช่าใช้หรือเลิกใช้ที่ราชพัสดุ ก็ยังคงมีผลบังคับให้สถานศึกษานิติบุคคลต้องปฏิบัติตามด้วย”⁷

สรุปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาผลตามกฎหมายคือ สถานศึกษานิติบุคคลมีความสามารถเป็น ผู้ทรงสิทธิในบางเรื่องเท่านั้น เรื่องที่มีความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิก็คือการหารายได้และผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้เข้ากระทรวงการคลังและไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ แต่เรื่อง

⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่องการใช้ที่ราชพัสดุของสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เลขเสร็จ 143/2543, หน้า 1-3

ที่ไม่มีความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิคือเรื่องความมีกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุแม้ว่าจะได้มาหลังจากการมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว แม้จะได้มาจากผู้อุทิศให้ หรือ โดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษาและกฎหมายจะระบุว่าไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ แต่ก็ไม่มีผลทำให้ข้อสังหรณ์ทรัพย์เหล่านั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษาแต่อย่างใด เพราะข้อสังหรณ์ทรัพย์เหล่านั้นที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะกระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ทำให้สถานศึกษานิติบุคคลก็ยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอเช่าใช้หรือเลิกใช้ที่ราชพัสดุ เช่นเดิม ไม่มีฐานะความเป็นผู้ทรงสิทธิเนื่องจากไม่มีกรรมสิทธิ์ และไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้หรือเลิกใช้ที่ราชพัสดุได้เอง

ประเด็นต่อมาเรื่องความเป็นผู้ทรงสิทธิที่เห็นได้ชัดเจนภายหลังจากสถานศึกษามีความเป็นนิติบุคคลแล้วก็คือ ฐานะในการเข้าเป็นคู่ความในคดีใด ๆ ของสถานศึกษา ที่กฎหมายกำหนดว่าบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่งถือเป็นบุคคลที่กฎหมายยอมรับให้เข้าเป็นคู่ความและมีสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายได้ (เว้นแต่เป็นสิทธิเสรีภาพที่มีได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้นซึ่งถือเป็นข้อจำกัดของความเป็นผู้ทรงสิทธิสำหรับนิติบุคคล โดยผู้วิจัยจะนำเสนอเป็นหัวข้อลำดับถัดไป) ทั้งนี้ความเป็นผู้ทรงสิทธิทำให้สถานศึกษานิติบุคคลสามารถทำนิติสัมพันธ์ใด ๆ ได้เองโดยไม่ต้องผ่านต้นสังกัดอีกต่อไป มีสิทธิและสามารถทำนิติกรรมใด ๆ กับบุคคลหรือนิติบุคคลใด ๆ ได้เองโดยตรงเป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ในข้อ 5 ที่ได้กำหนดให้ในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของนิติบุคคลสถานศึกษา ทำให้ความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษามีความเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้น รวมทั้งมีความต่อเนื่องในการใช้สิทธิดังกล่าวเนื่องจากกฎหมายกำหนดผู้ทรงสิทธิไว้เป็นตำแหน่งมิใช่กำหนดเป็นตัวบุคคล ฉะนั้นสิทธิของนิติบุคคลที่อยู่กับผู้อำนวยการสถานศึกษาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้แทนของนิติบุคคลจะได้เข้าถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อใช้และรักษาสิทธิอันพึงมีพึงได้ของสถานศึกษานิติบุคคลไว้

นอกจากนี้ยังพบประเด็นที่น่าสนใจอีกประการ ในเรื่องความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษานิติบุคคล เนื่องจากปัจจุบันสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษานิติบุคคล สถานะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด เนื่องจากมีฐานะต่ำกว่ากรม และก็มีได้มีกฎหมายบัญญัติให้สถานะนิติบุคคลไว้เหมือนกับสถานศึกษาของรัฐแต่อย่างใด จึงเท่ากับให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลไปดูแลสถานศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้วิจัยเห็นว่าไม่ใช่เรื่องปกติ เพราะความสามารถในการ

เป็นผู้ทรงสิทธิของผู้ดูแลควรมีไม่น้อยกว่าผู้รับการดูแล มิเช่นนั้นจะมีสามารถทำหน้าที่กำกับดูแลได้ดีพอ และอาจนำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายที่ตามมามากมายได้ในอนาคต

สำหรับประเด็นต่อมาผู้วิจัยขอวิเคราะห์เรื่องเสรีภาพของสถานศึกษานิติบุคคล เนื่องด้วยสถานศึกษานิติบุคคล ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ในข้อ 4 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือในทางปฏิบัติก็คือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยจัดให้มีระบบการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศ โดยการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะหรือแนะนำการใช้อำนาจ และมีอำนาจยับยั้งและแก้ไขการใช้อำนาจของสถานศึกษาที่ได้รับการกระจายอำนาจไปให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้นสถานศึกษานิติบุคคลจึงมิได้มีเสรีภาพที่จะทำอะไรได้อย่างอิสระหรือตามอำเภอใจได้ทั้งหมด เนื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังคงกำกับดูแลและมีผลในการควบคุมการดำเนินงานของสถานศึกษานิติบุคคลได้อยู่ อาทิ การแต่งตั้งผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือการของบประมาณที่ยังคงต้องขอผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามาก่อน จึงยังมีกลไกที่ยังมีอำนาจในการตรวจสอบให้คุณภาพให้โทษกับสถานศึกษานิติบุคคลได้อยู่

โดยสรุป สถานศึกษานิติบุคคลจึงมีเสรีภาพเพียงบางเรื่องเท่านั้น เนื่องจากผลของกฎหมายทำให้สถานศึกษานิติบุคคลยังไม่มีเสรีภาพในการบริหารงานครบถ้วนทั้งหมด เพราะต้องอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดโดยมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำกับดูแลและใช้อำนาจควบคุมได้ในบางกรณี โดยเฉพาะในกรณีสถานศึกษาขนาดเล็กที่พบว่ามีปัญหาเรื่องความพร้อมในการเป็นสถานศึกษานิติบุคคลกฎหมายยังมีแนวโน้มจะใช้เสรีภาพของสถานศึกษานิติบุคคลได้น้อยกว่าสถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมสูงกว่า ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายให้การกระจายอำนาจการบริหารงานลงไปสู่สถานศึกษาต้องคำนึงถึงความพร้อมและขีดความสามารถในการบริหารจัดการตนเองของสถานศึกษาประกอบด้วย โดยหากสถานศึกษาใดที่ยังไม่พร้อมกฎหมายโดยกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และลักษณะของงานที่จะให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547 ข้อ 4 ได้เปิดโอกาสให้แจ้งความประสงค์เพื่อขอให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเข้ารับผิดชอบแทนได้ หากเป็นไปตามกรณีนี้ก็ย่อมแสดงว่าเสรีภาพในการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคล ที่ใช้ข้อ 4 ตามกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ย่อมไม่มีเสรีภาพสอดคล้องเป็นไปตามหลักการและทฤษฎีของนิติบุคคลมหาชนที่ควรจะเป็น

อย่างไรก็ตามหากประเมินในภาพรวมต้องถือว่ามีเสรีภาพมากกว่าในขณะที่สถานศึกษายังไม่เป็นนิติบุคคลเพราะการดำเนินการใด ๆ ก่อนการเป็นนิติบุคคลจะไม่สามารถทำได้เองเนื่องจากมีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานได้บังคับบัญชาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น มีหน้าที่ต้องรับนโยบายและรับคำสั่งไปปฏิบัติโดยไม่มีทั้งความเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใดเนื่องจากเป็นไปตามระบบการบังคับบัญชาแบบแนวตั้งที่เป็นนิติสัมพันธ์แบบ “ควบคุมบังคับบัญชา” ตามระบบราชการ แม้ปัจจุบันจะมีกฎหมายระบุให้สถานศึกษาของรัฐตามมาตรา 34(2) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว แต่ก็ยังมีสามารถมีความเป็นผู้ทรงสิทธิหรือมีเสรีภาพได้เหมือนนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนกัน หรือแม้กระทั่งสถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษก็ยังคงมีความเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้เท่ากับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนกัน สาเหตุเนื่องมาจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับนั้น ๆ เฉพาะแห่ง และมอบอำนาจให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการออกระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ บังคับใช้ได้โดยอิสระ ไม่ต้องขึ้นอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแต่อย่างใด รวมทั้งกฎหมายได้มีถ้อยคำบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากสถานศึกษานิติบุคคล

4.2.2 ปัญหาด้านข้อจำกัดของการเป็นทรงสิทธิและเสรีภาพ

โดยหลักทั่วไปแล้วสถานศึกษานิติบุคคลกฎหมายถือว่าเป็นนิติสมมติที่เกิดจากเจตนาธรรมณ์ในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาลงมาให้ถึงสถานศึกษาที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ โดยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้ฐานะความเป็นนิติบุคคลไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้สถานศึกษานิติบุคคลมีสภาพบุคคลที่มีสิทธิหน้าที่เสมือนบุคคลธรรมดาได้ แต่อย่างไรก็ตามสถานศึกษานิติบุคคลมิได้มีชีวิตจิตใจตามธรรมชาติเหมือนบุคคลธรรมดา ดังนั้นสถานศึกษานิติบุคคลที่มีขึ้นก็โดยอำนาจกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านการจัดการศึกษาที่ถือเป็นหนึ่งในบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งมุ่งหวังให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารจัดการโดยกระจายอำนาจให้เป็นแบบสถานศึกษาเป็นฐาน (School Based Management) โดยขอบอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล เป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดตั้งสถานศึกษานิติบุคคล แต่เมื่อสถานศึกษานิติบุคคลไม่ใช่บุคคลธรรมดาจึงย่อมมีข้อจำกัดในการมีสิทธิและหน้าที่ต่างจากคนธรรมดาอยู่บางประการ ข้อจำกัดเรื่องสิทธิเสรีภาพที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จะไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพได้ มี 4 ประการ ดังนี้

1) ข้อจำกัดจากสภาพของสิทธิเสรีภาพบางประเภทที่ผูกพันอยู่เฉพาะกับบุคคลธรรมดา โดยนิติบุคคลไม่สามารถดำรงความเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพที่ประเภทดังกล่าวได้เลย เนื่องจากเป็น

ธรรมชาติของบุคคลธรรมดาเท่านั้นจึงจะมีสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ กล่าวคือเป็นสิทธิเสรีภาพที่เชื่อมโยงอยู่กับความเป็นมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ มีเลือดมีเนื้อ มีความคิดและเคลื่อนไหวแห่งสิทธิได้ด้วยตนเอง เป็นสิทธิเสรีภาพที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับความเป็นบุคคลซึ่งนิติบุคคลไม่สามารถมีความเป็นทรงสิทธิเสรีภาพเหล่านั้นได้ เนื่องจากลักษณะการเป็นบุคคลที่มีตัวตนแท้จริงมิได้ปรากฏอยู่ในสภาพความเป็นนิติบุคคล ตัวอย่างเช่น สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในชีวิตส่วนตัว สิทธิเสรีภาพในตัวบุคคล สิทธิเสรีภาพในการเดินทางไปที่ต่าง ๆ สิทธิเสรีภาพในการทำงาน สิทธิเสรีภาพในการสมรส เป็นต้น ซึ่งประเด็นนี้เป็นข้อจำกัดโดยปกติของนิติบุคคลทุกประเภทอยู่แล้ว

2) ข้อจำกัดจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติมิได้มีความครอบคลุมและเพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากนิติบุคคลมหาชนมีข้อผูกพันตนเองที่จะมีสิทธิเท่าที่ขอบอำนาจของตนเองมีอยู่ตามกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเอาไว้ หากการใดไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจรองรับไว้การนั้นนิติบุคคลมหาชนก็มิอาจจะมีสิทธิเสรีภาพในการนั้นได้ ดังนั้นสถานศึกษานิติบุคคลที่มีสถานภาพทางกฎหมายได้ก็เพราะกฎหมายรองรับและรับรองสิทธิโดยกำหนดเป็นเงื่อนไขให้มีการมอบอำนาจเป็นกฎกระทรวง ภารกิจใดที่ยังไม่ได้มีกฎกระทรวงมอบอำนาจจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานลงมาก็ยังถือว่าภารกิจนั้นยังมีได้เป็นอำนาจในการดำเนินการของสถานศึกษานิติบุคคล หรือกลายเป็นข้อจำกัดได้

3) ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากกฎหมายเปิดช่องให้สถานศึกษานิติบุคคลกลายเป็นหน่วยงานได้บังคับบัญชาของหน่วยเหนือ เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กรของสถานศึกษานิติบุคคลกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยการมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กฎหมายยังเปิดโอกาสให้สามารถทำหน้าที่ควบคุมและประเมินตรวจสอบการใช้อำนาจของสถานศึกษานิติบุคคลได้อยู่ รวมทั้งเปิดโอกาสให้สถานศึกษานิติบุคคลสามารถร้องขอให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารับผิดชอบการบริหารงานภายในสถานศึกษาได้อยู่ นั่น ทำให้กลายเป็นข้อจำกัดของความเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้ เพราะเมื่อมีลักษณะที่หน่วยเหนือสามารถเข้าไปทำการการควบคุมภายในสถานศึกษานิติบุคคลได้ เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยการมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อ้างถึงอำนาจตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ตามความในข้อ 4 แล้วเข้าไปแก้ไข ขกเลิก หรือเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งตามการใช้อำนาจของสถานศึกษานิติบุคคล มีผลทำให้สถานศึกษานิติบุคคลนั้นขาดความเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพในทันทีเนื่องจากความนิहितสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษานิติบุคคลจะกลายเป็นการบังคับบัญชาซึ่งขัดกับสถานะของความเป็นสถานศึกษานิติบุคคลอย่างสิ้นเชิง

ข้อจำกัดดังกล่าว (ยกเว้นข้อ 1) ที่กล่าวไปสำหรับสถานศึกษานิติบุคคลในประเทศไทยนี้ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับของต่างประเทศในกรณีของสถานศึกษาในกำกับของมลรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่ามี ความแตกต่างกันอย่าง มาก เนื่องจากสิทธิในการบริหารงานภายในสถานศึกษาในกำกับ (Charter School) กฎหมายได้ให้ความเป็นอิสระแทบเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายและระเบียบของรัฐ และเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำตามที่คณะกรรมการของรัฐได้กำหนดไว้ให้ โดยคณะกรรมการโรงเรียนประจำท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแล แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรง เพราะกฎหมายให้ความเป็นผู้ทรงสิทธิในการบริหารงานภายในสถานศึกษาเป็นของสถานศึกษาโดยตรง แม้แต่กระทั่งสิทธิในการไปกู้ยืมเงินในนามของสถานศึกษาเอง สิทธิของสถานศึกษาในกำกับในการกู้ยืมเงินในนามของสถานศึกษา โดยพบว่า สถานศึกษาในกำกับของรัฐหลายแห่งได้ใช้การกู้ยืมเงินเป็นทางเลือกหนึ่งในการหาเงินทุนมาสนับสนุน และสอดคล้องกับสถานศึกษาของประเทศญี่ปุ่นที่พบว่า ความเป็นผู้ทรงสิทธิของสถานศึกษา ได้รับการรับรองโดยกฎหมายแม่บทการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น (The Fundamental Law of Education) มาตรา 10 ได้ระบุไว้ชัดเจนในเรื่องการบริหารสถานศึกษาว่าการศึกษาจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมใด ๆ ที่ไม่เหมาะสมจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ สถานศึกษา School Governance ของญี่ปุ่น มีฐานอำนาจทางกฎหมายที่จะมีสิทธิและเสรีภาพในการบริหารงานภายในตนเองอย่างอิสระ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมจากท้องถิ่นหรือรัฐบาลแต่อย่างใด

จากกรณีของสถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลของสองประเทศที่กล่าวอ้างไว้สะท้อนให้เห็นว่าสถานศึกษานิติบุคคลของประเทศที่ประสบความสำเร็จจะมีได้มีข้อจำกัดเรื่องความสามารถในการเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพของสถานศึกษานิติบุคคลตามข้อ 2-3 เหมือนกับสถานศึกษานิติบุคคลของไทย

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคล

4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง

เนื่องด้วยสถานศึกษานิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีลักษณะเฉพาะที่รัฐให้ออกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชนไว้ โดยหลักการของกฎหมายมหาชนจะปรากฏในรูปของนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายที่รัฐจะให้ฐานะเหนือกว่านิติบุคคลเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากนิติบุคคลมหาชนเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐผู้ใช้อำนาจปกครองที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่สถานศึกษานิติบุคคลตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ โดยสามารถใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจปกครองเท่าที่กฎหมายได้ระบุไว้เท่านั้น โดยสถานศึกษานิติบุคคลถือเป็นสถานะที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ของสถานศึกษา รัฐ โดยมีประเด็น

เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องของการใช้อำนาจที่ผู้วิจัยขอนำเสนอเป็น 2 ประเด็น ตามบทบาทของผู้ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ดังนี้

4.3.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา

ปัญหาที่พบคือ กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้บริหารสถานศึกษาโดยตรง เพราะกำหนดให้ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมาก่อน โดยปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ซึ่งได้วางหลักให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา โดยได้อนุญาตระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่ให้สถานศึกษาจัดทำธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) รวมถึงพิจารณาความเป็นไปได้และความเหมาะสมเกี่ยวกับวิธีการหรือยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกิจกรรม งาน/โครงการที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา ตลอดจนให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระการเรียนรู้ของสถานศึกษา นอกจากนี้ยังมีมาตราที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสถานศึกษาอีกคือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ในข้อที่ 3 ได้กำหนดว่าการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษา อาจกำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาด้วยก็ได้ จากกฎหมายทั้งหมดที่กล่าวอ้างมา แสดงว่าผู้บริหารในฐานะผู้แทนนิติบุคคลอาจมิได้เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาของตนเองได้เอง เนื่องจากต้องไปขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาอีกชั้น หรือกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา/ผู้อำนวยการสถานศึกษากฎหมายให้ไว้เพียงโดยอ้อมเท่านั้น แม้ในทางทฤษฎีบริหารจะมีข้อดีในเรื่องการถ่วงดุลตรวจสอบจากบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) แต่ในทางทฤษฎีกฎหมายนิติบุคคล ตามหลักกฎหมายอังกฤษ ตามทฤษฎี Corporation Sole ได้กล่าวว่า บรรดากระทรวง ทบวง กรม หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ นั้น ความเป็นนิติบุคคลจะอยู่ที่รัฐมนตรี หรือผู้แทนนิติบุคคล มิใช่อยู่ที่กระทรวงหรือองค์กรที่เป็นนิติบุคคล แสดงว่านิติบุคคลจึงประกอบด้วยบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว แต่มิได้กำหนดจากตัวบุคคลตามฐานะของบุคคลธรรมดาตามปกติ แต่ให้กำหนดบุคคลธรรมดาผู้นั้นจากผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลนั้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของนิติบุคคลดังกล่าวอยู่ตลอดไป ฉะนั้นหากพิจารณาตามทฤษฎีดังกล่าวสิทธิของนิติบุคคลย่อมจะต้องอยู่ที่ตัวบุคคลธรรมดา กับผู้ที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารสูงสุดหรือเป็นผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องเข้าถือสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อรักษาสิทธิอันเป็นประโยชน์ของราชการ สอดคล้องกับหลักนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง ที่กล่าวว่า นิติบุคคลไม่มีชีวิตจิตใจ จึงไม่สามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ของตนเองได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา ตามมาตรา 70

ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงได้วางหลักว่าการแสดงความสามารถของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนนิติบุคคล ในฐานะที่เป็นประธานแห่งสิทธิที่จะมีความสามารถในการทำนิติกรรม ซึ่งย่อมผูกพันกับนิติบุคคลนั้น ๆ ได้ ดังนั้นการที่กฎหมายไม่กำหนดให้ผู้แทนนิติบุคคลซึ่งมาจากผู้บริหารสูงสุดของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารนิติบุคคลย่อมไม่เป็นไปตามหลักทฤษฎีกฎหมายมหาชน (Corporation Sole) และไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นเมื่อกฎหมายไทยมิได้ส่งเสริมให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลยอมทำให้ฐานอำนาจทางกฎหมายที่รองรับการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษามีไม่เต็มที แตกต่างจากผู้บริหารสถานศึกษาของญี่ปุ่น หรือ “ครูใหญ่” แม้จะมาจากการแต่งตั้งของท้องถิ่นที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับนั้น แต่กฎหมาย School Education Law กำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานภายในสถานศึกษาและนิเทศครูอย่างกว้างขวางโดยกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนประกอบด้วย การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงิน การบริหารงานกิจการนักเรียน การบริหารงานอาคารสถานที่และพัสดุอุปกรณ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน โดยกฎหมายได้ให้อำนาจในการบริหารงานแก่ผู้บริหารสถานศึกษาไว้ค่อนข้างมาก เพื่อให้ผู้บริหารมีพลังอำนาจในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาที่ตนรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ ประเด็นดังกล่าวนี้ผู้วิจัยจึงขอกล่าวอ้างเพื่ออธิบายถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความไม่คล่องตัวและไม่เป็นอิสระในการบริหารงานของสถานศึกษานิติบุคคล จากเหตุอันเนื่องมาจากกฎหมายไม่ได้ระบุและให้อำนาจแก่ผู้แทนนิติบุคคลไว้เพียงพอ แม้จะมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ในข้อ 5 ได้กำหนดไว้ให้ผู้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของนิติบุคคลสถานศึกษา ซึ่งจะต้องใช้ทำหน้าที่เป็นผู้ทรงสิทธิแทนสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่ใช่อำนาจเต็มที่จะมีความเป็นผู้ทรงสิทธิแทนสถานศึกษานิติบุคคลได้อย่างเต็มที่

ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอว่าหากต้องการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานที่จะให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารก็ควรต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจในการบริหารมาที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาโดยตรง เพื่อให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจดุลยพินิจในการตัดสินใจเพื่อการบริหารงานภายในสถานศึกษาของตนเอง โดยเปลี่ยนจากการไปขอความเห็นชอบจากกรรมการสถานศึกษาตามที่กำหนดไว้เดิมนั้น เปลี่ยนเป็นการแจ้งเพื่อทราบให้คณะกรรมการสถานศึกษาได้รับทราบเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้ยังคงแนวคิดของการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการทำงานของนิติบุคคล กฎหมายอาจจะให้อำนาจแก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถใช้สิทธิขอให้ผู้อำนวยการสถานศึกษานำ

เรื่องกลับไปทบทวนใหม่อีกครั้ง และเมื่อนำกลับไปทบทวนแล้วหากผู้อำนวยการยังยืนตามความเห็นเดิมอยู่อีกก็ให้คณะกรรมการสถานศึกษารับทราบและถือเป็นข้อยุติ ฉะนั้นกลไกของการอำนาจการตัดสินใจแบบใหม่ที่เสนอจะทำให้ผู้อำนวยการมีอำนาจดุลยพินิจเต็มที่ เปลี่ยนบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาจากกำกับดูแลเป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารของประเทศญี่ปุ่น ที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นเพียงผู้สนับสนุนการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษาเท่านั้น ไม่ใช่อำนาจในการบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลแต่อย่างใด เพราะในกรณีที่เกิดความผิดพลาดในการตัดสินใจดังกล่าว ผู้แทนนิติบุคคลซึ่งได้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความผิดพลาดในลักษณะความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือหากเป็นการกระทำผิดที่เกิดจากการกระทำนอกอำนาจหน้าที่ก็จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว โดยจะเป็นกรณีใด ผู้อำนวยการย่อมต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนเองอยู่แล้ว ดังนั้นเพื่อความสมเหตุสมผลจึงควรมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้อำนวยการมากขึ้นเท่าที่จะเป็นไปได้

4.3.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ปัญหาที่พบคือ ความไม่สอดคล้องกันระหว่างอำนาจที่มีและพฤติกรรมการใช้อำนาจที่เกิดขึ้นจริงในสถานศึกษาโดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็ก แม้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 40 จะทำให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา และอนุวัติระเบียบกำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาต้องมีการประชุมอย่างน้อยภาคเรียนละ 2 ครั้ง เพื่อกำกับและส่งเสริมกิจกรรมของสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ โดยกฎหมายมีเจตนาต้องการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) มีบทบาทในเชิงทั้งในเชิงนิติบัญญัติและพฤตินัยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา กฎหมายจึงได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการดังกล่าวไว้ในฐานะ “ผู้กำกับดูแล” การบริหารงานของผู้อำนวยการสถานศึกษาอีกชั้น เนื่องจากผู้อำนวยการสถานศึกษาจะไม่มีฐานะเป็นประธานของคณะกรรมการชุดนี้ เพราะประธานต้องมาจากบุคคลภายนอกสถานศึกษาโดยผู้อำนวยการสถานศึกษาจะเป็นเลขานุการของคณะกรรมการชุดนี้ แต่ปัญหาที่พบคือคณะกรรมการสถานศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เข้ามาเป็นกรรมการสถานศึกษาส่วนใหญ่ล้วนมาจากบุคคลที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้ไปเชิญมา ทำให้การทำงานจึงไม่เป็นไปในลักษณะกำกับดูแลหรือตรวจสอบถ่วงดุลแต่อย่างใด บางสถานศึกษาโดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็กที่อยู่ในชุมชนห่างไกลความเจริญบุคคลภายนอกที่แต่งตั้งเข้ามาก็มิใช่บุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจโดยตรงเกี่ยวกับการศึกษาเพียงพอ แต่มักถูกเชิญมาเพื่อเป็นการให้เกียรติแล้วนำไปสู่การขอสนับสนุนระดมทรัพยากรเข้าสถานศึกษามากกว่าจะมาทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลการทำงานของสถานศึกษา

นิติบุคคลอย่างที่เราจะเป็น ส่งผลให้การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจึงเป็นการมีส่วนร่วมเทียมหรือแม้แต่ จะมีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นบุคคลภายนอก ทำให้การลงมติคณะกรรมการมักจะให้น้ำหนักไปตามที่อยู่อาศัยของผู้บริหารสถานศึกษาได้เสนอขึ้นมาเสมอ สอดคล้องกับงานวิจัยจากวิทยานิพนธ์ด้านการบริหารการศึกษาหลายเรื่อง ประกอบด้วย ศรีสุวรรณค์ จันทมาศ (2544) ศุภมาศ การระเกตุ (2545) ศาสตร์ศิลป์ ชินโน (2545) มณฑิชา ชูประเสริฐ (2546) แวน วิรุพห์เลิศ (2546) และ รุ่งทิวา เกษดี (2547) โดยเมื่อนำมาสังเคราะห์ร่วมกันแล้วผู้วิจัยได้ข้อค้นพบไปในทางเดียวกันว่า การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งภาพรวมและรายด้านทุกด้านอยู่แค่ในระดับปานกลางเท่านั้น โดยงานที่มีระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุดของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาคืองานบริหารงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลภายนอกที่ได้รับเชิญมาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษามักจะเป็นบุคคลที่มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บริหารสถานศึกษา และเป็นผู้ที่มีฐานะทางสังคม ซึ่งมักจะมีเครือข่ายโยงใยไปสู่การขอรับการสนับสนุนหรือระดมทรัพยากรให้สถานศึกษาได้ แต่ในบางกรณีพบว่ากรรมการส่วนใหญ่มีภารกิจส่วนตัวมากมาย ทำให้ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและบริหารสถานศึกษาได้อย่างเต็มที่ นำไปสู่ความไม่สอดคล้องกันระหว่างบทบาทที่คาดหวังกับบทบาทที่เกิดขึ้นจริง โดยกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานบางแห่งมีพฤติกรรมการใช้อำนาจเสมือนกรรมการ “ตรายาง” มากกว่ากรรมการ “กำกับดูแล”

จากปัญหาที่กล่าวอ้างไปเมื่ออำนาจที่มีตามกฎหมายของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่ได้ถูกนำมาใช้ตามเจตนาของกฎหมายที่ต้องการ ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้ปรับกฎหมายใหม่แก่เป็นให้อำนาจการบริหารงานภายในสถานศึกษาแก่ผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษาโดยตรงแทน โดยควรปรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษา (เหมือนกับในกรณีของประเทศญี่ปุ่น) เพื่อลดปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างอำนาจที่มีและพฤติกรรมการใช้อำนาจที่เกิดขึ้นจริงได้ เพราะเมื่อกฎหมายได้ปรับใหม่โดยมิได้ให้อำนาจการบริหารงานแก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว บทบาทของคณะกรรมการดังกล่าวจะเปลี่ยนเป็นเพียงแค่การทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ซึ่งเชื่อว่าจะมีความสอดคล้องกับในเชิงพฤตินัยที่เกิดขึ้นจริงมากกว่า และหากต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมจากตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) กลุ่มสำคัญที่สุด คือ กลุ่มของผู้แทนนักเรียน กฎหมายควรมีการเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยระบุให้สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาเพิ่มเติมกลุ่มผู้แทนจากกลุ่มผู้แทนนักเรียนเข้าไปเป็นคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ด้วย (เหมือนกับในกรณี Board of Trustees ของประเทศนิวซีแลนด์) เป็นต้น

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานภายในสถานศึกษา

สถานศึกษานิติบุคคลตามมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีเจตนารมณ์กระจายอำนาจให้สถานศึกษารับผิดชอบการบริหารงานภายในครบทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วยการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป แต่พบว่ายังมีปัญหาดังนี้

4.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารวิชาการ

4.4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารวิชาการจากการวิเคราะห์เอกสาร

ปัญหาที่พบคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของการเกิดสถานศึกษานิติบุคคล มิได้มีการระบุให้อำนาจในการบริหารวิชาการที่มีขอบข่ายงานอยู่มากที่สุดเมื่อเทียบกับงานอื่น ๆ โดยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในการบริหารวิชาการของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลไว้ในตัวบทของมาตรา 35 โดยอาจแยกเป็นอนุมาตรา ซึ่งจะช่วยให้มาตรา 35 ที่เพิ่มเติมขึ้นมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ในเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง โดยกฎหมายดังกล่าวได้วางหลักให้ยึดหลักเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ และได้ระบุขอบข่ายของการบริหารวิชาการไว้ในมาตรา 24 ให้สถานศึกษาต้องมีหน้าที่จัดกระบวนการเรียนรู้ไว้มากมายถึง 6 อนุมาตรา อาทิ จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยให้คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล ฝึกทักษะ กระบวนการคิดให้ผู้เรียน จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียนและอำนวยความสะดวกเพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ รวมไปถึงการจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลาทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ⁸ โดยทั้ง 6 อนุมาตราดังกล่าวถูกรวมอยู่ในขอบข่ายของการบริหารวิชาการทั้งสิ้น ฉะนั้นกฎหมายสถานศึกษานิติบุคคลควรที่จะมีการระบุถ้อยคำลงในในมาตรา 35 เข้าไปด้วย หรืออาจระบุให้สถานศึกษามีอำนาจตามมาตรา 24 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ได้ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดการศึกษาของประเทศ แต่ปัญหาที่พบกฎหมายระบุเฉพาะความรับผิดชอบแต่ไม่ได้ให้อำนาจลงมา ทั้งนี้เพราะมาตรา 35 ระบุเพียงสั้น ๆ ว่า

⁸ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และ 24

ให้สถานศึกษาตามมาตรา 34(2) เป็นนิติบุคคล แต่มิได้ระบุนอบอำนาจที่ควรต้องมีเอาไว้แต่อย่างใด ทำให้เกิดข้อจำกัดของนิติบุคคลมหาชนที่มีอำนาจขึ้นได้ก็ด้วยการมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ปัญหาประเด็นแรกนี้จะครอบคลุมไปถึงทั้งปัญหาด้านการบริหารงานภายในสถานศึกษาที่เหลืออีก 3 งานด้วย โดยผู้วิจัยจะขอนำเสนอประเด็นแรกไว้เฉพาะในหัวข้อนี้เท่านั้น

ประเด็นต่อมาในด้านการจัดทำหลักสูตร พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 26 กำหนดให้สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาขึ้นเอง โดยคำนึงถึงสภาพปัญหาของชุมชนและสังคม รวมถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามความคาดหวังของชุมชนที่ตั้งของสถานศึกษานั้น ๆ ครอบคลุมถึงหลักสูตรทุกระดับและทุกประเภท ต้องมีความหลากหลาย ทั้งนี้มาตรา 28 กำหนดให้หลักสูตรแบ่งความรับผิดชอบเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 คือ หลักสูตรแกนกลาง ให้ส่วนกลางมีหน้าที่จัดทำ และส่วนที่ 2 คือ หลักสูตรสถานศึกษาให้สถานศึกษานั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ (มาตรา 28) ปัญหาที่พบคือ สถานศึกษาโดยเฉพาะในระดับประถมศึกษาขนาดเล็กซึ่งโดยปกติจะมีข้าราชการครูที่บรรจุอยู่เพียงไม่กี่คน แต่ละคนต้องรับผิดชอบภาระงานสอนมากอยู่แล้ว ฉะนั้นการหากจะเพิ่มความรับผิดชอบให้จัดทำหลักสูตรสถานศึกษาถือว่าเป็นอุปสรรคในการทำงานพอสมควร สอดคล้องกับงานวิจัยของณรงค์ บุญแนบ ที่พบว่า สถานศึกษาขนาดเล็กสามารถดำเนินการด้านการบริหารงานหลักสูตรได้น้อยกว่าสถานศึกษาขนาดกลางและขนาดใหญ่ สาเหตุเนื่องจากสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน ความรับผิดชอบในหน้าที่ของครูก็มีมากน้อยแตกต่างกัน โดยครูที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาขนาดเล็กจะมีภาระงาน (Load การสอนต่อสัปดาห์) มากกว่าครูที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาขนาดกลางและใหญ่ แม้ในปัจจุบันสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลแล้วแต่บุคลากรโดยภาพรวมของทั้งระบบก็ไม่ได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานศึกษาขนาดเล็กมีครูจำนวนน้อย วัสดุอุปกรณ์ สื่อ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ก็ไม่พร้อมเหมือนกับสถานศึกษาขนาดกลางและใหญ่ ครูมีภาระงานมากและต้องรับผิดชอบงานสนับสนุนอื่น ๆ เช่น งานธุรการ พัสดุ ฯลฯ เพิ่มเติม⁹ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าประเด็นดังกล่าวนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความพร้อมของสถานศึกษาที่อิงอยู่กับขนาดของสถานศึกษา เนื่องมาจากเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานบริหารหลักสูตรด้านการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของสถานศึกษา แต่ในทางปฏิบัติกลายเป็นสิ่งที่สถานศึกษาขนาดเล็กมีอาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ทำให้กลายเป็นปัญหาสำคัญของการบริหารวิชาการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้สถานศึกษามีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการบริหารวิชาการทั้งหมด

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, โครงการพัฒนากฎหมายการศึกษาเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา), หน้า15

ทั้งนี้ปัญหาในการบริหารวิชาการของสถานศึกษานิติบุคคล จากการวิเคราะห์เอกสารโดยภาพรวมแล้วพบว่ามีปัญหาในระดับที่ไม่มาก ประเด็นนี้ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าอาจเนื่องมาจากการบริหารวิชาการถือเป็นงานหลักของสถานศึกษา และเป็นพันธกิจหลักของทุกสถานศึกษาที่ต้องรับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอน โดยก่อนที่สถานศึกษาจะเป็นนิติบุคคลก็สามารถดำเนินการได้เป็นปกติเกือบทุกด้านอยู่แล้ว สอดคล้องกับงานวิจัยในอดีตที่พบว่ามีปัญหาด้านความคล่องตัวหรือความไม่มีอิสระของการบริหารวิชาการของสถานศึกษานิติบุคคลในระดับที่ไม่มากเมื่อเทียบกับการบริหารงานด้านอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะต้นสังกัดเดิมมีวัฒนธรรมการบริหารงานที่ค่อนข้างให้อิสระในการบริหารงานด้านวิชาการแก่สถานศึกษามาก่อนแล้ว ดังนั้นบทบาทที่เป็นอยู่จะเป็นลักษณะพี่เลี้ยงหรือผู้อำนวยการช่วยพัฒนาคุณภาพการบริหารวิชาการของสถานศึกษา เพราะเป็นตัวชี้วัดสำคัญของการประเมินคุณภาพการทำงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้มอบอำนาจในการบริหารงานด้านนี้แก่สถานศึกษาอยู่พอสมควร รวมทั้งผู้บริหารสถานศึกษาก็ได้ให้อิสระในการบริหารวิชาการแก่ครูผู้สอนในลักษณะการเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ซึ่งครูจะมีอำนาจในการบริหารจัดการเรียนการสอนในรายวิชาของตัวเองพอสมควรอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตามเมื่อสถานศึกษาเข้าสู่ความเป็นนิติบุคคลแล้ว เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้เกิดการเพิ่มระดับความมีอิสระ คล่องตัว รวดเร็วในการบริหารวิชาการแก่สถานศึกษาให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย โดยคาดว่าเมื่อสถานศึกษามีความเข้มแข็งจากผลของความเป็นนิติบุคคลแล้วย่อมจะสามารถพัฒนางานวิชาการซึ่งเป็นงานหลักของการบริหารสถานศึกษาได้ดียิ่งขึ้น

4.4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารวิชาการจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่ม ถึงประเด็นปัญหาด้านการบริหารงานวิชาการที่เกิดขึ้นพบว่ามีบางประเด็นที่แตกต่างจากการวิเคราะห์เอกสาร เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการผู้ปฏิบัติโดยตรงคือผู้อำนวยการสถานศึกษา ในฐานะผู้แทนสถานศึกษานิติบุคคลที่มาร่วมสนทนากลุ่มเพื่อให้อิสระ มีรายละเอียดที่นอกเหนือจากการวิเคราะห์เอกสารสรุปได้ ดังนี้

ก) ปัญหาการให้อำนาจของการกำหนดสัดส่วนหลักสูตรของสถานศึกษานิติบุคคลที่ได้ให้สัดส่วนแก่สถานศึกษาน้อยเกินไป จึงควรแบ่งสัดส่วนให้สถานศึกษามีอิสระในการจัดทำมากกว่าที่เป็นอยู่ที่ให้มาเพียงร้อยละ 30 เท่านั้น โดยมาตรา 28 กำหนดให้หลักสูตรแบ่งความรับผิดชอบเป็น 2 ส่วน ได้แก่ หลักสูตรแกนกลางให้ส่วนกลางมีหน้าที่จัดทำ และส่วนที่ 2 คือ หลักสูตรสถานศึกษาให้สถานศึกษาเป็นผู้จัดทำ โดยใช้สัดส่วน 70/30 ซึ่งให้อำนาจแก่ส่วนกลางในการกำหนด

หลักสูตรแกนกลางมากถึงร้อยละ 70 ในขณะที่ให้อำนาจแก่สถานศึกษาเพียงร้อยละ 30 ถือว่าน้อยเกินไป นอกจากนี้การจัดโครงสร้างหลักสูตรของบางสถานศึกษาพบว่า การจัดผังคาบเรียน ที่กำหนดว่าต้องเรียนวิชาใดอย่างละกี่คาบนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้มีตารางกำหนดมาให้ทั้งหมด ไม่แตกต่างจากก่อนที่จะเป็นสถานศึกษานิติบุคคลแต่อย่างใด ทำให้ไม่สะท้อนถึงควมมีอิสระของการบริหารวิชาการ เพราะหลักสูตรถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการเรียนรู้ตามเป้าประสงค์ของสังคม ควรให้สถานศึกษามีส่วนในการกำหนดหลักสูตรสถานศึกษามากกว่าที่เป็นอยู่ แต่ทั้งนี้กลุ่มสนทนาได้มีความกังวลถึงความพร้อมของสถานศึกษาขนาดเล็ก จึงเสนอทางแก้ปัญหาที่มีลักษณะเป็นกลางโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้สำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก โดยกฎหมายควรระบุสัดส่วนความรับผิดชอบสำหรับหลักสูตรสถานศึกษาไว้เป็นช่วงกว้าง ๆ ตั้งแต่ร้อยละ 30 – 50 แปรผันไปตามความพร้อมหรือขนาดของแต่ละสถานศึกษา โดยกลุ่มเสวนาเชื่อว่าหากเพิ่มสัดส่วนให้สถานศึกษามากขึ้น จะช่วยทำให้หลักสูตรสามารถผลิตผู้เรียนได้ตอบสนองความต้องการของชุมชนมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ในส่วนของมาตรการควบคุมก่อนการประกาศใช้หลักสูตรสถานศึกษา กฎหมายควรกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประจำสถานศึกษาที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอยู่แล้ว แล้วจึงเสนอเป็นเรื่องแจ้งเพื่อทราบไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยไม่ต้องยื่นขอการอนุมัติจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอีกต่อไป ทั้งนี้เพราะสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลมีคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจไว้อยู่แล้ว และควรส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการตนเองในด้านงานวิชาการอย่างอิสระมากกว่าเดิม

ประเด็นตามข้อ ก) นี้ผู้วิจัยพบว่าเป็นมุมมองที่แตกต่างจากการวิเคราะห์เอกสารที่เสนอไว้เนื่องจากสถานศึกษาขนาดเล็กการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาถืออุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน แต่ในขณะที่สถานศึกษาขนาดใหญ่หรือขนาดใหญ่พิเศษมีความต้องการให้เพิ่มสัดส่วนความรับผิดชอบในการกำหนดหลักสูตรสถานศึกษาแก่สถานศึกษามากกว่าร้อยละ 30 อย่างที่เป็นอยู่ ฉะนั้นประเด็นนี้จึงได้ข้อค้นพบที่ชัดเจนว่า “ขนาดของสถานศึกษา” เป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการเป็นสถานศึกษานิติบุคคล การที่กฎหมายไม่จำแนกว่าสถานศึกษาขนาดใดที่เป็นนิติบุคคลบ้าง ถือว่ามีผลต่อการเกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ตามมาเป็นอย่างมากดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว

ข) ปัญหาเรื่องการจัดห้องเรียนโปรแกรมพิเศษ หรือห้องเรียนที่จัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษซึ่งมีต้นทุนการผลิตสูงกว่าห้องเรียนปกติ กฎหมายกำหนดให้สถานศึกษาต้องขออนุญาตเป็นกรณี ๆ ไป แต่ในทางปฏิบัติพบว่ายังไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินการเพราะยังมีขั้นตอนมากมายไม่แตกต่างจากเมื่อครั้งสถานศึกษายังไม่เป็นนิติบุคคล โดยปัจจุบันโปรแกรมพิเศษประเภทนี้สำหรับสถานศึกษานิติบุคคลของรัฐ จะต้องแข่งกับสถานศึกษาเอกชนซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายกลุ่มเดียวกัน แต่สถานศึกษาของรัฐจะมีความเสียเปรียบสถานศึกษาเอกชนในเรื่องความคล่องตัวในการ

ขออนุญาตเปิดสอนโปรแกรมพิเศษดังกล่าวนี้ เพราะสถานศึกษารัฐต้องได้รับการอนุมัติจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้นจึงจะจัดได้ โดยมีขั้นตอนการขออนุญาตหลายขั้นตอนและต้องใช้เวลาานเหมือนองค์กรในระบบราชการที่เป็นนิติสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาทั่วไป ทำให้เกิดความล่าช้า เสียเปรียบเอกชนที่มีอิสระและคล่องตัวมากกว่า จากข้อมูลของการสนทนากลุ่มพบว่าขั้นตอนการอนุมัติสำหรับสถานศึกษารัฐจะใช้เวลาเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 1 ปีครึ่ง ในขณะที่กระบวนการอนุมัติโปรแกรมพิเศษดังกล่าวสำหรับสถานศึกษาเอกชนจะใช้เวลาประมาณครึ่งปีเท่านั้น ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงขั้นตอนการอนุมัติโปรแกรมพิเศษสำหรับสถานศึกษารัฐให้มีความรวดเร็ว และคล่องตัวมากกว่านี้ โดยกฎหมายอาจกำหนดให้มอบอำนาจการอนุมัติให้แก่กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประจำสถานศึกษานั้น ๆ เป็นผู้พิจารณาตามเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดขึ้นมา เพื่อสะท้อนถึงความคล่องตัวในฐานะการเป็นสถานศึกษานิติบุคคลอย่างแท้จริง

ประเด็นตามข้อ ข) นี้ ผู้วิจัยเสนอว่าควรนำแนวทางการบริหารวิชาการของสถานศึกษานิติบุคคลในประเทศสหราชอาณาจักร (เน้นอังกฤษ) มาปรับใช้ โดยเขียนกฎหมายให้สิทธิ์สถานศึกษาประเภทนี้เป็นไปในลักษณะการมอบอำนาจ (Devolution) แต่ยังคงต้องผูกพันกับข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานร่วมกันของ ได้แก่ หลักสูตรการศึกษาชาติ และเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาชาติ โดยให้อำนาจแก่กรรมการบริหารสถานศึกษาดำเนินการและอาจให้มีคณะผู้ตรวจการทำหน้าที่ตรวจเยี่ยมเป็นระยะ ๆ เหมือนหน่วยตรวจสอบ (OFSTED) ของอังกฤษที่มีคณะผู้ตรวจการทำหน้าที่ตรวจเยี่ยมทุก ๆ 4 ปี เพื่อตรวจสอบการจัดการเรียนการสอนของโปรแกรมพิเศษเหล่านี้ได้มาตรฐานตามเกณฑ์หรือไม่ ระบบดังกล่าวจะทำให้การบริหารวิชาการของสถานศึกษามีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงหรือสร้างขั้นตอนให้ซับซ้อนมากมายเกินความจำเป็น และยังคงคล้องกับกฎหมายการกระจายอำนาจจัดการศึกษาของญี่ปุ่น ที่วางหลักให้การศึกษาต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมใดๆ ที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากการจัดการศึกษาโดยหลักต้องกำหนดเงื่อนไขเฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น และพยายามกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางไปให้แก่สถานศึกษามากที่สุด

4.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล

4.4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลจากการวิเคราะห์เอกสาร

ปัญหาที่พบในด้านการบริหารงานบุคคล คือ กฎหมายยังไม่ได้ให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่สถานศึกษานิติบุคคลได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดอัตราและการบรรจุคัดเลือกบุคลากรเข้ามาปฏิบัติราชการในสถานศึกษาพบว่า ไม่มีการระบุให้เป็นอำนาจของสถานศึกษานิติบุคคลที่ชัดเจนพอ จะมีเพียงอำนาจในการสอบครูอัตราจ้างหรือพนักงานราชการเท่านั้น แต่การบรรจุข้าราชการครูพบว่า อำนาจในการจัดการยังคงรวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานเขต

พื้นที่การศึกษาเท่านั้น เพราะกระทรวงยังไม่ได้จัดสรรตรงมาให้สถานศึกษาแต่อย่างใด โดยหากพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 46 วรรค 4 ได้มีการบัญญัติรองรับให้สถานศึกษาที่มีความพร้อมสามารถเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดของตนได้ แต่กฎหมายเพียงเปิดช่องเฉพาะสถานศึกษาที่มีความพร้อมเท่านั้น โดยส่วนใหญ่คือสถานศึกษาขนาดใหญ่ แต่กลุ่มนี้มีจำนวนคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับสถานศึกษาขนาดอื่นๆ แสดงว่ากฎหมายยังไม่สามารถตอบโจทย์ในเรื่องการกระจายอำนาจที่จะทำให้สถานศึกษานิติบุคคลมีอำนาจในการสอบบรรจุแข่งขันเพื่อบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่สถานศึกษาของตนได้จริง เพราะอำนาจและสิทธิเหล่านี้เป็นของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะที่เป็นต้นสังกัดของสถานศึกษาในพื้นที่เท่านั้น โดยยังไม่ปรากฏว่ามีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยตรงแต่อย่างใด

ประเด็นต่อมาเรื่องการบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 53 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งเฉพาะตามอนุมาตราที่ 4 เรื่องการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วย ตำแหน่งครู และตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นในสถานศึกษาของตนเท่านั้น โดยมีเงื่อนไขว่าจะมีผลสมบูรณ์ต้องได้อนุมัติ จาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาก่อน ประเด็นนี้แสดงว่าผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจบรรจุแต่งตั้งเพียงเฉพาะตำแหน่งครูผู้ช่วย และครู คศ.1 เท่านั้น แต่หากเป็นตำแหน่งครูวิทยฐานะตั้งแต่ระดับชำนาญการหรือ (คศ.2) ขึ้นไปพบว่าไม่อยู่ในขอบอำนาจของผู้อำนวยการสถานศึกษาอีกแล้ว อีกทั้งการบรรจุแต่งตั้งครูผู้ช่วย และครู คศ.1 แม้กฎหมายจะให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาแต่คงต้องได้รับการอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาก่อนอยู่ดี ดังนั้นอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาในการบรรจุแต่งตั้งครูผู้ช่วยและครู คศ.1 จึงไม่ได้เบ็ดเสร็จ เพราะกฎหมายยังมีได้เขียนให้อำนาจไว้ให้สิ้นสุดที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้ นอกจากนี้ในบางมาตราพบว่ามีการให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในด้านการบริหารงานบุคคลอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมลงมาถึงการบริหารงานบุคคลในระดับสถานศึกษาแทบทั้งหมด ไม่เป็นไปตามหลักศึกษานิติบุคคลที่กฎหมายมีเจตนาให้มีการกระจายอำนาจลงมา ตัวอย่างเช่น มาตรา 24 "...ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้อย่างกว้างขวาง เช่น รับผิดชอบในการปฏิบัติงานราชการที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เสนอแนะการบรรจุและแต่งตั้ง และการบริหาร

งานบุคคลในเรื่องอื่นที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาเสนอความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลที่มีขอบอำนาจกว้างขวาง ครอบคลุมการกระบวนการบริหารงานบุคคลในระดับสถานศึกษามากเกินไป...”

ผู้วิจัยพบว่า ในประเด็นที่กฎหมายได้ให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษารับผิดชอบในการปฏิบัติงานราชการที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของอ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาด้วย ถือเป็นข้อค้นพบที่ชัดเจนว่า กฎหมายยังไม่ได้ให้อำนาจการบริหารงานบุคคลลงมาถึงสถานศึกษานิติบุคคลอย่างสมควรจะเป็นตามฐานะของสถานศึกษานิติบุคคล เพราะอำนาจยังถูกยึดโยงไว้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่เปลี่ยนแปลง โดยมาตรา 25 กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการบริหารงานบุคคลตั้งแต่การแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาแทบจะไม่เหลืออำนาจในการดำเนินการในการบริหารงานบุคคลภายในสถานศึกษาของตนอีกแล้ว จะปรากฏอยู่บ้างเพียงเฉพาะในกฎหมายที่เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ที่เป็นกรณีการบรรจุแต่งตั้งครูผู้ช่วย และครู คศ.1 เท่านั้น แต่สำหรับครูตั้งแต่ระดับวิทยฐานะชำนาญการ (คศ.2) ขึ้นไปนั้นผู้อำนวยการสถานศึกษาจะมีใช้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 อีกต่อไป ทำให้นิติสัมพันธ์ของผู้อำนวยการสถานศึกษากับผู้ได้บังคับบัญชาในสถานศึกษาขาดอำนาจในการบริหารที่จะควบคุมงานบุคคลได้ เนื่องจากกฎหมายเขียนเชื่อมโยงอำนาจในการดำเนินการด้านงานบุคคลสำหรับครูและบุคลากรภายใน สถานศึกษาโยงกับผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 53 ทั้งสิ้น เช่น มาตรา 59 เรื่องการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษาอื่นภายในเขตพื้นที่การศึกษา กฎหมายได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นต่อไป หรือในมาตรา 63 เรื่องการแต่งตั้งให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะในกรณีที่ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่งหรือไม่ผ่านกระบวนการเลื่อนตำแหน่ง หรือกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมาย ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งให้ผู้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือ วิทยฐานะเดิม รวมทั้งในกรณีการให้ออกจากราชการตามมาตรา 49 กฎหมายได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งให้ผู้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน เป็นต้น จากกฎหมายมาตราดังกล่าวที่ยกมาแสดงถึงความจำเป็นที่ต้องขยายขอบอำนาจการบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 53 ให้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะที่กฎหมายให้ฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของบุคลากรในสังกัดให้มากกว่าที่เป็นอยู่เพื่อเชื่อมโยงถึงอำนาจที่จะดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลตามถ้อยคำที่ปรากฏไว้ในกฎหมายที่ได้กล่าวไปข้างต้น

ประเด็นต่อมาเรื่องการค้าเงินทางวินัย ในมาตรา 27 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ปัญหาได้แก่ ขอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัย

ของผู้อำนวยการสถานศึกษาที่ถูกจำกัดด้วยข้อกฎหมาย เพราะกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาเฉพาะในกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงเท่านั้น แต่หากการเป็นวินัยร้ายแรงตามมาตรา 98 วรรคสอง กฎหมายได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้แต่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แสดงว่าหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นครูที่มีวิถยฐานะตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปแล้วอำนาจในส่วนของการดำเนินการทางวินัยจะอยู่นอกเหนือ ขอบอำนาจของผู้อำนวยการ ซึ่งผิดหลักการบริหารงานบุคคลที่อำนาจดังกล่าวตั้งแต่กระบวนการบรรจุ แต่งตั้ง รวมทั้งดำเนินการทางวินัยควรเป็นอำนาจของผู้บริหารสูงสุดในองค์กรนั้น ๆ แต่ปัญหาพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มิได้บัญญัติรองรับให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสถานศึกษา ในฐานะผู้แทนสถานศึกษานิติบุคคลอย่างที่จะควรจะเป็น เนื่องจากกฎหมายยังคงให้อำนาจไว้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้สถานศึกษาไม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

4.4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลจากการสนทนากลุ่ม

สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการเสวนากลุ่มถึงประเด็นปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้นพบว่ามีแง่มุมที่สอดคล้องกับการวิเคราะห์เอกสาร โดย มีประเด็นที่สรุปได้ ดังนี้

ก) ปัญหาการรออัตราบรรจุเข้ามาปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากสถานศึกษายังไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการสอบบรรจุเองได้ โดยมีกรณีเกิดขึ้นหลายครั้งที่สถานศึกษาเขียนขอครูในสาขาวิชาเอกที่ขาด แต่สำนักงานเขตพื้นที่กลับจัดสรรอัตราครูต่างสาขาวิชาเอกที่สถานศึกษาเขียนขอไป โดยหากสถานศึกษาไม่ยอมรับอัตราดังกล่าวก็จะต้องใช้เวลารอต่อไป แม้บางสถานศึกษายินดีรอเพราะต้องการครูในสาขาวิชาเอกที่ตรงกับความต้องการจริง ๆ ผลคือเมื่อผ่านพ้นเวลาไปนานวันอัตราดังกล่าวนั้นได้ถูกโยกไปให้ที่อื่นแทน ผิดหลักการของสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลซึ่งควรได้สิทธิในการเลือกบรรจุคนที่ตรงกับงานและได้รับการกระจายอำนาจมากกว่านี้ โดยผู้ร่วมเสวนาเห็นว่าอำนาจการบริหารงานบุคคลถือว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเพราะยังไม่สามารถกระจายอำนาจลงมาให้ระดับสถานศึกษาได้อย่างแท้จริง เช่น เรื่องอัตรากำลังกฎหมายยังคงให้อำนาจไว้ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแทบทั้งหมด โดยในทางปฏิบัติเรื่องการวางแผนอัตรากำลัง ในทุกวันที่ 10 มิถุนายน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะมีการสำรวจให้สถานศึกษาเขียนเสนอขออัตรามาที่เขต โดยระบุจำนวนและสาขาวิชาเอกที่ต้องการตามความขาดแคลนของสถานศึกษานั้น ๆ แต่เมื่อสถานศึกษาได้เสนอขึ้นไปแล้วผ่านการพิจารณาจัดสรรกลับมาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพบว่า บางครั้งคุณสมบัติที่สถานศึกษาเขียนขอขึ้นไปได้ถูกปรับเปลี่ยนสาขาวิชาเอกที่ไม่ตรงกับความต้องการ จึงกล่าวได้ว่าด้านการบริหารงานบุคคลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาก็มีนิติสัมพันธ์กับสถานศึกษา

ในลักษณะการบังคับบัญชาเช่นเดิม แม้กฎหมายจะกำหนดหน้าที่ให้สถานศึกษาวางแผนอัตรากำลังคนแต่สุดท้ายกระบวนการต่าง ๆ ยังคงรวมศูนย์อำนาจอยู่กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพงานวิชาการ โดยเฉพาะเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ตกต่ำ สาเหตุมาจากปัญหาเรื่องครู เพราะสถานศึกษาขาดครูทั้งในเชิงปริมาณที่อัตราจัดสรรมาช้าและในเชิงคุณภาพที่จัดสรรมาไม่ตรงกับงานที่ต้องการใช้ ทำให้ครูต้องสอนไม่ตรงกับความถนัดของตนเอง เสมือนใช้คนไม่ตรงกับงาน แต่สถานศึกษาไม่มีทางเลือกเพราะไม่สามารถรออัตราได้แล้วเนื่องจากกำลังจะเปิดภาคเรียนต้องได้ครูเข้ามาปฏิบัติการสอนหรือเกรงว่าหากรอแล้วอัตราจะถูกโยกไปที่อื่น สำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่ได้มีการแก้ปัญหาคือการใช้เปิดรับครูอัตราจ้างเข้ามา แต่ครูอัตราจ้างที่รับเข้ามาก็ไม่มีแรงจูงใจในการทำงาน หรืออยู่ได้ไม่นานเพราะหากสอบบรรจุได้ก็จะลาออกไปเป็นข้าราชการครูทันที ทำให้ต้องเสียเวลารออัตราครูใหม่เข้ามาทดแทนและต้องใช้เวลาในการเรียนรู้งานอีกพอสมควร บางครั้งนำไปสู่การเกิดปัญหาใหม่เข้ามาอีก เช่น ครูอัตราจ้างที่รับเข้ามามีปัญหาเรื่องมาตรฐานวิชาชีพเพราะครูยังไม่มีใบประกอบวิชาชีพครู กลายเป็นปัญหาความเสี่ยงของผู้บริหารสถานศึกษาตามมา

ข) ปัญหาจากเรื่องการเงินเดือน ตามมาตรา 27 ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา และมีอำนาจและหน้าที่ ตามอนุมาตราที่ 2 ในการพิจารณาเสนอความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ดังนั้นควรให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จผ่านการเสนอจากคณะกรรมการอำนวยการสถานศึกษา แล้วจึงส่งไปที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งได้มีการจัดสรรโควตาให้ไว้แล้ว (ส่วนมากคือร้อยละ 15 ของจำนวนข้าราชการในสถานศึกษา) โดยตามหลักการแล้วสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องให้อิสระแก่สถานศึกษาพิจารณา จัดสรรตามที่เสนอไป แต่ในทางปฏิบัติพบว่ากระบวนการพิจารณาขึ้นเงินเดือนมิได้สิ้นสุดที่ระดับสถานศึกษา เพราะสถานศึกษาจะต้องเสนอเรื่องการเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการครูขึ้นไปขอความเห็นชอบจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้เกิดปัญหาคือมีระบบอุปถัมภ์เข้ามาแทรกแซง โดยข้าราชการครูบางคนมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับสำนักงานเขตพื้นที่หรือไปช่วยงานของสำนักงานเขตพื้นที่อยู่บ่อยครั้ง มักจะได้รับการพิจารณาให้ขึ้นกลับมา ทั้ง ๆ ที่บุคคลดังกล่าวอาจไม่ได้ช่วยงานหรืออยู่ปฏิบัติงานภายในสถานศึกษาที่ตนสังกัด ถือเป็นกรณีการแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจด้านการพิจารณาความดีความชอบควรเป็นของผู้บริหารสถานศึกษา และขัดแย้งกับหลักการบริหารจัดการที่ต้องยึดหลักคุณธรรมตามกฎหมายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งต้องประเมินผลบุคคลตามระบบคุณธรรม จากคุณภาพงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้โดยเน้นข้อมูลเชิงประจักษ์จากสถานศึกษาเป็นสำคัญ

จากกรณีปัญหาการบริหารงานบุคคลที่ได้มาจากการวิเคราะห์เอกสาร และการสนทนากลุ่ม แม้จะพบว่ามีปัญหาในระดับมากสอดคล้องกัน โดยสถานศึกษายังไม่มีอิสระ และไม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล เพราะอำนาจยังไม่ได้กระจายลงมาในระดับสถานศึกษาแต่อย่างใด นั่น แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าบริบทของการบริหารการศึกษาของไทยในปัจจุบันที่ยังคงพบปัญหาระบบอุปถัมภ์ในการรับบรรจุคนเข้าเป็นข้าราชการ รวมทั้งปัญหาการทุจริตในการสอบบรรจุข้าราชการที่ยังปรากฏอยู่เป็นระยะ ตลอดจนระบบการคัดเลือกผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษายังไม่มีเกณฑ์ที่เป็นมาตรการคัดกรองด้านคุณธรรมที่เป็นรูปธรรมชัดเจนเพียงพอ ดังนั้นจึงยังมีความจำเป็นที่ต้องคงอำนาจในด้านงานบุคคลโดยเฉพาะอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งไว้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามเดิมไปก่อน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอสงวนที่จะไม่เสนอให้มีการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลดังกล่าวลงไปยังระดับสถานศึกษาเหมือนอย่างเช่นการบริหารงานด้านอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากหากเสนอให้กฎหมายมอบอำนาจเต็มในการบริหารงานบุคคลครบทั้งกระบวนการแก่ผู้บริหารสถานศึกษา ตั้งแต่การเปิดสอบบรรจุข้าราชการ ตลอดจนการให้คุณให้โทษและการให้บุคลากรในสังกัดพ้นสภาพการทำงานได้อย่างเบ็ดเสร็จได้ ณ บริบทของวัฒนธรรมองค์กรที่ยังไม่เอื้อต่อการให้อำนาจเต็มแก่ผู้บริหารสถานศึกษาของรัฐ เนื่องจากอาจนำไปสู่แนวโน้มที่จะเกิดปัญหาใหม่ขึ้นมาในระบบการบริหารสถานศึกษา ปัญหาดังกล่าวได้แก่ ปัญหาการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบธรรมของผู้บริหาร (abuse of power) ซึ่งจะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการครูเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุผลที่กล่าวไปจึงสรุปได้ว่าบริบทของสถานศึกษานิเทศบุคคลของไทยในปัจจุบันนี้ยังไม่พร้อมต่อการรับการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลเพราะอาจนำไปสู่ปัญหาใหม่ที่เป็นผลกระทบซึ่งนำไปสู่ข้อเสียมากกว่าข้อดีที่จะได้จากการกระจายอำนาจในด้านดังกล่าวนี้

4.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณ

4.4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณจากการวิเคราะห์เอกสาร

ปัญหาที่พบในด้านการบริหารงบประมาณ คือ กฎหมายยังไม่ได้ให้อำนาจในการบริหารงบประมาณแก่ผู้บริหารสถานศึกษาเท่าที่ควร เพราะกฎหมายกำหนดขั้นตอนในด้านการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาต้องผ่านการเห็นชอบจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก่อน ทำให้ไม่มีความแตกต่างอะไรจากครั้งที่สถานศึกษาไม่ได้เป็นนิติบุคคลแม้จะมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 59 ให้สถานศึกษานิเทศบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาได้เอง ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น โดยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่า

ด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่กฎหมายยังไม่ได้ให้อิสระแก่สถานศึกษา ในการดำเนินการโดยตรง เพราะกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการกำหนดให้ตราเป็นกฎกระทรวงตามวรรคสาม ของมาตราเดียวกันนี้ ซึ่งพบว่า กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาเพียงไม่กี่เรื่องเท่านั้น เนื่องจากอำนาจที่เหลือยังคง เป็นอำนาจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดิม อีกทั้งการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของ สถานศึกษานิติบุคคลพบว่า ยังไม่ได้ให้ความอิสระแก่สถานศึกษานิติบุคคลอย่างเบ็ดเสร็จ อ้างอิงตาม บันทึกรายการใช้จ่ายที่ราชพัสดุของสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเรื่องเสร็จที่ 143/2543 ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่า สถานศึกษาแม้เป็นนิติบุคคลแล้วแต่ก็ยังคงต้องปฏิบัติตาม เงื่อนไขการใช้จ่ายที่ราชพัสดุดังกล่าวที่กรมธนารักษ์ได้กำหนด เนื่องจากกระทรวงการคลังยังคงเป็น ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่อยู่ในการครอบครองของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลอยู่ เช่นเดิม เมื่อกรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของกระทรวงการคลังมิได้โอนไปให้แก่สถานศึกษานิติบุคคลดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราช พสดุ พ.ศ. 2518 ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุ เช่น หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการขอเช่าใช้หรือเลิกใช้ที่ราชพัสดุ ก็ยังคงมีผลบังคับให้สถานศึกษานิติบุคคล ต้องปฏิบัติตาม จะได้ยกเว้นตามผลของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59 ก็ เพียงเฉพาะหลักเกณฑ์ และวิธีการที่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุที่ คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เท่านั้น

จากประเด็นข้างต้น วินิจฉัยได้ว่าปัญหาการบริหารงบประมาณของสถานศึกษานิติบุคคล เกิดจาก 2 ประเด็นสำคัญ คือ 1) กฎหมายยังไม่ได้ให้อำนาจโดยตรงในการบริหารงบประมาณแก่ ผู้บริหารสถานศึกษาเท่าที่ควร และ 2) สถานศึกษาแม้เป็นนิติบุคคลแล้วอสังหาริมทรัพย์ที่หามาได้ จะได้รับการยกเว้นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ แต่สถานศึกษาก็ไม่ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น จึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้จ่ายที่ราชพัสดุดังกล่าวตามที่กรมธนารักษ์กำหนด ผลที่ตามมาคือ ผู้บริหารสถานศึกษาจึงไม่มีอิสระในการบริหารงานด้านนี้เพราะขาดฐานอำนาจทางกฎหมายที่ยัง มิได้มีการกระจายอำนาจลงมาในระดับสถานศึกษาอย่างแท้จริง

ประเด็นต่อมาเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนพบว่า ยังมีได้มีการจัดสรรตรงมาให้ สถานศึกษา แต่เป็นการจัดสรรผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่คล่องตัว ในการบริหารงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในฐานะผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศยังมิได้มีการจัดสรรงบประมาณทั้งหมด มายังสถานศึกษาโดยตรง เพราะยังใช้วิธีการจัดสรรโดยผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งได้

รวบรวมตัวเลขมาจากสถานศึกษาในพื้นที่ซึ่งต้องเสนอของบประมาณผ่านมาทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ขัดแย้งกับหลักการทั่วไปของนิติบุคคลที่ควรมีนิติสัมพันธ์โดยตรงกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เพราะมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยกัน ทำให้สถานศึกษา ยังคงสภาพเหมือนอยู่ภายใต้บังคับบัญชาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่เปลี่ยนแปลงเพราะต้องของงบประมาณ และรอรับการจัดสรรงบประมาณผ่านจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด จะมีการรับตรงเฉพาะบางรายการซึ่งถือว่าเป็นส่วนน้อยเมื่อเทียบกับแหล่งงบประมาณที่พึงได้รับทั้งหมดของสถานศึกษานิติบุคคล อ้างอิงตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ซึ่งเกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 39 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่วางหลักเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารภายในสถานศึกษารวมทั้งด้านงบประมาณ ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา กฎหมายยังคงเปิดช่องให้การกระจายอำนาจสามารถยืดหยุ่นได้ตามความพร้อมของสถานศึกษา เพราะกฎหมายเขียนไว้กว้าง ๆ ไม่ได้ให้เกณฑ์ที่ชัดเจนในด้านการแสดงถึงความพร้อมเท่าที่ควร อีกทั้งดุลยพินิจในการพิจารณาความพร้อมก็เป็นของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอยู่ดีส่งผลให้สถานศึกษาแม้หากมีความพร้อมแต่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเห็นว่ายังไม่พร้อม อำนาจในการบริหารงบประมาณก็ยังคงเป็นของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดิม โดยจากข้อมูลงานวิจัยที่รวบรวมข้อมูลมหภาคจากผู้บริหารสถานศึกษานิติบุคคลทั่วประเทศ พบว่า งานด้านการบริหารงบประมาณของสถานศึกษานิติบุคคลประสบความสำเร็จในระดับที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับการบริหารงานภายในสถานศึกษาด้านอื่น ๆ โดยเห็นว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังคงรวมอำนาจโดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารงบประมาณ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการให้เกิดการกระจายอำนาจทั้ง 4 งานหลักลงมาให้ถึงระดับสถานศึกษา แต่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากลับเลือกที่จะรวมอำนาจที่ส่วนกลางหรือ สพฐ. ได้มอบมาไว้กับตัวเองและมอบอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้ดำเนินการเป็นเรื่อง ๆ เท่านั้น และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบางส่วนยังมีการกั้นเงินงบประมาณไว้ใช้ในเขตพื้นที่แทนที่จะจัดสรรคืนมาให้ถึงสถานศึกษาทั้งหมด ทั้งนี้เมื่ออำนาจในการจัดสรรงบประมาณมายังสถานศึกษายังคงอยู่กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผลที่ตามมาคือเป็นการเปิดโอกาสให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาใช้การบริหารแบบบังคับบัญชาโดยเน้นสั่งการให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแล้วต้องปฏิบัติตามเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าการบริหารงบประมาณจึงไม่เกิดการกระจายอำนาจและไม่ถือว่าเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใดเลย¹⁰

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า135

จากประเด็นดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดสรรงบประมาณ โดยอาจทำได้ 2 วิธี ได้แก่

1) ระบุให้สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในฐานะส่วนกลางจะต้องจัดสรรงบประมาณของกระทรวงลงมายังสถานศึกษานิติบุคคลโดยตรง ไม่ต้องผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอีก โดยควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 แต่ให้วางเงื่อนไขระบุหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะมีผลใช้เฉพาะกับสถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่กี่คนขึ้นไป ระบุจำนวนตัวเลขไว้ให้ชัดเจน ซึ่งอาจกำหนดเกณฑ์ตัวเลขไว้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ สถานศึกษาประถมศึกษา และสถานศึกษามัธยมศึกษา ทั้งนี้เพราะธรรมชาติของจำนวนผู้เรียนในสถานศึกษาทั้ง 2 ประเภทนี้มีความแตกต่างกัน โดยการกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจนถึงเกณฑ์การพิจารณาลงไปในตัวบทเท่ากับเป็นการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อป้องกันปัญหาการหวงอำนาจ ไม่ยอมกระจายอำนาจด้านการบริหารงบประมาณลงไปให้สถานศึกษารับผิดชอบตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารงบประมาณกฎหมายดังกล่าว อาจให้มีมาตรการเพิ่มเติม เช่น ให้มีคณะกรรมการกลางจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยในทางปฏิบัติกฎหมายอาจกำหนดให้สถานศึกษาที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องจัดทำแผนการใช้งบประมาณไว้ในธรรมนูญของสถานศึกษาเหมือนกับในกรณีของสถานศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ โดยอาจกำหนดสัดส่วนไว้ในหมวดเงินที่สถานศึกษาจะได้รับการจัดสรรแยกเป็นหมวดหมู่และให้ช่วงของการให้นำหน้าในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละหมวดไว้กว้าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้สถานศึกษาได้ใช้อำนาจดุลยพินิจในการบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมา หากสิ้นปีงบประมาณแล้วสถานศึกษาใช้ไม่หมดก็จะสามารถนำไปใช้ในปีถัดไปได้ เพื่อแก้ปัญหาการเร่งใช้งบประมาณในช่วงสิ้นปีงบประมาณที่บ่อยครั้งพบว่าเป็นการดำเนินาฬิกาทรายแม่น้ำ ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า เพราะสถานศึกษาจะเร่งใช้งบประมาณช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณให้หมดไป

2) ใช้วิธีการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนผ่านหน่วยงานกลางที่ตั้งขึ้นมาใหม่โดยเฉพาะเหมือนสำนักงานจัดสรรงบประมาณของประเทศอังกฤษ ซึ่งได้ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการงบประมาณจากรัฐบาลกลางเพื่อจัดสรรตรงไปยังสถานศึกษาโดยตรง ระบบการจัดสรรงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับการจัดสรรจะเป็นลักษณะ Delegated Budgets จำนวนให้ตามสูตรการเงินที่กำหนดขึ้นมาและถ่ายโอนให้ในลักษณะ Devolved Budgets เพื่อใช้จ่ายตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งหน่วยงานนี้หากเกิดขึ้นได้จริงจะสามารถทำหน้าที่ทั้งการกำหนดวงเงินจัดสรรที่เหมาะสมแก่สถานศึกษา และ

จัดสรรโดยตรงเพื่อความสะดวกรวดเร็วและผันงบประมาณได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย พร้อมทั้งทำหน้าที่ในการกำกับตรวจสอบการใช้งบประมาณคู่ขนานไปกับการตรวจสอบขององค์กรอิสระอื่น ๆ เช่น สำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นต้น หรือหากไม่สามารถจัดตั้งสำนักงานบริหารงบประมาณขึ้นมาได้ ผู้วิจัยเสนอให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาในพื้นที่แบบ Block Gantt เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดสรรงบประมาณยิ่งขึ้น

4.4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณจากการสนทนากลุ่ม

สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการเสวนากลุ่มถึงประเด็นปัญหาด้านการบริหารงบประมาณที่เกิดขึ้นพบว่า มีแง่มุมที่สอดคล้องกับการวิเคราะห์เอกสาร โดยมีประเด็นที่สรุปได้ดังนี้

ก) ปัญหาความไม่คล่องตัวและความไม่เพียงพอของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรลงมา โดยงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในส่วนของงบดำเนินการได้มาน้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการและขั้นตอนยุ่งยากไม่แตกต่างอะไรจากสถานศึกษาในนิติสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาที่เป็นมาในอดีต แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจสถานศึกษามีอิสระในการบริหารงบประมาณในส่วนของที่ตั้งไว้สำหรับสถานศึกษาตามที่ได้รับการกำหนดวงเงินที่กำหนดได้ แต่เงื่อนไขคือต้องได้รับมอบอำนาจจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาก่อน ซึ่งการมอบอำนาจดังกล่าวที่เป็นอยู่ก็เป็นเพียงการมอบอำนาจเฉพาะเรื่องเท่านั้น ไม่ใช่มอบอำนาจในลักษณะที่จะทำงานปกติได้ ดังนั้นการดำเนินการในแต่ละเรื่องก็ต้องเสนอสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อให้มอบอำนาจลงมาให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาดำเนินการได้ อีกทั้งขั้นตอนต่าง ๆ ในการเสนอเรื่องหรือเสนอเบิกงบประมาณก็ยังคงไม่คล่องตัว สรุปแล้วในทางปฏิบัติเรื่องการจัดสรรงบประมาณยังเป็นอำนาจของเขตเช่นเดิม นอกจากนี้ยังพบปัญหาความล่าช้าจากขั้นตอนมากมาย เช่น การกำหนดแบบบูรณาการหรือคุณลักษณะเฉพาะและการจัดซื้อจัดจ้างของสถานศึกษาก็ยังขาดความคล่องตัวเพราะกระบวนการในการดำเนินงานยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอย่างเคร่งครัด โดยสถานศึกษานิติบุคคลควรจะมีอิสระในการดำเนินการมากกว่านี้ เพราะผลที่ตามมาเมื่องบประมาณได้รับการจัดสรรมาช้า ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาเป็นอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่นเรื่องงบประมาณในงานวิชาการสถานศึกษาส่วนใหญ่จะจัดสรรงบประมาณลงไปเพื่องานวิชาการในสัดส่วนที่มากเป็นอันดับ 1 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับ คิดถัวเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละกว่า 70 ไปลงในงานวิชาการ แต่ในทางปฏิบัติพบว่างบประมาณบางส่วนที่รวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งยังไม่ได้ถ่ายโอนลงมายังสถานศึกษาตามสัดส่วนที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังพบว่า การจัดสรรงบประมาณลงมาสถานศึกษาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะเขียนกว้าง ๆ ว่าเป็นหมวดงบประมาณ ก่อสร้างฯ แต่กลับพบว่าในบางกรณีครุภัณฑ์บางรายการของสถานศึกษาแค่ชำรุดไม่ถึงกับต้องซื้อใหม่ เพราะยังซ่อมแซมให้

กลับมาใช้งานได้ซึ่งจะเป็นการใช้ทรัพยากรได้คุ้มค่ามากกว่า โดยมีกรณีศึกษาทำโครงการเสนอซ่อมครุภัณฑ์โดยเรียกช่างมาตีราคาทำตามระเบียบทุกประการเสนอขึ้นไปที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่ทางเขตกลับแจ้งว่าไม่อนุญาตให้ทำเป็นซ่อมแซมเพราะงบในส่วนนี้อยู่ในหมวดงบลงทุน ดังนั้นต้องทำโครงการเป็นชื่อใหม่เท่านั้น แม้สถานศึกษาพยายามชี้แจงโดยตีความว่าเป็นการใช้งบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา และเพื่อประโยชน์ในการประหยัดงบประมาณของทางราชการ แต่อำนาจในการพิจารณาที่ไม่ได้อยู่ที่สถานศึกษานิตบุคคลเลย เมื่อเขตสรุปว่าจะให้ทำอย่างไร สถานศึกษาต้องทำตามนั้นมิเช่นนั้นจะไม่สามารถใช้งบประมาณในส่วนนั้นได้ จึงสะท้อนถึงความไม่คล่องตัวในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา อีกกรณีตัวอย่างคือเรื่องงบประมาณช่วยนักเรียนยากจนทางเขตจำกัดให้ใช้และเบิกได้เฉพาะ 4 เรื่องเท่านั้น หากไม่ใช่ตามนี้ห้ามใช้ ทำให้ปัจจุบันที่นำมาใช้ได้ก็เพียงเฉพาะค่าพาหนะเท่านั้น เนื่องจากรายการอื่น ๆ ที่เหลือถูกรวบคลุมอยู่ในนโยบายเรียนฟรีของรัฐบาลแล้วทำให้ไม่สามารถเบิกออกมาใช้ได้ ทำให้งบประมาณที่เหลือในบัญชีนี้มาใช้เพิ่มเติมแก่นักเรียนยากจนได้เต็มสิทธิที่สถานศึกษาได้รับมา

ประเด็นปัญหาตามข้อ ก) นี้ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีได้เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจบริหารงบประมาณในสถานศึกษานิตบุคคลของตนเองเลย แม้กฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีฐานะเป็นผู้แทนนิตบุคคล มีอำนาจในการบริหารงบประมาณภายในสถานศึกษาของตนได้ แต่ในทางปฏิบัติอำนาจดังกล่าวก็ยังคงถูกรวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดิม ทั้งนี้เพราะกฎหมายยังไม่ได้ให้อำนาจในการบริหารงบประมาณแก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาอย่างชัดเจน ดังนั้นมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถใช้ดุลยพินิจในการบริหารงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมาแล้วมากขึ้น ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มพบว่า ประเด็นดังกล่าวสำนักงานเขตพื้นที่ยังคงมีบทบาทในฐานะผู้บังคับบัญชาด้านการบริหารงบประมาณแก่สถานศึกษาเหมือนเช่นที่เคยเป็นต้นสังกัดมาก่อน สอดคล้องจากงานวิจัยเชิงสำรวจที่ได้ข้อค้นพบตรงกันว่า สถานศึกษาขาดอิสระและไม่ได้รับการกระจายอำนาจในด้านนี้เท่าที่ควร

ข) ปัญหาเรื่องการเก็บรักษาเงินของสถานศึกษาน้อยเกินไป โดยตามคู่มือการตรวจสอบภายในสถานศึกษาด้านการเงินการบัญชี กำหนดให้สถานศึกษาต้องรวบรวมเงินรายได้แผ่นดินนำส่งอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง และหากขณะใดขณะหนึ่งมีเงินอยู่เกินกว่า 10,000 บาท ก็ต้องให้รีบนำส่งอย่างช้าภายใน 7 วันทำการ หรือหากเป็นเงินรายได้สถานศึกษาที่ได้มาจากการระดมทรัพยากรสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กหากเกิน 30,000 บาท ก็ต้องนำส่งเช่นกัน อีกทั้งยังต้องนำเข้าระบบมากมายเหมือนกับงบประมาณที่ส่วนกลางจัดสรรมา ทั้ง ๆ ที่แหล่งงบประมาณมาจากบัญชีที่ต่างกัน เมื่อกฎหมายเปิดโอกาสให้สถานศึกษานิตบุคคลทำได้อีกควรจะต้องเปิดช่องให้คล่องตัว

กว่านี้ ซึ่งเห็นว่าวงเงินจำนวนดังกล่าวที่อนุญาตให้สถานศึกษาเก็บรักษาได้นั้นมีวงเงินที่น้อยเกินไป ไม่มีสอดคล้องกับความเป็นจริงที่ต้องมีกระแสเงินสดหมุนเวียน (Cash Flow) ในแต่ละวันที่สถานศึกษามีเงินสดหมุนเวียนมากกว่านั้น โดยหากนำไปฝากไว้กับคลังโดยผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หากต้องการจะนำออกมาจะต้องใช้เวลาพอสมควร ทำให้ไม่คล่องตัว นอกจากนี้ยังพบว่า การเก็บรักษาเงินในส่วนเกินที่กฎหมายกำหนดให้ต้องส่งคลังนั้นยังคงต้องนำส่งผ่านเขตอยู่ดี ดังนั้นสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลควรมีสวัสดิ์ส่งตรงไปยังคลังได้เอง โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดใหญ่มีความพร้อมในการดำเนินการได้ รวมถึงเงินอุดหนุนรายหัวที่กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรมาเมื่อต้องการใช้ก็ต้องตั้งเรื่องผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งทำให้สถานศึกษาขาดความคล่องตัว อีกทั้งใบเสร็จรับเงินที่กฎหมายกำหนดให้สถานศึกษาต้องออกทุกครั้งที่มีการรับเงินมาก็ต้องรับ และใช้ใบเสร็จที่ออกจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น โดยสถานศึกษาต้องทำเรื่องมาเบิกจากเขตออกไปเป็นระยะ ๆ ไม่สามารถพิมพ์ใบเสร็จของสถานศึกษาขึ้นเองได้

ประเด็นตามข้อ ข) นี้ ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายควรเพิ่มวงเงินในการเก็บรักษาเงินให้สถานศึกษามากกว่านี้ โดยอาจกำหนดเป็นพิสัยจำแนกตามความพร้อมหรือตามขนาดของสถานศึกษา รวมถึงควรเปิดโอกาสให้สถานศึกษาขนาดใหญ่หรือขนาดใหญ่พิเศษสามารถส่งเงินเข้าคลังได้โดยตรง และเปิดบัญชีสถานศึกษารับเงินโอนจากงบประมาณที่กระทรวงจัดสรรมาเข้าบัญชีสถานศึกษาได้โดยตรงไม่ต้องผ่านทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอีกต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และความรวดเร็วในการบริหารงบประมาณที่มีปัญหาเรื่องความล่าช้าเสมอมา และยังเป็นการลดภาระของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้อีกด้วย

ค) ปัญหาขาดเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานงบประมาณโดยตรงที่มาจากข้าราชการสายสนับสนุน ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการทำบัญชีหรือการทำพัสดุ จัดซื้อ จัดจ้างโดยตรงตามสาขาวิชาที่ตนเองได้เรียนมา เนื่องจากปัจจุบันสถานศึกษาได้ให้ข้าราชการครูที่มีได้มีความรู้ในเรื่องบัญชีหรือด้านการเงินมาแต่อย่างใด โดยพบว่าภาระงานสนับสนุนที่ครูมีความกังวลมากที่สุด หากได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบก็คืองานด้านการเงิน พัสดุ ซึ่งเป็นขอบข่ายงานที่อยู่ในด้านการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา ทั้งนี้เพราะครูกังวลว่าตนจะมีความเสี่ยงในการทำงานที่ตนไม่มีความรู้ ความเข้าใจมาก่อน และเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับระเบียบมากมายที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดทั้งระเบียบที่มาจากกระทรวงศึกษาธิการกำหนด และยังมีระเบียบที่มาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หรือระเบียบของกระทรวงการคลัง เป็นต้น ทำให้มีความเสี่ยงต่อการถูกตั้งกรรมการสอบวินัยได้หากทำผิดพลาด ดังนั้นหากเป็นสถานศึกษานิติบุคคลแล้วก็ควรสามารถสรรหาบุคลากรสายสนับสนุนที่มีความรู้เฉพาะทางในเรื่องดังกล่าวเข้ามาทำโดยตรง จะช่วยลดความเสี่ยงในการทำงานได้เป็นอย่างมาก

ประเด็นปัญหาตามข้อ ค) นี้ผู้วิจัยเห็นว่ามีเป็นผลที่คาบเกี่ยวมาจากปัญหาเรื่องงานบุคคล ที่สถานศึกษาขาดบุคลากรสายสนับสนุนเข้ามาทำหน้าที่ในส่วนนี้ จากการสนทนากลุ่มทราบว่าเดิม กพ. เคยจัดสรรข้าราชการมาเป็นบุคลากรสายสนับสนุนประจำสถานศึกษา แต่ปัจจุบันพบว่าไม่ได้มีการจัดสรรจาก กพ. มาให้สถานศึกษาอีกแล้ว โดยสถานศึกษาส่วนใหญ่จะแก้ปัญหาโดยการให้ข้าราชการครูในสถานศึกษามาทำงานสนับสนุนรวมถึงงานงบประมาณ/พัสดุ ควบคู่กับงานสอนไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งถือเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ แต่บริบทของความเป็นจริงสำหรับการจัดสรรอัตราสายสนับสนุนให้สถานศึกษานิตยบุคคลมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติน้อยมาก เนื่องจากเป็นข้อจำกัดโดยเฉพาะสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กที่ข้าราชการสายผู้สอนยังมีไม่ครบชั้นเรียน ดังนั้นการที่จะได้รับจัดสรรบุคลากรสายสนับสนุนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมารับผิดชอบงานดังกล่าวเหมือนดังกรณีของสถานศึกษานิตยบุคคลในต่างประเทศนั้นถือว่ามีความเป็นไปได้น้อยมาก ฉะนั้นแนวทางแก้ปัญหาที่มีความเป็นไปได้มากกว่าผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการจัดการอบรมเพิ่มเติมแก่ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ พร้อมทั้งจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานที่มีการปรับปรุงรวบรวมปัญหาที่เกิดขึ้นให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ร่วมกับการตั้งศูนย์ประสานงาน (call center) จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในแต่ละแห่งที่จัดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านดังกล่าวมาประจำศูนย์ประสานงานเพื่อทำหน้าที่รับเรื่องและตอบคำถามให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในสถานศึกษานิตยบุคคล และเผยแพร่คำถาม – คำตอบดังกล่าวผ่านทางสื่อที่กลุ่มผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้สะดวก เพื่อเป็นระบบสารสนเทศที่ช่วยลดความเสี่ยงในการปฏิบัติงานให้กับสถานศึกษานิตยบุคคลดังกล่าว

4.4.4 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป

4.4.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไปจากการวิเคราะห์เอกสาร

จากงานวิจัยที่ได้มีการสำรวจปัญหาจากระดับมหภาคในภาพรวมพบว่า มีปัญหาด้านความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาในด้านการบริหารงานทั่วไปในระดับน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับปัญหาด้านอื่น ๆ¹¹ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงพบปัญหาบางประการที่สะท้อนประเด็นปัญหาตามหัวข้อนี้ โดยผู้วิจัยขอนำเสนอเพียงประเด็นเดียว ได้แก่ ปัญหาการไม่มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานทั่วไปได้อย่างเบ็ดเสร็จ ซึ่งประเด็นนี้ก็เป็นข้อจำกัดเรื่องการมอบอำนาจเหมือนกับงานอื่น ๆ ที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 วางหลักให้เป็นการมอบช่วงอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการผ่านทางสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ต่อมายังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และปลายทางมายังสถานศึกษาตามลำดับ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า อำนาจในด้านการบริหารงานทั่วไป

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13

ทั้งหมด สพฐ. ได้มอบไปให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแทบทั้งหมดแล้ว ส่วนเรื่องการมอบอำนาจต่อลงมาให้ถึงระดับสถานศึกษานั้นกฎกระทรวงดังกล่าวในข้อที่ 3 ได้เปิดช่องให้สามารถกระจายอำนาจเฉพาะบางเรื่อง หรือใช้ดุลยพินิจพิจารณาจากพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาที่จะรับมอบอำนาจ รวมทั้งสามารถกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามได้ โดยสภาพปัจจุบันที่พบจากงานวิจัยของสภาการศึกษาคือการบริหารงานทั่วไปกฎหมายที่เป็นอยู่ก็เป็นเพียงการมอบอำนาจเฉพาะเรื่องเท่านั้น¹² ไม่ใช่มอบอำนาจในลักษณะที่จะทำเป็นงานปกติได้อย่างที่ควรจะเป็น ทั้ง ๆ ที่เนื้อหาของการบริหารงานทั่วไปเป็นเรื่องฉาบฉวยทั่วไปภายในโดยแท้ของสถานศึกษานั้น ๆ ซึ่งตามปกติแล้วควรมอบอำนาจให้แก่สถานศึกษาดำเนินการได้อย่างเบ็ดเสร็จ เพราะเป็นเรื่องงานธุรการทั่วไปไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงบประมาณและบุคลากรที่ถูกแยกออกไปแล้ว โดยตัวอย่างของงานในด้านนี้ อาทิ งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน งานพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ งานพัฒนาองค์กร งานอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม งานจัดทำสำมะโนผู้เรียน งานส่งเสริมงานกิจการนักเรียน งานประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้เป็นเรื่องงานเฉพาะภายในของสถานศึกษาควรมอบให้เป็นอำนาจเต็มอย่างเบ็ดเสร็จแก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาไปเป็นการถาวร เพื่อสะท้อนถึงความคล่องตัวในการบริหารจัดการตนเองที่ไม่ควรจะใช้การมอบอำนาจเป็นการเฉพาะเรื่องอย่างที่เป็นอยู่ เพราะดุลยพินิจในเรื่องการบริหารงานทั่วไปในขอบข่ายที่กล่าวไปนี้ควรเป็นของผู้ผู้อำนวยการสถานศึกษาทั้งหมดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของสถานศึกษาที่ต้องรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการภายในอยู่แล้ว

ประเด็นตามข้างต้นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ขอบข่ายงานด้านการบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษานี้เป็นเรื่องกิจการภายในสถานศึกษา ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องอีกแล้ว เพราะอาจเข้าข่ายเป็นการก้าวล่วงกิจการภายในสถานศึกษามากเกินไป ซึ่งขัดต่อหลักการของความเป็นสถานศึกษานิติบุคคลโดยสิ้นเชิง ฉะนั้นจึงเห็นควรให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการมอบอำนาจในด้านการบริหารงานทั่วไป จากเดิมที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่เป็นมอบอำนาจเฉพาะเรื่องเปลี่ยนเป็นให้มอบอำนาจเป็นการทั่วไป โดยกำหนดระดับของการกระจายอำนาจตามขนาดของสถานศึกษาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

4.4.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไปจากการสนทนากลุ่ม

สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการเสวนากลุ่มถึงประเด็นปัญหาด้านการบริหารงานทั่วไปที่เกิดขึ้นพบว่ามีแง่มุมที่สอดคล้องกับการวิเคราะห์เอกสาร พบว่า มีประเด็นไม่มากเมื่อเทียบกับการบริหารงานด้านอื่น ๆ โดยมีประเด็นที่สรุปได้ดังนี้

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 15

ก) ปัญหาการขาดอิสระในการกำหนดระเบียบทรงผมนักเรียน ซึ่งเป็นหนึ่งในขอบข่ายการบริหารงานทั่วไปภายในสถานศึกษา เนื่องจากเมื่อประมาณหลังวันเด็กของปี พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมา ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการได้มีนโยบายให้สถานศึกษาอนุญาตให้นักเรียนไว้ผมยาวได้ โดยอ้างถึงกฎหมาย 2 ฉบับที่เกี่ยวข้อง คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2515 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2515) และเพิ่มเติมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2518) ที่ระบุว่าให้นักเรียนไว้ผมยาวได้ โดยกล่าวว่ากรณีที่สถานศึกษายังคงยึดติดกับทรงผมเกรียนซึ่งไม่ถูกต้อง จึงได้มีการสั่งจากรัฐมนตรีให้สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้ทำหนังสือเวียนเพื่อแจ้งไปยังสถานศึกษาทุกแห่ง เพื่อกำชับว่าในเรื่องของทรงผมนักเรียนนั้นต้องยึดกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2518 ซึ่งระบุไว้ชัดเจน ให้นักเรียนชายไว้ทรงยาวแบบรองทรงได้ และให้นักเรียนหญิงเลือกไว้ผมสั้นหรือยาวได้ กรณีการสั่งการหรือนโยบายที่จะส่งมาเป็นหนังสือเวียนแจ้งให้ปฏิบัติตาม ผู้ร่วมเสวนาเห็นว่าควรเป็นเรื่องภายในของสถานศึกษาแต่ละแห่งที่ ควรให้ผู้บริหารได้หารือกับครู ผู้รับผิดชอบและทำความเข้าใจกับผู้ปกครองเพื่อได้ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเรื่องดังกล่าวเอง ตามความเหมาะสมของบริบทใน แต่ละแห่งภายใต้การดูแลของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ๆ โดยบางสถานศึกษาเกรงจะเกิดปัญหาตามมาจากการอนุญาตให้นักเรียนไว้ผมยาวได้ เนื่องจากกังวลเรื่องปัญหาสุขภาพหนังศีรษะของนักเรียน โดยเฉพาะนักเรียนระดับประถมศึกษา ซึ่งธรรมชาติชอบวิ่งเล่นตอนพักเที่ยง เมืองไทยเมืองร้อนเหงื่อออกง่าย ไม่มีห้องเรียนปรับอากาศ เมื่อนักเรียนขึ้นมาเรียนตอนบ่ายศีรษะจึงมีเหงื่อทำให้เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาสุขภาพหนังศีรษะและติดเชื้อ ๆ ในชั้นเรียนได้ ส่วนผู้แทนจากสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาได้กังวลถึงผลกระทบที่ตามมาจากการปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงในเรื่องดังกล่าว เพราะนักเรียนมัธยมเมื่อไว้ผมยาวมาโรงเรียนได้ โดยปกติย่อมต้องใช้เวลาในการแต่งตัวมากขึ้น มีค่าใช้จ่ายส่วนตัวมากขึ้นในการดูแลความสวยงามของตัวเองเพิ่มขึ้นตามมามากมายจึงอาจเป็นภาระให้แก่ผู้ปกครองได้ รวมทั้งมีความกังวลว่าหากในอนาคตผู้บริหารกระทรวงหากต้องการเอาใจนักเรียนอาจอนุญาตให้นักเรียนไม่ต้องสวมเครื่องแบบมาเรียนได้ เพราะอ้างว่าเป็นสิทธิส่วนบุคคล แต่ผลที่ตามมาคือฝ่ายปกครองของแต่ละสถานศึกษา จะทำการคัดกรองและตรวจสอบนักเรียนหนีเรียนได้ยากขึ้น เพราะถ้าเป็นนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทรงผมก็ไม่แตกต่างจากนิสิตนักศึกษา หากไม่สวมเครื่องแบบแล้วจะทำให้ครูฝ่ายปกครองหรือชาวบ้าน ที่จะช่วยเป็นหูเป็นหูหาดูแลแจ้งข่าวให้สถานศึกษาทราบนั้นคงทำได้ยากเพราะไม่สามารถจำแนกได้ว่าเป็นนักเรียนหรือไม่ เป็นต้น

ประเด็นดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลแล้วควรอย่างยิ่งที่จะเปิดโอกาสให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจเต็มในการตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้เองทั้งหมด เพราะบริบทของนักเรียนแต่ละสถานศึกษาไม่เหมือนกัน โดยเฉพาะบริบทของนักเรียนในเมืองกับนักเรียนใน

สถานศึกษาขนาดเล็กที่ชนบทถือว่ามีความแตกต่างกันมาก การที่ผู้บริหารกระทรวงจะใช้นโยบายเดียวกันในลักษณะสั่งการแบบ Top-Down Policy นั้น อาจเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของผู้บริหารได้ โดยเฉพาะในเรื่องการออกระเบียบ กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ในการดูแลปกครองนักเรียน ควรเป็นอำนาจของสถานศึกษาเองตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย จากการมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ปกครองนักเรียนได้โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดเป็นหลัก โดยปราศจากอำนาจครอบงำของฝ่ายการเมือง

ข) ปัญหาการรับนักเรียนต่างสัญชาติเข้ามาเรียนในสถานศึกษาแล้วสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่ได้ทำการโอนชื่อนักเรียนเข้ามาเป็นงบรายหัวของสถานศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากนักเรียนยังคงปรากฏรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของสถานศึกษาอื่น แต่เมื่อผู้ปกครองของนักเรียนคนดังกล่าวเปลี่ยนสถานที่ทำงาน นักเรียนกลุ่มนี้จะย้ายตามผู้ปกครองไปด้วยแล้วไปเข้าเรียน ณ สถานศึกษาอีกแห่ง โดยไม่ได้แจ้งสถานศึกษาว่ามีรายชื่อค้างอยู่ที่สถานศึกษาเดิม เมื่อสถานศึกษามันทีข้อมูลลงไปจึงเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของชื่อนักเรียนต่างสัญชาติ เมื่อแจ้งทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อให้โอนรายชื่อและเพิ่มจำนวนงบรายหัวนักเรียนเพิ่มเติม แต่ทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถดำเนินการได้ทันที เพราะต้องใช้เวลาดำเนินการเรื่องสถานศึกษาจึงเสียโอกาสไม่ได้งบรายหัวของเด็กคนนั้นมาใช้ได้ทันที

ประเด็นดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีหน่วยงานกลางขึ้นมาทำหน้าที่จัดสรรงบอุดหนุนรายหัวจากรัฐบาลไปยังสถานศึกษาโดยตรงซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกับสถานศึกษาของอังกฤษซึ่งจัดสรรผ่านมาทางสำนักงานจัดสรรงบประมาณสำหรับโรงเรียน (The Funding Agency for Schools) ดังนั้นระบบการจัดสรรงบประมาณรายหัวของนักเรียน จะไม่ต้องผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอย่างที่เป็นอย่างอยู่ เพื่อลดภาระการทำงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีงานอื่น ๆ อยู่มากมาย ดังนั้นการประสานงานเฉพาะเรื่องดังกล่าวกับหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ เพื่อนำไปสู่ความรวดเร็วและความสามารถในการปรับปรุงข้อมูลนักเรียนให้เป็นปัจจุบันได้เร็วขึ้น

4.5 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของสถานศึกษานิติบุคคล

ด้วยสถานะของสถานศึกษาที่เปลี่ยนแปลงจากหน่วยราชการภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นสถานศึกษานิติบุคคลซึ่งทำให้มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย ผลการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ทำให้สถานศึกษาสามารถเข้าเป็นคู่ความในคดีใด ๆ ได้โดยตรง และกลายเป็นความเสี่ยงของการบริหารงานของผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลที่อาจถูกฟ้องร้องเป็นจำเลยในคดีอาญา คดีแพ่ง หรือคดีปกครองได้ ทั้งนี้เนื่องจากตาม

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษา
 ชั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ในข้อ 5 วางหลักให้ในกิจการทั่วไป
 ของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของนิติบุคคล
 สถานศึกษาโดยผลของการมีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้สถานศึกษาสามารถเป็นคู่ความในคดีต่าง ๆ ได้
 นำมาสู่การวิเคราะห์ในหัวข้อสุดท้าย โดยมีประเด็นนำเสนอแยกตามประเภทของคดี 3 ประเภท
 ดังนี้

4.5.1 ปัญหาความรับผิดชอบในกรณีถูกฟ้องร้องในคดีอาญา

4.5.1.1 ปัญหาความรับผิดชอบในกรณีถูกฟ้องร้องในคดีอาญาจากการวิเคราะห์เอกสาร

ในอดีตตามหลักของ Common Law ถือว่า นิติบุคคลไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญา เนื่องจาก
 นิติบุคคลโดยสภาพแล้วเป็นเพียงนามธรรมไม่มีตัวตน ไม่มีชีวิตจิตใจ จึงไม่อาจเป็นผู้กระทำความผิด
 ทางอาญาที่เน้นผลของเจตนาจากกระทำของบุคคลที่มีชีวิตจิตใจเป็นสำคัญ แต่ต่อมาเมื่อสังคมมี
 วัฒนาการมากขึ้นจึงเกิดนิติบุคคลมากขึ้นตามลำดับ จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้นิติ
 บุคคลอาจต้องรับผิดชอบทางอาญาได้ เว้นแต่เฉพาะความผิดอาญาบางประการที่นิติบุคคลไม่อาจมี
 ความรับผิดได้ โดยเป็นอิทธิพลจากคดี Lennar's Carrying Co., LTD.v.Asiatric Petroluem Co,Ltd.
 (1995) ที่สรุปได้ว่า “การกระทำและเจตนาของบุคคลที่เป็นองค์กรของนิติบุคคลเท่านั้นจึงถือว่าเป็น
 การกระทำและเจตนาของตัวนิติบุคคลเอง” ซึ่งหลักนี้สอดคล้องกับแนวคิดการรับผิดชอบทางอาญาของ
 นิติบุคคลตามทฤษฎีความผิดขององค์กร (Organization Fault) ที่วางหลักว่า นิติบุคคลจะมีความผิด
 หากการกระทำนั้นมาจากนโยบาย แนวปฏิบัติภายในองค์กร หรือแม้แต่วัฒนธรรมของนิติบุคคล
 นั้นเองเพราะถือว่าสิ่งเหล่านี้มีผลต่อการมีส่วนกระตุนหรือส่งเสริมให้เกิดการกระทำผิด¹³ ดังนั้น
 เมื่อพิจารณาตามหลักดังกล่าว ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะนิติบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ
 จากผู้อำนวยการสถานศึกษาหากได้ดำเนินการตามขอบอำนาจ และวัตถุประสงค์รวมทั้งวิถีปฏิบัติ
 ทั่วไปของสถานศึกษาแล้วเกิดนิติเหตุทำให้ผู้เสียหาย สถานศึกษาโดยผู้อำนวยการสถานศึกษาใน
 ฐานะผู้แทนนิติบุคคลย่อมต้องเข้ารับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวด้วย เพราะนิติบุคคล
 เองย่อมไม่สามารถกระทำการด้วยตัวเองได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 70
 วรรคสองกล่าวไว้ว่า ความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล และ
 สอดคล้องตามคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ 1083/2533 ที่วางหลักว่าการกระทำของนิติบุคคลพิจารณา
 จากการกระทำของนิติบุคคล หรือกล่าวอีกนัยคือการกระทำผ่านผู้แทนนิติบุคคลซึ่งถือว่าเป็นการ

¹³ นลินอร ธิปดี, ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล: ศึกษากรณีกระทำผิดโดยประมาท, (วิทยานิพนธ์นิติ
 ศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, 2551), หน้า 111-112

แสดงเจตนาแทนนิติบุคคลนั้น ในกรณีของสถานศึกษานิติบุคคลผู้แทนนิติบุคคลตามกฎหมายก็คือ ผู้อำนวยการสถานศึกษา

ทั้งนี้การรับผิดชอบในคดีอาญาจะเน้นที่ “เจตนา” ของผู้กระทำเป็นสำคัญ ฉะนั้นเจตนาที่สะท้อนออกมาเป็นการกระทำของผู้แทนนิติบุคคล เมื่อกระทำไปในขอบอำนาจของตนย่อมถือเป็นเจตนาของสถานศึกษานิติบุคคลด้วย โดยจะรวมไปถึงระบบการปกครองภายในนิติบุคคลโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าอันดับของบุคคลและความรับผิดชอบต่อกฎระเบียบ นโยบายที่เรียกว่าเป็นวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล โดยจะมีความเป็นไปได้ว่าอาจนำไปสู่การกระทำผิดทางอาญาได้ รวมถึงการที่ให้นิติบุคคลมีหน้าที่แล้วแต่ละเว้นการกระทำตามหน้าที่ดังกล่าวแล้วทำให้บุคคลอื่นกระทบสิทธิ นิติบุคคลนั้นก็ย่อมต้องรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการบกพร่องในการทำให้เกิดการกระทำผิดอาญาดังกล่าวขึ้นมา แต่หากเป็นกรณีการกระทำนอกขอบอำนาจ และนอกวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานิติบุคคลผลของการรับผิดชอบก็จะตรงกันข้ามเพราะถือเป็นการกระทำเกินอำนาจ ซึ่งผู้แทนนิติบุคคลต้องรับผิดชอบในฐานะบุคคลธรรมดา และไม่ถือเป็นการกระทำของสถานศึกษานิติบุคคลแต่อย่างใด¹⁴

โดยสรุปการที่สถานศึกษานิติบุคคลจะต้องรับผิดชอบในคดีอาญานั้น สอดคล้องกับทฤษฎีการรับผิดชอบในคดีอาญาของนิติบุคคลตามทฤษฎี Organization Fault โดยมีผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบแทน เนื่องจากบรรดานิติบุคคลทั้งหลายไม่อาจถูกลงโทษทางอาญาได้ ทั้งนี้เพราะในความเป็นจริงแล้วบุคคลที่อ้างว่าได้กระทำไปในนามนิติบุคคลนั่นเองที่เป็นผู้กระทำจึงสมควรเป็นผู้ได้รับโทษแทนนิติบุคคล¹⁵ โดยจะเข้าเป็นจำเลยในคดีอาญาใน 2 กรณี กรณีแรกคือ รับผิดชอบในฐานะผู้แทนนิติบุคคลที่กระทำไปตามขอบอำนาจและขอบวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา กับกรณีที่สองรับผิดชอบส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลแต่อย่างใด ซึ่งหากเกิดขึ้นกรณีหลังนี้จะสอดคล้องตามคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ 2521/2512 ที่วางหลักว่าการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลที่กระทำนอกขอบวัตถุประสงค์ย่อมไม่ถือว่าเป็นการกระทำของนิติบุคคล

4.5.1.2 ปัญหาความรับผิดชอบในกรณีถูกฟ้องร้องในคดีอาญาจากการสนทนากลุ่ม

กรณีการกระทำผิดอาญาที่ผู้ร่วมเสวนากลุ่มเห็นว่าสถานศึกษานิติบุคคลจะมีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องเป็นคดีอาญามี ดังนี้

ก) ฐานความผิดเรื่อง “ละเว้นการกระทำ” จากกรณีที่ผู้บริหารสถานศึกษามีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่มิได้ปฏิบัติจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความกระทบสิทธิ ซึ่งเป็นผลมา

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16

¹⁵ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 59

จากกฎหมายได้กำหนดอำนาจและความรับผิดชอบของผู้อำนวยการสถานศึกษา ในฐานะที่เป็นผู้แทนนิติบุคคล หากผู้อำนวยการละเลยหรือไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ตนต้องดำเนินการแล้วก็อาจเข้าข่ายกระทำผิดและถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในฐานความผิดดังกล่าวได้ เช่น กฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของบุคลากรในสังกัด ต้องมีหน้าที่พิจารณาเสนอความคิดเห็นความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา เพื่อนำไปสู่การเพิ่มเงินเดือนตามสิทธิของผู้ได้บังคับบัญชาที่พึงได้รับ แต่ในกรณีที่เป็นปัญหานี้พบว่า ผู้อำนวยการเพิกเฉยมิได้กระทำตามหน้าที่ดังกล่าวจนเป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาเสียสิทธิแล้ว อาจถูกฟ้องดำเนินคดีอาญาฐานมาตรา 157 ฐานละเว้นการกระทำและต้องถูกลงโทษทางวินัยตามมาด้วย รวมทั้งในกรณีผู้อำนวยการสถานศึกษาไม่ได้ตรวจสอบหรือเคร่งครัดกับการจัดระบบการเงินการบัญชี การพัสดุภายในสถานศึกษาที่รัดกุมเพียงพอ หากมีหน่วยงานตรวจสอบจากภายนอก ซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มาตรวจสอบพบการกระทำผิดแล้ว กรณีเช่นนี้ผู้อำนวยการสถานศึกษาอาจเข้าข่ายกระทำผิดฐานละเว้นการกระทำได้เช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันนี้พบว่ามีผู้ปฏิบัติราชการในตำแหน่งบริหารถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา 157) ว่าได้ใช้ดุลพินิจผิดไปจากความต้องการหรือเจตนารมณ์ของ “ผู้กล่าวหา” เป็นจำนวนมาก โดยสำนักอัยการสูงสุดได้มีการวินิจฉัยและให้แนวการวินิจฉัยในการพิจารณาความผิดอาญาฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 ไว้ ดังนี้

“การกล่าวหาเข้าพนักงานหรือข้าราชการว่ากระทำผิดในฐานะปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบฯ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จะต้องพิจารณาตีความโดยคำนึงถึงความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย มิฉะนั้นแล้วก็จะเป็นการคุกคามสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ และการกระทำที่จะเป็นความผิดทางอาญาฐานนี้จะต้องเป็นการกระทำที่มีมูลเหตุจงใจอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือโดยทุจริต หากไม่มีข้อเท็จจริงที่ชี้ชัดถึงมูลเหตุจงใจอย่างใดอย่างหนึ่ง กรณีก็ต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยกรณีเข้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลมิได้มีข้อเท็จจริงที่ชี้ชัดถึงมูลเหตุจงใจว่าได้กระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือโดยทุจริต จึงไม่มีมูลเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 หากใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสม ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับความเสียหายก็ชอบที่จะร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชา หรือให้รับผิดในทางแพ่งเท่านั้น”¹⁶

¹⁶ สำนักอัยการสูงสุด, คำตอบข้อหารือ ที่ 82/2537 กรณีข้าราชการส่วนภูมิภาคถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาตาม ปอ.ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา 157) “หนังสืออัยการนิเทศ” เล่มที่ 58 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2539 (หน้า 32-36)

สรุปได้ว่า ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องรับความผิดตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา ก็ต่อเมื่อมีพฤติกรรมที่ชัดเจนที่แสดงออกถึงการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันควรเท่านั้น และมีมูลเหตุจูงใจนั้นต้องการให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ

ข) ฐานความผิดฐาน “กระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือถึงแก่ความตาย” โดยองค์ประกอบของการกระทำผิดฐานประมาทตามมาตรา 390 หรือมาตรา 300 จะเกิดจากทั้งองค์ประกอบภายนอกจากลักษณะของการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดผลร้ายขึ้นมาที่สัมพันธ์กันระหว่างการกระทำกับผลที่เกิดขึ้นมา และองค์ประกอบภายในจากการปราศจากความระมัดระวังที่ต้องมีตามวิสัยและพฤติกรรม เช่น ผู้อำนวยการสถานศึกษาอนุมัติให้นารถบัสของสถานศึกษาไปส่งนักเรียนเพื่อออกทัศนศึกษาต่างจังหวัด โดยให้ออกเดินทางในเวลากลางคืน และไม่ได้ตรวจสอบสภาพรถรวมถึงความพร้อมของพนักงานขับรถ ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่กรณีที่เกิดอุบัติเหตุระหว่างการเดินทางจนเป็นเหตุให้มีนักเรียนบาดเจ็บและเสียชีวิต ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนสถานศึกษานิติบุคคล โดยมีลักษณะความผิดที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคลในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนี้ก็ต้องถูกฟ้องดำเนินคดีตามมาตรา 390 ฐานกระทำการโดยประมาท

ข) ฐานความผิด “ทำร้ายร่างกายผู้อื่นโดยเจตนา” จากกรณีการลงโทษนักเรียนด้วยวิธีการ “เข็มน” ซึ่งบางสถานศึกษายังมีการลงโทษด้วยวิธีนี้อยู่ หากเป็นการลงโทษที่นักเรียนได้รับบาดเจ็บจากการเข็มนดังกล่าวของครูในสถานศึกษานั้นแล้วมีผู้ปกครองนักเรียนแจ้งความดำเนินคดีกรณีนี้สถานศึกษาต้องรับผิดชอบในฐานะที่ยังคงใช้วิธีการการลงโทษนักเรียนด้วยวิธีการ “เข็มน” แต่หากสถานศึกษามีประกาศมาแล้วว่าห้ามลงโทษนักเรียนด้วยวิธีการ “เข็มน” โดยให้ครูทุกคนลงนามรับทราบประกาศดังกล่าวแล้ว หากเป็นการฝ่าฝืนของครูที่กระทำลงไปโดยผลการแล้วกรณีนี้อาจถือเป็นความผิดส่วนตัวเพราะกระทำนอกเหนืออำนาจตามประกาศของสถานศึกษาที่ได้ห้ามเอาไว้แล้ว

4.5.2 ปัญหาความรับผิดชอบในกรณีถูกฟ้องร้องในคดีแพ่ง

4.5.2.1 ปัญหาความรับผิดชอบในกรณีถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งจากการวิเคราะห้เอกสารตามหลักกฎหมายแพ่งนิติบุคคลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ โดยกฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวโดยจะกำหนดให้มีสิทธิและหน้าที่ที่นิติบุคคลสามารถกระทำได้ ซึ่งจะพิจารณาได้จากการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งจะต้องกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้งนิติบุคคลนั้น และให้มีผู้แทนเป็นผู้ดำเนินการเพราะโดย

สภาพนิติบุคคลเป็นบุคคลสมมติโดยกฎหมายจึงไม่สามารถกระทำการต่าง ๆ ได้เอง นิติบุคคลจะมีสภาพบุคคลต่างหากจากผู้แทนแม้ว่าผู้แทนจะได้รับอำนาจจากกฎหมายให้เป็นนิติบุคคลนั้นก็ตาม

ฉะนั้น เมื่อผู้แทนนิติบุคคลได้กระทำการใดตามขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลถือว่าผู้แทนได้ทำการในนามนิติบุคคล กิจการที่ทำนั้นจะมีผลผูกพันนิติบุคคล แต่หากผู้แทนนิติบุคคลกระทำการนอกวัตถุประสงค์กิจการที่ทำก็จะไม่มีผลผูกพันนิติบุคคล ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้เป็นหลักการเดียวกับที่ได้นำเสนอไปแล้วในเรื่องการรับผิดชอบกรณีถูกฟ้องร้องในคดีอาญา โดยขอกล่าวเฉพาะในรายละเอียดเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับคดีแพ่ง ดังนี้

1) การกระทำของนิติบุคคลที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล

ถ้าการกระทำของนิติบุคคลอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ที่นิติบุคคลกระทำได้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรค 1 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย” ดังนั้น การที่นิติบุคคลทำการตามขอบวัตถุประสงค์ นิติบุคคลก็อาจต้องรับผิดชอบตามสัญญาหรือละเมิดได้ หมายความว่า หากสถานศึกษาได้ทำนิติกรรมใด ๆ กับบุคคลภายนอกแล้วมีกรณีที่ทำผิดสัญญาจนเป็นเหตุให้ผู้สัญญาเสียหาย สถานศึกษาอาจรับผิดชอบได้หลายกรณี ดังนี้

1.1 ความรับผิดชอบของนิติบุคคลในการกระทำของตนเอง

เนื่องจากนิติบุคคลเป็นบุคคลที่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อบุคคลภายนอกจากการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลที่ได้ดำเนินการไปในนามนิติบุคคลที่ไม่ได้ทำไปในฐานะลูกจ้างหรือตัวแทนนิติบุคคล ผู้แทนนิติบุคคลไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ที่ต้องรับผิดชอบคือนิติบุคคลเองในการใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอก แม้ผู้แทนจะถูกฟ้องคดีร่วมด้วยก็ไม่ต้องรับผิดชอบ¹⁷

1.2 ความรับผิดชอบของนิติบุคคลในการกระทำของบุคคลอื่น

กรณีที่นิติบุคคลต้องรับผิดชอบในการกระทำของบุคคลอื่นนั้นอาจเกิดได้จากกรณี เช่น เป็นนายจ้างที่ต้องรับผิดชอบจากการกระทำของลูกจ้าง ตัวการและตัวแทน การว่าจ้าง หากการกระทำของบุคคลอื่นก่อให้เกิดความเสียหายที่ส่งผลให้นิติบุคคลต้องรับผิดชอบในกรณีดังเช่นที่ได้กล่าวไว้ หากเป็นการกระทำภายในกรอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลแล้ว นิติบุคคลก็ต้องรับผิดชอบ ผู้แทนของนิติบุคคลไม่มีความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว¹⁸

¹⁷ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 29

¹⁸ แหล่งเดิม, หน้า 31

2) การกระทำของนิติบุคคลที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล

2.1 ถ้าการกระทำของนิติบุคคลที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ที่นิติบุคคลกระทำได้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรค 2 บัญญัติว่า “ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่นเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้กระทำการนั้น หรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าวต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น” ดังนั้น การที่นิติบุคคลกระทำการไม่เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ นิติบุคคลก็ไม่ต้องรับผิดชอบ ผู้ที่ต้องรับผิดชอบคือผู้แทนและบรรดาบุคคลที่เห็นชอบให้นิติบุคคลกระทำการดังกล่าวซึ่งการรับผิดชอบของผู้แทนที่กระทำการนอกขอบวัตถุประสงค์สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

2.2 ความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลต่อบุคคลภายนอก ความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลต่อบุคคลภายนอกจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อนิติบุคคลสามารถปฏิเสธความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกได้ ซึ่งก็คือความเสียหายเกิดจากการกระทำการนอกขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลตามมาตรา 76 วรรค 2 ผู้แทนนิติบุคคลจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกไม่ได้

3) ความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลต่อนิติบุคคล

ความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลต่อนิติบุคคลจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อนิติบุคคลไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก แม้ว่าการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลจะอยู่นอกวัตถุประสงค์ก็ตาม ในกรณีนี้นิติบุคคลอาจจำเป็นต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อบุคคลภายนอกก่อนแล้วจึงมาไล่เบี้ยเอาจากผู้แทนนิติบุคคลอีกทอดหนึ่ง ซึ่งมาตรา 1167 บัญญัติว่า “ความเกี่ยวพันกันในระหว่างกรรมการและบริษัทและบุคคลภายนอกนั้น ท่านให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ว่าด้วยตัวแทน” ซึ่งก็คือ การกระทำนอกขอบวัตถุประสงค์ของผู้แทนนิติบุคคลเสมือนเป็นการกระทำนอกขอบอำนาจหรือปราศจากอำนาจ ตามกฎหมายว่าด้วยตัวแทน มาตรา 812 บัญญัติว่า “ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นอย่างใด ๆ เพราะความประมาทเลินเล่อ ของตัวแทนก็ดี เพราะไม่ทำการเป็นตัวแทนที่ดี หรือเพราะทำการโดยปราศจากอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจก็ดี ท่านว่าตัวแทนจะต้องรับผิดชอบ” ดังนั้น หากผู้แทนนิติบุคคลกระทำการโดยปราศจากอำนาจหรือนอกขอบอำนาจก็ตาม ผู้แทนนิติบุคคลก็ต้องรับผิดชอบต่อนิติบุคคลดังเช่นตัวแทนต้องรับผิดชอบต่อตัวการนั่นเอง

4.5.2.2 ปัญหาความรับผิดชอบในกรณีถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งจากการสนทนากลุ่ม

กรณีการกระทำผิดอาญาที่ผู้ร่วมเสวนากลุ่มเห็นว่าสถานศึกษานิติบุคคลจะมีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งมี ดังนี้

ก) กรณีถูกฟ้องร้องให้ชดเชยค่าเสียหายจากการทำของที่สถานศึกษาเข้ามาใช้งานสูญหาย เนื่องจากในปัจจุบันสถานศึกษาบางแห่งโดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดใหญ่ – ใหญ่พิเศษ ซึ่งมีการทำ

สัญญาเช่าเครื่องคอมพิวเตอร์ รวมถึงอุปกรณ์สำนักงานจากบริษัทเอกชนมาใช้งานภายในสถานศึกษา แทนการซื้อเป็นครุภัณฑ์ โดยสัญญาที่เช่าได้มีการระบุถึงความรับผิดชอบของสถานศึกษาในฐานะ ผู้เช่าว่าจะต้องดูแลรักษาอุปกรณ์ที่เช่ามาซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่ามิให้สูญหาย หากสูญหาย จะต้องชดใช้ราคาให้แก่ผู้ให้เช่า ดังนั้นหากเกิดกรณีการสูญหายขึ้นมาแล้วสถานศึกษาในฐานะที่เป็นนิติบุคคลที่ได้ครอบครองทรัพย์สินที่สูญหายไปแล้วหากมิสามารถชดใช้ราคาคืนให้แก่บริษัท เอกชนผู้ให้เช่าแล้วอาจถูกฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งได้ โดยผู้อำนวยการสถานศึกษาจะถูกฟ้องเป็นจำเลย ที่ 1 ในฐานะผู้แทนสถานศึกษา เมื่อนำหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรค 1 ที่บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการ แทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบียดเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย” มาปรับใน กรณีนี้แล้ว สถานศึกษาในฐานะนิติบุคคลก็ต้องชดใช้ราคาคืนให้แก่ผู้ให้เช่าตามที่ได้ระบุไว้ใน สัญญา โดยจะถูกเข้าเป็นคู่ความได้โดยตรง แล้วเมื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ ผู้ให้เช่าตามสัญญาแล้วสถานศึกษามีสิทธิที่จะมาตั้งกรรมการสอบ “ละเมิด” หาผู้รับผิดชอบแก่ บุคลากรในสถานศึกษาผู้ที่เป็นเหตุหรือผู้ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาอุปกรณ์ที่สูญหายไปนั้น ซึ่งจะเป็น การรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งในส่วนของ การละเมิดจะเป็นกฎหมายเอกชน ทั้งนี้การรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องจะอยู่ในสัดส่วนอย่างไรนั้นจะพิจารณา ไปตามข้อเท็จจริงที่กรรมการได้สอบสวนเสนอผู้บังคับบัญชาขึ้นมา หรืออาจไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ได้ หากเหตุของการสูญหายเกิดขึ้นจากการที่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบมิได้บกพร่องต่อหน้าที่หรือเป็นเหตุที่ เกิดขึ้นโดยพันวิสัยที่ผู้นั้นปกป้องดูแลทรัพย์สินนั้นได้

ข) กรณีถูกฟ้องร้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากผู้ปกครองนักเรียนที่ได้รับอันตราย หรือเสียชีวิตในขณะที่อยู่ในความดูแลของสถานศึกษา ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ 1354/2521 วางหลักว่า สถานศึกษาและครูมีหน้าที่ดูแลนักเรียนในสถานศึกษามีให้เกิดอันตราย อัน เป็นหน้าที่ตามสัญญาระหว่างสถานศึกษากับผู้ปกครอง ดังนั้นหากนักเรียนได้รับอันตรายหรือ เสียชีวิตในขณะที่อยู่ในความดูแลของสถานศึกษา เช่น ถูกเป็นบาสในสนามกีฬาของสถานศึกษาล้มทับ หรือถูกพัดลมเพดานหล่นใส่จนเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายหรือเสียชีวิต ทั้งนี้เนื่องจากสถานศึกษา ต้องมีหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยของอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่ไม่เป็นอันตรายแก่ผู้ใช้งาน ดังนั้นสถานศึกษาต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่นักเรียนด้วย โดยหากตกลงกับ ผู้ปกครองในฐานะผู้แทน โดยชอบธรรมของนักเรียนผู้เสียหายไม่ได้ สถานศึกษาที่อาจถูกฟ้องร้อง เป็นคดีแพ่ง ที่สถานศึกษาจะถูกเรียกเข้าเป็นคู่ความโดยตรงในฐานะจำเลย และมีผู้อำนวยการ สถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลเข้าเป็นจำเลยที่ต้องรับผิดชอบในคดีที่เกิดขึ้น

4.5.3 ปัญหาความรับผิดชอบในกรณีถูกฟ้องร้องจากคดีปกครอง

4.5.3.1 ปัญหาความรับผิดชอบในกรณีถูกฟ้องร้องจากคดีปกครองจากการวิเคราะห์เอกสาร

เนื่องด้วยสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีฐานะที่กฎหมายให้สิทธิในการใช้อำนาจปกครองได้ แต่ต้องอยู่ในกรอบอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายและวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถานศึกษาเท่านั้นซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของทางราชการรวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา แต่เนื่องด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ที่กำหนดให้สถานศึกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 มิได้กำหนดขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจนเท่าที่ควร ทำให้มีผลอาจนำไปสู่ความเสี่ยงในการถูกฟ้องร้องเป็นคดีปกครองได้ โดยกรณีการถูกฟ้องเป็นคดีปกครองนี้เกิดจากการกระทำของผู้ใช้อำนาจปกครอง ได้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาที่กฎหมายให้อำนาจเป็นผู้บังคับบัญชาของครูและบุคลากรภายในสถานศึกษา เมื่อมีการกระทำผิดเข้าข่ายการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง โดยลักษณะที่พบของคดีปกครองจะเกิดจากข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งอาจแยกออกเป็นการกระทำทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และการกระทำทางกายภาพ หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติกร” ซึ่งการกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวซึ่งไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อน โดยศาลปกครองได้วางหลักของการรับเป็นคดีปกครองไว้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจำแนกได้เป็นลักษณะคดีปกครอง 10 ประการ ดังนี้

1) เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำโดยไม่มีอำนาจนั้น ได้แก่ กรณีที่ผู้ทำการไม่มีความเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้ทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้นๆ

2) เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เหตุในกรณีนี้ ความจริงแล้วอาจรวมเป็นเหตุเดียวกับเหตุประการแรกได้เพราะต่างก็เป็นเรื่องของความบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั่นเอง อย่างไรก็ตาม เพื่อความชัดเจนมิให้ต้องตีความความหมายของความบกพร่องใน

เรื่องอำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ว่าจำกัดหรือขยายครอบคลุมถึงกรณีใดบ้าง กฎหมายจึงกำหนดให้มีกรณีการกระทำ “นอกเหนืออำนาจหน้าที่” ที่ตนมีอยู่

3) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นับว่าเป็นเหตุที่มีความหมายกว้างที่สุด โดยการกระทำทางปกครองใดก็ตามที่เป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้ย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้

4) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เหตุแห่งความ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้ก็เช่น กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองในเรื่องนั้นต้องกระทำเป็นหนังสือ ดังนั้น หากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือก็ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือจากเหตุที่กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อนเพื่อขอคำปรึกษาหารือหรือขอความเห็น หากไม่ผ่านการพิจารณาก็ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

5) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น โดยจะฟ้องได้ในกรณีที่ฝ่ายปกครองอาจนำวิธีการดังกล่าวมาใช้จากการเลือกใช้ได้หลายกรณี แล้วนำไปสู่การกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครองนั้น ๆ

6) เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต อย่างไรก็ตามจึงเรียกว่าเป็นการกระทำ “โดยไม่สุจริต” นั้น โดยหลักจะพิจารณาจากมูลเหตุของเจ้าหน้าที่ๆ ในการกระทำทางปกครองนั้น ๆ เป็นต้นว่า เจ้าหน้าที่ๆ ได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครอง

7) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกัน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

8) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือสร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมี การกระทำทางปกครองเช่นนั้นแต่ประการใด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

9) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ หากกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิใช้ “อำนาจดุลพินิจ” และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าหรือตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจเป็นผู้เลือกตัดสินใจ เว้นแต่จะมีหลักฐานชัดเจนว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คือ โดยไม่สุจริตหรือไม่ได้ยึดประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก¹⁹

¹⁹ ศาลปกครอง, ลักษณะคดีปกครอง, แหล่งที่มา <http://www.admincourt.go.th>

ดังนั้นหากผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะที่เป็นตัวแทนนิติบุคคลจะกระทำนิติกรรม สัญญาใด ๆ โดยไม่ได้มีการศึกษาข้อกฎหมาย ระเบียบ หรือตรวจสอบคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชามอบอำนาจให้กระทำได้ ก็อาจเป็นเหตุให้ถูกฟ้องเป็นคดีปกครองได้

4.5.3.2 ปัญหาความรับผิดชอบในกรณีถูกฟ้องร้องจากคดีปกครองจากการสนทนากลุ่ม

กรณีการกระทำผิดทางปกครองผู้ร่วมเสวนากลุ่มเห็นว่า ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนสถานศึกษานิติบุคคลมีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องเป็นคดีปกครองสูงที่สุดเมื่อเทียบกับการถูกฟ้องเป็นคดีอาญาและคดีแพ่งดังที่กล่าวไปข้างต้น ทั้งนี้เนื่องจากผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาของครูและบุคลากรในสถานศึกษาจะมีการใช้อำนาจปกครองและทำนิติกรรมทางปกครองเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงานอยู่ตลอดเวลา โดยคู่กรณีหลัก ๆ มีเพียง 2 กลุ่มเท่านั้น คือ 1) กลุ่มผู้ได้บังคับบัญชาที่เป็นครูและบุคลากรในสถานศึกษานั้นที่จะมาฟ้องผู้บังคับบัญชาของตน เนื่องจากบุคลากรกลุ่มนี้เป็นผู้มีความรู้และหากคิดว่าตนเองได้รับการกระทบสิทธิก็มักจะฟ้องร้องผู้บังคับบัญชาเป็นคดีปกครอง และ 2) กลุ่มผู้ปกครองที่ฟ้องร้องต่อต้านสังกัดของสถานศึกษาหากคิดว่าบุตรหลานของตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสถานศึกษา ดังนี้

ก) กรณีการสั่งย้ายครูผู้ที่มีข้อพิพาทกับผู้บริหารสถานศึกษาจนกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของสถานศึกษาโดยรวม ซึ่งมีหลายกรณีที่ครูผู้ถูกย้ายนำคำสั่งย้ายดังกล่าวไปร้องต่อศาลปกครองโดยอ้างว่าตนไม่ได้กระทำผิดวินัยและไม่ได้ยื่นเขียนคำร้องขอย้าย โดยอ้างว่าผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ครูได้รับการกระทบสิทธิจึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าว นั้น หลักในการพิจารณาที่ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ สรุปได้ 2 กรณี คือ กรณีที่จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจสั่งย้ายโดยชอบด้วยกฎหมายได้ หากพิจารณาแล้วครบเกณฑ์ 3 องค์ประกอบ คือ 1) ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้ย้ายได้พิจารณาออกคำสั่งย้ายโดยได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายและปฏิบัติตามขั้นตอนครบถ้วนแล้ว 2) อัตราคำสั่งที่จะเกิดขึ้นหลังการย้ายเป็นไปด้วยความเหมาะสมทั้งสถานศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่และสถานศึกษาที่จะสั่งย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ และ 3) มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏได้ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้นกับผู้บริหารสถานศึกษาที่ปฏิบัติงานโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วและส่งผลต่อการบริหารจัดการและการเรียนการสอนภายในสถานศึกษา อันจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภารกิจงานโดยรวมของสถานศึกษา ดังนั้นการเลือกใช้มาตรการในการออกคำสั่งย้ายจึงถือเป็นการกระทำที่จำเป็นและเหมาะสมพอสมควรแก่เหตุแล้วก็จะถือว่าคำสั่งย้ายนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งแล้วก็จะเข้าเป็นกรณีที่ 2) คือถือว่าคำสั่งย้ายดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการ

กระทำของผู้บังคับบัญชาที่ไม่เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งอาจเข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจดุลยพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าวได้

ข) กรณีการร้องเรียนสถานศึกษาจากผู้ปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายบางรายการที่สถานศึกษาเรียกเก็บจากผู้ปกครอง กรณีนี้มีข้อพิพาทมีอยู่ว่า กลุ่มผู้ปกครองนักเรียนรวมกลุ่มกันร้องสถานศึกษาแห่งหนึ่งว่า เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมกับผู้ปกครองนักเรียนที่เข้าเรียนในห้องเรียน โปรแกรมพิเศษที่เน้นการสอนเป็นภาษาอังกฤษ (English Program) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ห้ามเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาจากผู้ปกครองเพราะรัฐให้เงินอุดหนุนรายหัวมาแล้ว แต่สถานศึกษาชี้แจงว่า เป็นหมวดค่าใช้จ่ายที่สถานศึกษาเรียกเก็บเพิ่มเติมจากผู้ปกครองที่มีนักเรียนเข้าเรียนในโปรแกรมพิเศษที่เน้นการสอนเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงกว่าปกติและหมวดเงินที่เรียกเก็บจากผู้ปกครองนั้นมิได้อยู่ในข้อห้ามเรียกเก็บตามประกาศของกระทรวงศึกษาธิการแต่อย่างใด นอกจากนี้ จำนวนเงินที่เรียกเก็บนั้นก็ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประจำสถานศึกษาแล้ว ผลคือศาลปกครองชั้นต้นเห็นชอบกับคำชี้แจงของสถานศึกษาจึงมีคำสั่งยกคำร้องของกลุ่มผู้ปกครอง แต่ขณะนี้กลุ่มผู้ปกครองยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยอ้างเหตุว่า กลุ่มผู้ปกครองมิได้แสดงเจตนาในการให้นักเรียนที่เป็นบุตรหลานของตนเข้าศึกษาในโปรแกรมพิเศษดังกล่าวนั้นซึ่งเพิ่งเปิดเป็นรุ่นแรก แต่สถานศึกษาย้ายนักเรียนในกลุ่มที่พวกตนเป็นผู้ปกครองเข้าไปศึกษาในโปรแกรมพิเศษนี้เองโดยมิได้เป็นเจตนาจากกลุ่มผู้ปกครองที่สมัครมาในโปรแกรมปกติที่ไม่มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในส่วนนี้ ผลการตัดสินยังอยู่ในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งยังไม่มีคำพิพากษาออกมา ทั้งนี้โดยความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า หากจะเห็นชอบกับคำร้องของกลุ่มผู้ปกครองเป็นได้ด้วยเหตุที่ศาลอาจวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเพราะกลุ่มผู้ร้องมิได้แสดงเจตนาที่ต้องการเลือกเข้าศึกษาในโปรแกรมพิเศษที่มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าปกติ โดยถ้าสถานศึกษาดังกล่าวนี้มีห้องเรียนในโปรแกรมปกติก็สามารถย้ายนักเรียนกลุ่มนี้กลับเข้าไปศึกษาในโปรแกรมปกติตามที่ผู้ปกครองได้แสดงเจตนาไว้ตั้งแต่แรก แต่หากไม่มีอีกแล้วสถานศึกษาต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในส่วนนี้เองโดยไม่สามารถเรียกเก็บเพิ่มเติมจากกลุ่มผู้ปกครองได้

สรุปแล้วเมื่อสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ผลทางกฎหมายทำให้สามารถเข้าเป็นคู่ความในคดีใด ๆ ได้โดยตรง ซึ่งเกิดผลในแง่ลบจะนำมาสู่ความเสี่ยงในการบริหารงานซึ่งผู้อำนวยการในฐานะผู้แทนสถานศึกษานิติบุคคลต้องเป็นผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะสถานศึกษานขนาดเล็กที่ผู้บริหารมักมาจากผู้บริหารที่เพิ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งใหม่ ทำให้ไม่มีประสบการณ์และยังขาดความแม่นยำในกฎระเบียบ และวิธีปฏิบัติทางราชการเพียงพอ ทำให้มีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องเป็นคดีความ

ต่าง ๆ ได้ง่าย รวมทั้งสถานศึกษาทั่วไปที่มีขนาดใหญ่กว่าแม้จะมีความพร้อมทางทรัพยากรมากกว่า แต่หากมิได้พัฒนาให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานภายในสถานศึกษามีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายที่ลึกซึ้งเพียงพอ่อมทำให้เป็นความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องได้ง่ายเช่นกัน เพราะกฎหมายไม่มีข้อยกเว้นว่า “ผู้ไม่รู้ ย่อมไม่ผิด” จึงเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาที่ต้องให้ความสำคัญกับการศึกษากฎ ระเบียบและกฎหมายในการปฏิบัติราชการทั้งหมดอย่างถ่องแท้ และทำนิติกรรมด้วยความรอบคอบ ระวัง รัศุม หรือปรึกษาผู้รู้ก่อนตัดสินใจลงนาม เนื่องจากหากขาดความรอบคอบหรือไม่มีการปรึกษาผู้ซึ่งมีทักษะ และความเชี่ยวชาญทางกฎหมายเพียงพอ่อมเป็นข้อเสียเปรียบที่จะทำให้ถูกฟ้องร้อง และแพ้งคดีเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สถานศึกษานิติบุคคลได้

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การศึกษาเรื่องปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ผู้วิจัยมุ่งศึกษาสาเหตุและแนวคิดซึ่งเป็นที่มาของการตรากฎหมายให้สถานศึกษาของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ด้วยการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) จากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ร่วมกับการสัมภาษณ์กลุ่ม (Focus Group) จากผู้แทนสถานศึกษานิติบุคคลเพื่อค้นหาข้อมูลที่เป็นปัญหาในเชิงปฏิบัติ ผลการศึกษาผู้วิจัยได้พบข้อดีและหลักแนวคิดที่สนับสนุนการเกิดสถานศึกษานิติบุคคลหลายประการ แต่ในขณะเดียวกันได้พบปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดจากการที่สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลหลายประการเช่นกัน อีกทั้งยังพบปัญหาด้านความเสี่ยงที่เกี่ยวกับผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนดังกล่าวหลายประการเช่นกัน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์แนวทางแก้ปัญหาจากการศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative Study) กับกฎหมายต่างประเทศจำนวน 4 ประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้มีความเหมาะสม และเพียงพอต่อการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาสามารถดำรงสถานะสถานศึกษานิติบุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง โดยผู้วิจัยสรุปได้ ดังนี้

สาเหตุและแนวคิดซึ่งเป็นที่มาของการตรากฎหมายให้สถานศึกษาของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมุ่งยกระดับการศึกษาของชาติให้ได้มาตรฐาน โดยเน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านการบริหารวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาในเขตพื้นที่มากที่สุด สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาของรัฐ ที่ให้สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินการได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ยกย่องคุณภาพในการให้บริการทางการศึกษาในฐานะบริการสาธารณะหลักของรัฐ ตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง สอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารการศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) เพื่อใช้เป็นกลยุทธในการปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษา โดยเน้นกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือ

กระทรวงศึกษาธิการไปยังหน่วยปฏิบัติการ หรือสถานศึกษาโดยตรงในลักษณะการเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งและมีอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงานภายในสถานศึกษาของตนได้อย่างคล่องตัว สอดคล้องกับบริบทของชุมชนและตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ได้ยิ่งขึ้น นำไปสู่การกำหนดมาตรา 35 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นมาตราหลักและมาตราเดียวที่มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็น “นิติบุคคล”

แต่ทั้งนี้กฎหมายยังมิได้ระบุรายละเอียดของการให้อำนาจสถานศึกษานิติบุคคลไว้ มีเพียงวรรคสอง ของมาตรา 39 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดไว้ว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ทำให้กฎหมายหลักที่กำหนดสถานศึกษานิติบุคคลขาดความชัดเจน เนื่องจากไม่ได้ระบุชัดว่าอำนาจหน้าที่ที่มอบให้สถานศึกษานิติบุคคลมีอะไรบ้าง และไม่ได้ระบุเงื่อนไขเรื่องขนาดของสถานศึกษาซึ่งถือเป็นสาระสำคัญที่สะท้อนความพร้อมของสถานศึกษาในการรองรับการกระจายอำนาจได้เป็นอย่างดี โดยสถานศึกษานิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนยังคงถือว่ามีสถานภาพเป็นส่วนราชการ เพราะบุคลากรยังมีฐานะเป็นข้าราชการและลูกจ้างของราชการ และการดำเนินงานยังต้องยึดถือปฏิบัติตามระเบียบราชการ แม้จะมีความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแต่ไม่ได้หมายถึง “ความเป็นอิสระ” โดยสิ้นเชิงจากหน่วยเหนือเพราะสถานศึกษาจะดำเนินการต่าง ๆ ได้ภายใต้กรอบอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายและวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถานศึกษาเท่าที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ขณะนี้กฎหมายยังไม่ได้มีการมอบอำนาจลงมาให้เป็นการทั่วไป และกฎหมายมาตรา 35 ยังขาดความชัดเจนจึงไม่สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงของการบริหารจัดการตนเองได้เพียงพอต่อฐานะของความเป็นนิติบุคคล เนื่องจากตราบใดที่ยังไม่มีกฎกระทรวงมอบอำนาจภารกิจต่าง ๆ ลงมาให้สถานศึกษาก็ยังไม่ถือว่าเป็นการมอบอำนาจให้สถานศึกษานิติบุคคลแต่อย่างใด เพราะหลักกฎหมายมหาชนนิติบุคคลจะมีอำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายเขียนให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยพบว่า กฎกระทรวงที่มีแม้จะกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มอบอำนาจผ่านมาทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และให้มอบต่อมาให้ถึงระดับสถานศึกษา แต่ข้อเท็จจริงพบว่าเป็นเพียงการมอบอำนาจเฉพาะเรื่องที่สำคัญคำสั่งเป็นเรื่อง ๆ มิใช่การมอบอำนาจเป็นการทั่วไปในลักษณะที่จะสามารถดำเนินการตัดสินใจและบริหารสถานศึกษานิติบุคคลได้เป็นงานประจำได้โดยตรงเหมือนหน่วยงานราชการที่เป็นนิติบุคคลอื่นทั่วไป ส่งผลให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติเพราะไม่เกิดการกระจายอำนาจมาสู่สถานศึกษาตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายต้องการ นำไปสู่ปัญหาในการบริหารงานภายในสถานศึกษานิติบุคคลตามมา

ปัญหาและผลกระทบที่สามารถเกิดขึ้นจากการที่สถานศึกษาของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล พบว่า มีปัญหาในการบริหารงานทั้ง 4 ด้าน ในระดับที่แตกต่างกันไป ด้านที่พบปัญหามากที่สุดคือ ด้านการบริหารงานบุคคลและการบริหารงานงบประมาณ เนื่องจากอำนาจในการบริหารงาน 2 ด้านดังกล่าวนี้ กฎหมายมิได้มีการมอบอำนาจลงมาให้สถานศึกษามีอำนาจดำเนินการได้โดยตรง เพราะอำนาจที่ส่วนกลางโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มอบมายังคงถูกรวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดิม เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจในเรื่องการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณได้โดยตรง เพราะทุกอย่างต้องดำเนินการผ่านการเห็นชอบหรือการอนุมัติจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งสิ้น โดยผู้บริหารที่มาร่วมเสวนากลุ่มเห็นว่ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่สถานศึกษาใน 2 ด้านดังกล่าวอย่างแท้จริง เสมือนไม่มีความแตกต่างใด ๆ กับตอนที่สถานศึกษายังไม่เป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด จึงเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายให้อิสระในการบริหารงบประมาณแก่สถานศึกษามากกว่านี้ (แต่สำหรับการบริหารงานบุคคล ณ บริบทของวัฒนธรรมองค์กรในปัจจุบัน ผู้วิจัยขอสงวนที่จะไม่เสนอให้มีการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลลงไป) แต่สำหรับปัญหาการบริหารงานภายในสถานศึกษาที่เหลืออีก 2 ด้านได้แก่ การบริหารวิชาการและการบริหารงานทั่วไปในภาพรวมพบว่า มีปัญหาในระดับไม่มาก อ้างอิงจากงานวิจัยข้างต้นได้ข้อค้นพบตรงกันว่า สถานศึกษามีปัญหาด้านการบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานทั่วไปอยู่ในระดับไม่มากเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาการบริหารงานบุคคลและด้านงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากก่อนที่สถานศึกษาจะเป็นนิติบุคคล งานบริหารทั้ง 2 ด้านดังกล่าวสถานศึกษาสามารถดำเนินการในภาพรวมได้เป็นปกติเกือบทุกด้านอยู่แล้ว เนื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะต้นสังกัดเดิมมีวัฒนธรรมการบริหารงานที่ค่อนข้างให้อิสระในการทำงานด้านวิชาการ และด้านการบริหารงานทั่วไปแก่สถานศึกษาอยู่แล้ว

ปัญหาความรับผิดชอบของสถานศึกษานิติบุคคลในกรณีที่อาจถูกฟ้องร้อง เพราะสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลแล้วจึงมีฐานะเข้าเป็นคู่ความในคดีใด ๆ ได้โดยตรงกลายเป็นความเสี่ยงของการบริหารงานของผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลที่อาจถูกฟ้องร้องเป็นจำเลยในคดีอาญา คดีแพ่ง หรือคดีปกครองได้ เพราะการกระทำของนิติบุคคลพิจารณาจากการกระทำของผู้แทนนิติบุคคล โดยผู้แทนสถานศึกษามีความเสี่ยงที่อาจถูกฟ้องร้องในคดีปกครองมากที่สุด เนื่องจากกฎหมายให้สิทธิในการใช้อำนาจปกครองได้ โดยผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาของครูและบุคลากรในสถานศึกษาจะมีการใช้อำนาจปกครอง และอำนาจที่กฎหมายให้ไว้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานอยู่ตลอดเวลา ประกอบกับลักษณะงานมีความเกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางปกครองอยู่เสมอ โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็กที่ผู้บริหารมักเป็นผู้บริหารที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งใหม่ ทำให้ยัง

ไม่มีประสบการณ์มากเท่าที่ควร จึงขาดความแม่นยำในกฎระเบียบ และเข้าใจถึงวิธีปฏิบัติทางราชการที่รัดกุมเพียงพอ ทำให้มีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องเป็นคดีความต่าง ๆ ได้ง่าย และหากต้องรับผิดชอบมีลักษณะการรับผิดชอบใน 2 กรณี กรณีแรกคือ รับผิดชอบในฐานะผู้แทนนิติบุคคลที่กระทำไปตามขอบอำนาจและขอบวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา ซึ่งจะรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับกรณีที่สองรับผิดชอบส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลแต่อย่างใด เพราะถือเป็นการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลที่กระทำนอกขอบวัตถุประสงค์โดยไม่ถือว่าเป็นการกระทำของนิติบุคคล

5.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 มิได้กำหนดขอบอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลไว้อย่างชัดเจนเพียงพอ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางแก้ปัญหาจากการสังเคราะห์ข้อมูลงานวิจัยในอดีตร่วมกับการศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative Study) กับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

1) ระบุเพิ่มเติมเงื่อนไขของการเป็นสถานศึกษานิติบุคคลลงไปในมาตรา 35 โดยกำหนดให้พิจารณาจากขนาดสถานศึกษาหรือจำนวนนักเรียนเป็นเงื่อนไขของการเป็นสถานศึกษานิติบุคคลเป็นสำคัญ เพราะผลของการเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 เดิมทำให้สถานศึกษาทุกขนาดมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ทั้งหมดถือเป็นเงื่อนไขที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของความเป็นจริง เนื่องจากสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกันจะมีความพร้อมในการเป็นสถานศึกษานิติบุคคลที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ดังนั้นในการพิจารณาถึงการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจำเป็นต้องพิจารณาถึงความพร้อมของสถานศึกษาที่สะท้อนจากขนาดของสถานศึกษาเป็นสำคัญ พร้อมทั้งปรับแก้ข้อความในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 2 ซึ่งเดิมกำหนดว่า “...หลักเกณฑ์การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามข้อ 1 ให้คำนึงถึงความพร้อมของสถานศึกษา...” ปรับแก้เป็น “...หลักเกณฑ์การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามข้อ 1 ให้พิจารณาจากขนาดของสถานศึกษาหรือจำนวนนักเรียนของสถานศึกษาเป็นเกณฑ์ในการจำแนกความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจของสถานศึกษาเป็นสำคัญ...”

2) ระบุอำนาจหน้าที่ของการบริหารงานภายในสถานศึกษาทั้ง 4 ประการที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มเติมลงไป ในมาตรา 35 โดยอาจแบ่งเป็นมาตรา 35/1 มาตรา 35/2 มาตรา 35/3 และมาตรา 35/4 ตามลำดับ โดยบัญญัติอำนาจหน้าที่อันเป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติงานสำหรับการบริหารงานด้านนั้น ๆ โดยเฉพาะด้านการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นด้านที่ควรกระจายอำนาจเพิ่มเติมลงไปให้มากที่สุด โดยให้ระบุภารกิจหลัก ๆ ที่เป็นปัญหาดังกล่าวนั้นหรือเป็นสิ่งที่สถานศึกษาต้องการให้เกิดการมอบอำนาจเป็นการทั่วไปเข้าไปในตัวบทมาตรา 35 พร้อมทั้งปรับแก้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 1 จากเดิมกำหนดว่า “...ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี ...” ปรับแก้เป็น “...ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปนอกเหนือจากที่ได้รับระบุไว้ในมาตรา 35/1 – 35/4 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ให้มอบไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี ...” ซึ่งการระบุอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเพิ่มเติมลงไป ในมาตรา 35 จะทำให้อำนาจการมอบอำนาจจากเดิมที่เป็น “มอบอำนาจเป็นการเฉพาะเรื่อง” กลายเป็น “มอบอำนาจเป็นการทั่วไป” ที่มีความสอดคล้องกับหลักความเป็นนิติบุคคลมากกว่า

3) เพิ่มข้อความในวรรคท้ายของมาตรา 35 เพื่อรับรองความเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพให้กับสถานศึกษานิติบุคคล สอดคล้องกับวิธีการรับรองความเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพของสถานศึกษาของรัฐในประเทศญี่ปุ่น (School Governance) ที่มีการรับรองไว้ในกฎหมายแม่บทการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น (The Fundamental Law of Education) มาตรา 10 ว่า “...การบริหารสถานศึกษาว่าการศึกษาจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมใด ๆ ที่ไม่เหมาะสม...” โดยเมื่อนำมาปรับเพิ่มเข้าไปในวรรคท้ายของมาตรา 35 ควรเพิ่มเติมว่า “การบริหารงานภายในทั้ง 4 งาน ประกอบด้วย การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีกฎหมายมอบอำนาจในภารกิจนั้นไปแล้วจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมใด ๆ จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพป. หรือ สพม. แล้วแต่กรณี) เว้นแต่สถานศึกษานิติบุคคลดังกล่าวไม่ผ่านการประเมินความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจตามเกณฑ์ที่จะได้กำหนดไว้เป็น

กฎกระทรวง” ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ผู้วิจัยนำมาจากหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Cheek and Balance) ของการกระจายอำนาจการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งใช้หน่วยงานอิสระ 2 หน่วยงานทำหน้าที่ ประเมินหาพบว่า ไม่ผ่านเกณฑ์จะมีผลต่อการรับการกระจายอำนาจ โดยสถานศึกษาจะต้องพัฒนา และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะภายในเวลาที่กำหนดก่อนที่จะมีการตรวจสอบในครั้ง ถัดไปจนกว่าจะผ่านเกณฑ์

4) เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาไว้ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 เพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) เพิ่มความเข้มแข็งในการบริหารงานให้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทน สถานศึกษานิติบุคคล ให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารก็ควรและเพิ่มอำนาจดุลยพินิจในการ ตัดสินใจเพื่อการบริหารงานภายในสถานศึกษาของตนให้มากยิ่งขึ้น เว้นแต่อำนาจด้านการ บริหารงานบุคคลที่แม้งานวิจัยพบว่ามีปัญหาด้านการกระจายอำนาจในงานนี้ในระดับมาก แต่ผู้วิจัย เห็นว่าบริบทของการบริหารการศึกษาของไทยในปัจจุบันที่ยังคงพบปัญหาระบบอุปถัมภ์ในการรับ บรรจุคนเข้าเป็นข้าราชการ ตลอดจนระบบการคัดเลือกผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ที่ยังไม่มีเกณฑ์ที่เป็นมาตรการคัดกรองด้านคุณธรรมที่เป็นรูปธรรมชัดเจนเพียงพอ ดังนั้นจึงมีความ จำเป็นที่ต้องสงวนอำนาจในด้านงานบุคคลโดยเฉพาะอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งไว้กับสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาตามเดิมไปก่อน หรืออาจให้เป็นลักษณะของการใช้อำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ร่วมกันระหว่างผู้อำนวยการสถานศึกษากับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในสัดส่วนที่ เหมาะสม สำหรับสัดส่วนที่เหมาะสมดังกล่าวนี้ขอให้เป็นประเด็นสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

5) ออกกฎหมายเพื่อตั้งสำนักงานจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา ขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่ จัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในฐานะผู้รับผิดชอบ ส่วนกลาง โดยกำหนดขั้นตอนใหม่ให้การจัดสรรงบประมาณโดยไม่ต้องผ่านสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาอีกต่อไปเหมือนกับกรณีของสำนักงานจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา (The Funding Agency for Schools) ของประเทศอังกฤษที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจ บริหารจัดการงบประมาณจากส่วนกลางจัดสรรตรงไปยังสถานศึกษาโดยตรงไม่ต้องผ่านหน่วยงาน คั่นกลาง โดยจัดสรรลักษณะ Delegated Budgets มอบไปให้สถานศึกษาโดยตรง โดยหน่วยงานนี้ หากเกิดขึ้นได้จริงจะทำหน้าที่ทั้งการกำหนดวงเงินที่เหมาะสมในการจัดสรรไปยังสถานศึกษา และ ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณด้วยความสะดวกรวดเร็วให้สถานศึกษาได้รับเต็มเม็ดเต็มหน่วย พร้อม ทั้งทำหน้าที่ในการกำกับตรวจสอบการใช้งบประมาณของสถานศึกษารวมกับการตรวจสอบของ

องค์กรอิสระอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว เช่น สำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นต้น และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารงบประมาณกฎหมายดังกล่าวอาจให้มีมาตรการเพิ่มเติม เช่น ออกกฎหมายกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลต้องจัดทำแผนการใช้งบประมาณไว้ในธรรมนูญสถานศึกษา เหมือนกับในกรณีของสถานศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ หากสิ้นปีงบประมาณแล้วสถานศึกษาใช้ไม่หมดกฎหมายจะอนุญาตให้นำไปใช้ในปีถัดไปได้เพื่อแก้ปัญหาการเร่งใช้งบประมาณในช่วงสิ้นปีงบประมาณแบบไม่คุ้มค่า แต่หากไม่สามารถจัดตั้งสำนักงานงบประมาณทางการศึกษาขึ้นมาใหม่ได้จริงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาในพื้นที่แบบ Block Grant เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดสรรงบประมาณยิ่งขึ้น

6) ดำเนินการจัดอบรมและทำคู่มือรวบรวมกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้บริหารและครูให้มีความรู้พื้นฐานด้านกฎหมายที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน โดยให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงาน Call Center ของแต่ละสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้านทางนิติศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบต่าง ๆ ภายในสถานศึกษาเข้าเป็นคณะทำงานในศูนย์ประสานงานดังกล่าว เพื่อเป็นที่ปรึกษาในการทำงานของสถานศึกษานิติบุคคล ซึ่งจะมีส่วนช่วยลดความเสี่ยงในการทำงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งลดความเสี่ยงในการทำนิติกรรมของสถานศึกษา

สำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีข้อค้นพบว่า ยังไม่มีความพร้อมต่อการเป็นสถานศึกษานิติบุคคลเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านความเพียงพอของทรัพยากรการบริหาร และไม่สามารถรองรับการกระจายอำนาจจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้เท่าที่ควร ดังนั้นผู้วิจัยเสนอว่ากฎหมายมาตรา 35 จึงควรกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก โดยให้มีการรวมตัวเป็นกลุ่มหรือเครือข่ายสถานศึกษาขนาดเล็กเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งในการบริหารแล้วดำรงสถานะเป็นนิติบุคคลร่วมกัน โดยให้ผู้บริหารของสถานศึกษาในกลุ่มดังกล่าวหมุนเวียนกันขึ้นมาทำหน้าที่เป็นผู้แทนนิติบุคคลของกลุ่มสถานศึกษาที่รวมตัวกันขึ้นมา โดยเมื่อกลุ่มสถานศึกษาขนาดเล็กได้ดำรงสถานะความเป็นนิติบุคคลร่วมกันแล้วทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรแต่งตั้งคณะกรรมการที่มาจากผู้แทนที่หลากหลายทำหน้าที่พิจารณาความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขนาดเล็กในกลุ่มดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันประเมินความพร้อมของการแยกตัวออกมาจากกลุ่มแล้วดำรงสถานะเป็นสถานศึกษานิติบุคคลได้โดยลำพัง ทั้งนี้หลักเกณฑ์และรายละเอียดของการประเมินดังกล่าวนี้ควรเป็นประเด็นสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมล สุกประเสริฐ. รายงานผลการวิจัยรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี, 2551.

กอบกุล จันทวโร. ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและระบบกฎหมายไทย, กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ส.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. หลักกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1154> [วันที่ 15 ตุลาคม 2550]

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

จินตนา ศักดิ์ภู่อารม. การนำเสนอรูปแบบการบริหารสถานศึกษาในกำกับของรัฐสำหรับประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชาบริหาร การศึกษาคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

จามจุรี จำเมือง. คู่มือเตรียมสอบเพื่อเลื่อนตำแหน่ง เปลี่ยนตำแหน่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา- ผู้บริหารการศึกษา, กรุงเทพฯ: ไฮเอ็ดพับลิชซิ่ง, 2550.

ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช. รัฐ, กรุงเทพฯ: พี เพรส, 2552.

ชาตรี เรืองเดชณรงค์. คำบรรยายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล Civil & Commercial Code(Persons) Law 111: กฎหมายว่าด้วยบุคคล คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ม.ป.ท., ม.ป.ป.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.

- ธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์. ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด
แนวทางการใช้และระบบกฎหมาย (ตอนที่ 1), กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา, 2547.
- ถวิล มาตรการเยี่ยม. การปฏิรูปการศึกษา: โรงเรียนเป็นฐานการจัดการบริหารจัดการ School-based
management: SBM, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: เสมา, 2545.
- ธีระ รุญเจริญ. ความเป็นมืออาชีพในการจัดและบริหารการศึกษายุคปฏิรูปการศึกษา, กรุงเทพฯ:
ข้าวฟ่าง, 2550.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น, [ออนไลน์].
แหล่งที่มา: <http://thaipoliticsgovernment.org/wiki> [14 มีนาคม 2552]
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. รูปแบบของการกระจายอำนาจ, ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ, กรุงเทพฯ:
วิญญูชน, 2550.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย,
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาทฤษฎีกฎหมายมหาชนชั้นสูง,
ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2540, ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- ปธาน สุวรรณมงคล. การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ปรัชญา เวสารัชชร์. การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ, กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2543.

ประกอบ คุปรัตน์. สถานศึกษาในกำกับของรัฐ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://pracob.blogspot.com/2012/05/charter-schools.html> [9 กันยายน 2553]

ประสิทธิ์ โขวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติบุคคลและความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 2 ม.ป.ท., 2549.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ปี พ.ศ. 2555 – 2559, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554.

แพรวพรรณ ศรีอนันต์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพฯ: วิ พรินท์, 2551.

ขงยุทธ อนุกุล. เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ครั้งที่ 2/2547 เรื่องสัญญาทางปกครองและพัสดุ, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2547.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 45 ก, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 24 ก, กฎกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550,

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 49

รุ่ง แก้วแดง. ปฏิวัติการศึกษาไทย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

รุ่ง แก้วแดง. โรงเรียนนิติบุคคล, ม.ป.ท., 2546.

รุ่ง แก้วแดง. สถานศึกษานิติบุคคล, กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช, 2546.

วเรช จันทรศร. การพัฒนาต้นแบบการบริการสาธารณะที่เป็นเลิศ, กรุงเทพฯ: สหภาพสื่อและการพิมพ์, 2544.

วิกิพีเดีย. เขตพื้นที่การศึกษา, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://th.wikipedia.org/wiki> [5 สิงหาคม 2553]

วิทยากร เชียงกุล. การสังเคราะห์ผลการวิจัยปฏิรูปการศึกษาของประเทศฟินแลนด์ นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร จีน เวียดนาม และไทย, กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2553.

วิสุทธิ วิจิตรพัชรภรณ์. การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: เอ.พี. กราฟิค, 2548.

ศาลปกครอง. ลักษณะคดีปกครอง, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.admincourt.go.th> [12 กันยายน 2553]

ศึกษาธิการ, กระทรวง. คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล, ม.ป.ท., ม.ป.ป.

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ และคณะ, แนวทางการจัดโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter School): บทเรียนจากต่างประเทศ, กรุงเทพฯ: ที พี พรินท์, 2542.

สถาบันพระปกเกล้า. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://thaipoliticsgovernment.org/wiki/> [22 กันยายน 2553]

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่าง ๆ, กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2543.

สมศักดิ์ คลประสิทธิ์. การกระจายอำนาจการศึกษา, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.moe.go.th/main2/article/article-somsak/article-somsak08.htm> [25 กันยายน 2553]

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่องการใช้ที่ราชพัสดุของสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เลขที่ 143/2543, ม.ป.ท., ม.ป.ป.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. อำนาจหน้าที่, [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา:
<http://www.obec.go.th> [13 มกราคม 2554]

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. อำนาจหน้าที่, [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา:
<http://www.obec.go.th> [6 กุมภาพันธ์ 2554]

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา ทางวิชาการ เรื่อง สถานศึกษานิติบุคคล: มิติใหม่ของการบริหารการศึกษา, ม.ป.ท., ม.ป.ป.

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, ม.ป.ป.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการบริหาร โรงเรียนนิติบุคคล, ม.ป.ท., 2551.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. การสังเคราะห์รายงานวิจัย การกระจายอำนาจทางการศึกษา ใน 8 ประเทศ, ม.ป.ท., 2549.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศอังกฤษ, ม.ป.ท., ม.ป.ป.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์, ม.ป.ท., ม.ป.ป.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศอังกฤษ, ม.ป.ท., 2549.

สำนักอัยการสูงสุด. คำตอบข้อหารือ ที่ 82/2537 กรณีข้าราชการส่วนภูมิภาคถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาตาม ปอ.ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา 157) “หนังสืออัยการนิเทศ” เล่มที่ 58 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2539, ม.ป.ท, ม.ป.ป.

ลำลี เก่งทอง และขวัญตา โปธิตา. ความพร้อมในการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, ม.ป.ป.

สุรพล นิติไกรพจน์. การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน, กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2541.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

สุริพงษ์ สังข์ชัย. บทความเรื่องสถานศึกษานิติบุคคล, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.kroobannok.com/blog/18830> [4 พฤษภาคม 2553]

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, ราชบัณฑิต. การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา, จดหมายข่าวราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ 7 ฉบับที่ 70, มีนาคม 2540 ประเภทสังคมศาสตร์ สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.royin.go.th/th/knowledge/detail.php?ID=874> [12 มิถุนายน 2554]

อานันท์ ปันยารชุน. บรรยายพิเศษหัวข้อ "แนวทางปฏิรูปประเทศไทย", [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thaichamber.org/scripts> [1 พฤศจิกายน 2554]

อานันท์ ปันยารชุน. ปาฐกถาพิเศษเรื่อง ภาคที่ท้องถิ่น: ชัดความสามารถเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.tei.or.th/projects/th> [1 พฤษภาคม 2554]

อุทัย บุญประเสริฐ. รายงานการวิจัย การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน, ม.ป.ท., 2542.

อุทัย บุญประเสริฐ. การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน, กรุงเทพฯ: ครูสภา, 2545

เอ็ดเวิร์ด บี. ฟิสล์, (แปลโดยภัทรนันท์ พัดิยะ). การกระจายอำนาจทางการศึกษา การเมืองและ
นันทานุมัติ, กรุงเทพฯ: ที พี พรินท์, 2554.

โอเคเนชั่น. การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=162246> [24 มีนาคม 2554]

English

David, G. A., & Thomas, M. A. Effective school and effective teachers, Boston: Allyn and Bacon, 1989.

Gillard, D. Education in England: a brief history, [Online]. 2011, Available from :
<http://www.educationengland.org.uk/history/index.html> [2011, May 13]

Hunter, M. A. State Constitution Education Clause Language, ELC (Education Law Center),
n.p., 2011.

Lindquist, J., and Seitz, D. The Elements of Literacy, Pearson Education, 2009.

Murphy, J. P., Restructuring school: Capturing and assessing the phenomena, New York: Teacher College Publications, 1997

Myers, L. S., & Stonehill, E. A. School-based management, [Online]. 1993. Available form :
<http://www.Ed.orl.gov/OR/Consumer Guides/baseman.html> [2011, January 25]

State Notes Governance. Education Commission of the State, State Constitutions and Public
Education Governance, n.p.,(2000).

Low, V. M. Decile schools and teacher professional development, [Online]. Available from :
<http://www.cpag.org.nz/asset> [2011, July 19]

<http://www.departments.bucknell.edu/edu/ed370/federal.html>, The Role of the Federal
Government in Public Education in the United States, Russell Dennis, 2000

<http://www2.ed.gov/about/overview/fed/role.html>, U.S. Department of Education, The Federal Role in Education, 2012.

<http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1173402/posts>, "The Role of Government in Education," Milton Friedman, From Economics and the Public Interest, ed. Robert A. Solo, 1955 by the Trustees of Rutgers College in New Jersey. Reprinted by permission of Rutgers University Press.

<http://www.ncrel.org/sdrs/areas/issues/envrnmnt/stw/sw0goals.htm>, Summary of Goals 2000: Educate America Act, Paris K. A leadership model for planning and implementing change for school-to-work transition (pp. 22-25). Madison, WI: University of Wisconsin-Madison, Center on Education and Work. (1994).

<http://www.k12.wa.us/esea/NCLB.aspx>, State of Washington, Office of Superintendent of Public

<http://usliberals.about.com/od/education/i/NCLBProsCons.htm>, Deborah White, Pros & Cons of the No Child Left Behind Act.

<http://www.greatschools.org>, Greatschools, What the No Child Left Behind law means for your child.

<http://usliberals.about.com/od/education/i/NCLBProsCons.htm>, Deborah White, Pros & Cons of the No Child Left Behind Act.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายสุภายู ชีระวณิชตระกูล เกิดเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2520 ภูมิลำเนาจังหวัดชลบุรี สำเร็จการศึกษาปริญญาเอกด้านการบริหารการศึกษา จากคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ในปีการศึกษา 2548 และได้มาศึกษาเพิ่มเติมในด้านนิติศาสตร์จนสำเร็จการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา 2552 แล้วจึงได้เข้าศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2553 และสำเร็จการศึกษาเมื่อปีการศึกษา 2555 ปัจจุบันเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย(เงินงบประมาณแผ่นดิน) สังกัดคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา จังหวัดชลบุรี โดยดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาการบริหารการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์