

## Problems and Facts in Transferring Educational Authority to Local Administration Organization

Surapon Nitikraipot

### ABSTRACT

*The National Education Act, B.E.2542 (1999) requires decentralization of educational management to localities as well as to education institutions, based upon the promotion of participation by communities and local administrative organizations. To this end, the Act allows local administrative organizations to manage education at all levels according to their eadiness, suitability and the needs of local residents and in line with the rules prescribed by the Ministry of Education. At a later stage, there has been enacted the Act Determining Plans and Processes for Decentralization to Local Administrative Organizations, B.E.2542 (1999). This Act, in the main, lays down rules and directions for transferring to local administrative organizations powers and responsibilities in connection with the provision of public services including education management. This gives rise to severe resistance and objections by various teachers groups. The objections are directed at 3 principal aspects, lack of uniformity and efficiency of educational systems and, finally, job prosperity and security of teachers affected by the transfer of powers and responsibilities under the law.*

*To curb this problem, agencies concerned - the Decentralization Committee, representatives of local administrative organizations, the Ministry of Education and the office of Education Reform - have worked together with a view to arriving at right approaches and desirable solutions. For there purposes, an action plan for educational decentralization has been drawn up. The contents of the plan are fourfold, viz, (1) determining the types of basic education institutions that need not be transferred to local administrative organizations, (2) determining which local administrative organizations are eligible for taking a transfer of education institutions, (3) setting out rules for evaluating readiness of local administrative organizations in taking a transfer of education institutions, and (4) establishing mechanisms guaranteeing personnel management of teaching officials and human resources that are transferred to local administrative organizations. It is believed that the plan can lessen trepidations felt by the opposing teachers' groups. The task of immediate importance is bringing to those teachers and teaching staff correct information so that they can understand that the educational transfer under the law determining plans and processes for decentralization to localities proceeds in line with the rules laid down by the law on national education.*

*Notwithstanding, a new problem seems to occur if the Government insists on undertaking public services, including educational management, in the same volume as at present. Given that the Act on Determining Plans and Processes for Decentralization to Local Administrative Organizations in the fiscal year 2000 (this ratio being required to be elevated to 35: 100 in the fiscal year 2006), will there be, and for how long will there be, a sufficient remaining budget left for the provision of public services in the central administration after the statutorily required proportions have been transferred to local administrative organizations?*

# ปัญหาและข้อเท็จจริงในการโอนอำนาจจัดการศึกษา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศ.ดร. สุรพล นิติไกรพจน์

## บทคัดย่อ

เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ในทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของคนในท้องถิ่น ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมกำหนด ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อวางหลักเกณฑ์ และกำหนดแนวทางในการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจในการจัดทำบริหารสาธารณะในทุกด้านที่รัฐดำเนินการอยู่รวมทั้งจัดการศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลให้เกิดกระแสการคัดค้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มองค์กรครูต่าง ๆ ในประเด็นหลัก ๆ อยู่ 3 ประการ คือ ความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการศึกษา ความไม่เป็นเอกภาพและความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการศึกษา และความก้าวหน้าและความมั่นคงในการทำงานของข้าราชการครูที่จะได้รับผลกระทบ

ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) และสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) จึงได้ร่วมกันประชุมเพื่อหาแนวทางและข้อยุติ โดยการยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ 1) กำหนดลักษณะของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) กำหนดลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถรับโอนสถานศึกษาได้ 3) กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาและ 4) กำหนดหลักประกันในเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหรือข้อวิตกกังวลที่องค์กรครูได้หยิบยกขึ้นเป็นประเด็นคัดค้านไว้อย่างครบถ้วน คงเหลือแต่เพียงการทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และตระหนักว่าการถ่ายโอนการศึกษาตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้เป็นไปโดยสอดคล้องกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาใหม่ที่จะเกิดขึ้นตามมาหากรัฐบาลยังยืนยันที่จะทำบริการสาธารณะในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งด้านการศึกษาไว้ในปริมาณที่เป็นอยู่เดิม ทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้บัญญัติบังคับให้ถ่ายโอนรายได้ของรัฐไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วร้อยละ 20 ในปีงบประมาณ 2543 และจะเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปีงบประมาณ 2549 เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ รายได้ของรัฐไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐในส่วนกลางยังสงวนไว้จะเพียงพอสำหรับการดำเนินการหรือไม่ และจะเพียงพอไปอีกนานเท่าใด?

## ปัญหาและข้อเท็จจริงในการโอนอำนาจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครอง ท้องถิ่น

ความเคลื่อนไหวและการเรียกร้องของผู้นำองค์กรครูในระดับต่าง ๆ ที่ต้องการให้ยุติการดำเนินการ “โอนโรงเรียนประถมให้ อบต.” ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา 3-4 เดือนที่ผ่านมา นี้จะเป็นปัญหาใหญ่ของการบริหารจัดการเกี่ยวกับการศึกษาในรูปแบบใหม่อีกเรื่องหนึ่งที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ นอกเหนือไปจากแนวทางการดำเนินการเพื่อ “ปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ” ซึ่งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำลังเร่งดำเนินการอยู่ ความเคลื่อนไหวคัดค้านการโอนโรงเรียนไปให้ อบต. ตามที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่ในสื่อต่าง ๆ เหล่านี้ก็ดูจะมีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จนอาจจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ทางการศึกษาเรื่องหนึ่งที่รัฐบาลชุดใหม่และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาคนใหม่จะต้องเข้ามารับผิดชอบจัดการแก้ไขต่อไปได้

ในฐานะที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความพยายามแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้เขียนจึงใคร่ขอประมวลข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการโอนอำนาจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจะได้วิเคราะห์และนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นจากเรื่องดังกล่าว เพื่อสรุปเป็นข้อมูลและข้อเท็จจริงที่อยู่บนพื้นฐานของเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่า แท้ที่จริงแล้วการดำเนินการในเรื่องนี้มีความเป็นมา วัตถุประสงค์ และแนวทางการปฏิบัติอย่างไร และจะสร้างปัญหาอย่างไรให้แก่ระบบการศึกษาของประเทศดังที่มีการให้ข้อมูล (ที่อาจไม่ค่อยตรงตามความเป็นจริงนัก) ต่อสาธารณะและต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่าง ๆ อยู่ในขณะนี้จริงหรือไม่ และในกรณีดังกล่าวการกำหนดนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหของรัฐบาลชุดใหม่ควรจะเป็นไปในทิศทางใด

ทั้งนี้ โดยจะได้นำเสนอเป็นประเด็นหลักต่าง ๆ ต่อเนื่องกัน รวม 5 กรณี ดังต่อไปนี้

### 1. สภาพความเป็นมาและประเด็นคัดค้านโต้แย้งการโอนการศึกษาให้ท้องถิ่น

เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา สารหลักประการหนึ่งในกฎหมายดังกล่าวซึ่งกำหนดให้ต้องปฏิรูปการศึกษาของประเทศทั้งระบบ หากกล่าวโดยเฉพาะสำหรับในประเด็นนี้ ก็คือ “การกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา บนพื้นฐานของความร่วมมือและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน” และเพื่อให้เป็นตามแนวทางดังกล่าว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาซึ่งมีหน้าที่นำสาระหลักของกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติก็ได้ขอร่างกฎหมายและเสนอแนวทางการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งได้แก่ เขตพื้นที่

การศึกษาและสถานศึกษา โดยให้ความสำคัญอิสระในการบริหารงานแก่หน่วยปฏิบัติเหล่านี้ภายใต้ระบบบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ โดยจะมีคณะกรรมการบริหารขึ้นทั้งในระบบเขตพื้นที่การศึกษาและในระดับสถานศึกษาโดยมีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมอยู่ในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษาทุกระดับเหล่านี้ด้วย

ทั้งนี้ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับได้ตามความพร้อม ตามความเหมาะสม และความต้องการในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมดังกล่าว

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อวางหลักเกณฑ์และกำหนดแนวทาง ตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติในการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจในการจัดการบริหารสาธารณะทุกด้านที่รัฐดำเนินการอยู่ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการที่กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติบังคับให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มเติมจากที่เคยได้รับ คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 9-10% ของรายได้ของรัฐในปี 2542-2543 ให้เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่า 20% ในปีงบประมาณปัจจุบัน (2544) และจะเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่า 35 % ของรายได้ของรัฐในปีงบประมาณ 2549** ทั้งนี้ โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้ครอบคลุมภารกิจเกือบทุกด้านที่รัฐกำลังดำเนินการอยู่ และได้ระบุให้มีการถ่ายโอนภารกิจไปยังท้องถิ่นตาม แผนกระจายอำนาจ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจอันเป็นองค์กรไตรภาคี (รัฐ:ท้องถิ่น: ผู้ทรงคุณวุฒิ) ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ

กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้แผนกระจายอำนาจที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจและบริการสาธารณะที่รัฐทำอยู่โดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทุกด้านไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนรายได้ของรัฐไปยังท้องถิ่นดังกล่าว และได้มีการแยกจัดทำ “แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ” ตามสภาพของภารกิจของบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติเฉพาะเรื่อง เช่น ในด้านการสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการศึกษา ฯลฯ ขึ้นช่วงกลางปี 2543 เพื่อเตรียมการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว เฉพาะงานการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษานั้น คณะกรรมการได้ยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจขึ้น**เพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้น**สำหรับการเตรียมดำเนินการหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา โดยในร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จัดทำขึ้นได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาในระดับประถมศึกษาให้ไปสังกัดยัง อบต. เทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ และกำหนดให้ถ่ายโอนสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้โดยไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดหรือข้อยกเว้นใดๆ ในการถ่ายโอนสถานศึกษาไว้ในร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวเลย

**ร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการศึกษา** อาทิ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการและต่อมาเมื่อข้อเท็จจริงในสาระของร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้เผยแพร่ไปยังกลุ่มองค์กรครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างๆ ก็ได้มีความเคลื่อนไหวคัดค้านในเรื่องดังกล่าวอย่างรุนแรงในลักษณะที่ปฏิเสธที่จะถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังท้องถิ่นระดับที่เล็กที่สุดที่อยู่ในรูปของ อบต. รวมตลอดไปถึงการปฏิเสธหลักการในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิงอีกด้วย

**สาระหลักของการคัดค้านแนวทางดังกล่าวของกลุ่มองค์กรต่างๆ มีประเด็นสำคัญอยู่สามประการ** คือ 1. เรื่องความไม่พร้อมและไม่สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. เรื่องที่การถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้เอกภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษาได้รับความกระทบกระเทือน 3. เรื่องที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับผลกระทบในเรื่องความก้าวหน้า มั่นคงในการทำงาน ตลอดทั้งในเรื่องเกี่ยวกับเกียรติและศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคลที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป และในเวลาต่อมาข้อคัดค้านในเรื่องดังกล่าวก็ค่อยๆ พัฒนาไปอย่างเป็นระบบมากขึ้นจนกลายเป็นการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการศึกษาเฉพาะที่เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจริเริ่มจัดการศึกษาของตนเองได้ (โดยไม่มีถ่ายโอนมาจากสถานศึกษาของรัฐ) และให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะตามแนวทางกระจายอำนาจที่เป็นสาระหลักของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติโดยการเข้าเป็นกรรมการบริหารจัดการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาหรือเป็นกรรมการสถานศึกษาเท่านั้น แล้วในเวลาต่อมาข้อเรียกร้องและการโต้แย้งคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจในเรื่องการศึกษาดังกล่าวก็ได้พัฒนาไปเป็นการเรียกร้องให้แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 โดยให้ตัดบทบัญญัติเรื่องการให้อำนาจจัดการศึกษาโดยตรงออกไปจากอำนาจในการดำเนินการสาธารณะของท้องถิ่นในที่สุด

## 2. ความพยายามแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในเดือนสิงหาคม 2543 คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้เชิญกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกระจายอำนาจมาร่วมหารือในเรื่องการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษา และได้ขอยุติร่วมกันว่า **ร่างแผนปฏิบัติการที่นำเสนอเป็นเพียงการยกร่างและได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการซึ่งจะต้องดำเนินการโดยหาหรือ**

กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน และจะได้มีการยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษา โดยละเอียดที่สอดคล้องกับหลักการและแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยจะต้องมีการหารือแนวทางในการดำเนินการเรื่องนี้กับกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาต่อไป และในเดือนกันยายน 2543 นั้นเองที่กลุ่มองค์กรครูในสังกัดต่างๆ เริ่มแสดงความคิดเห็นและคัดค้านการดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาให้แก่ อบต. ทั้งในแง่ความพร้อม ทรัพยากรและความรู้ความสามารถของผู้บริหารในอบต. ด้วย โดยได้ยกเอาสถานการณ์ทำนองเดียวกันกับที่เคยเกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2509-2523 ซึ่งการศึกษาระดับประถมศึกษาตกอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นประสบการณ์ที่เลวร้ายของข้าราชการครูขึ้นเป็นตัวอย่างเพื่อคัดค้านการโอนสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น และในระยะ 2-3 เดือนต่อมา ข้อคัดค้านตลอดทั้งเหตุผลที่ได้นำเสนอก็ก็นำมาพิจารณาในระดับประเทศจากองค์กรครูเกือบทั้งหมด และต่อมาข้อคัดค้านดังกล่าวก็ได้พัฒนาจากการไม่เห็นด้วยในการที่จะให้สถานศึกษาและบุคลากรไปสังกัดอบต. ซึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีความพร้อมน้อยที่สุดกลายเป็นการคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจจัดการศึกษาทุกรูปแบบและนำไปสู่ข้อเสนอให้ตัดทอนอำนาจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด

ในเดือนตุลาคม 2543 สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจได้จัดการประชุม 4 ฝ่ายระหว่าง คณะกรรมการกระจายอำนาจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานปฏิรูปการศึกษาขึ้น ณ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อหาแนวทางและข้อยุติในการยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในที่ประชุมดังกล่าวได้มีแนวทางหลักในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาหลายประการที่เป็นความเห็นชอบร่วมกันของที่ประชุม และที่ประชุมได้มีมติให้สำนักงานปฏิรูปการศึกษาและกระทรวงศึกษาธิการไปยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาตามแนวทางที่เป็นมติของที่ประชุมให้เสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจ เพื่อดำเนินการให้มีแผนปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าวให้เสร็จทันเดือนกุมภาพันธ์ 2544 ตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

ในเดือนพฤศจิกายน 2543 สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษา ตลอดทั้งหลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาโดยทำเป็นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เสร็จสิ้นตามแนวทางที่ที่ประชุมร่วมในเดือนตุลาคมได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ และนำเสนอให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาปรับปรุงในฐานะที่ได้รับมอบหมายร่วมกันในการยกร่าง

แผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยความมุ่งหมายที่จะให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพหรือการจัดระบบบริหารการศึกษาของชาติโดยส่วนรวมให้น้อยที่สุด

ในเดือนธันวาคม 2543 กระทรวงศึกษาธิการได้ปรับแก้รายละเอียดบางประการในแผนปฏิบัติการที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษาเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่องสถานศึกษาที่จะมีการโอน และในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนการศึกษา และเมื่อได้หารือกันแล้วสำนักงานปฏิรูปการศึกษาไม่ขัดข้องในการปรับแก้รายละเอียดดังกล่าว ดังนั้น เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2543 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสมศักดิ์ ปรีศนันทน์กุล) และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) จึงได้เปิดเผยข่าวถึงสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ได้จัดทำขึ้นใหม่ โดยความเห็นชอบร่วมกันของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญและแนวทางการดำเนินการตลอดจนการกำหนดสถานการณ์ที่จะให้มีการถ่ายโอน ตลอดจนการกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับถ่ายโอนแตกต่างไปจากสาระที่ได้กำหนดไว้ในร่างแผนปฏิบัติการเดิมของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจอย่างสิ้นเชิง

และต่อมาเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2544 ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (นายพนม พงษ์ไพบูลย์) ได้ทำหนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ ศธ.0202/26 ส่งแผนปฏิบัติการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่างขึ้นตามแนวทางข้างต้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจเพื่อนำเสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจให้พิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อพิจารณาประกาศใช้เป็นแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่อไป

### **3. สาระหลักของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา**

ในส่วนที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการนำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจมีสาระสำคัญที่เป็นหลักรวมทั้งสิ้น 4 ประการ ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** กำหนดลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่ต้องมีการถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น

นอกจากจะกำหนดให้ไม่ต้องมีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษานี้ ได้กำหนดลักษณะของสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องดำเนินการเองโดยจะไม่มีถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 9 ประเภท คือ

1. สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านที่มุ่งให้บริการในเขตที่กว้างกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัย และพัฒนา
3. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส
4. สถานศึกษาที่จัดตั้งเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัดหรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา
5. สถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีภาระงานมากและมีความซับซ้อนในการบริหารงานได้แก่สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป และสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป
6. สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือที่ขาดความพร้อมในเชิงบุคลากรและระบบบริหารซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารห่างไกลอยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม
7. สถานศึกษาที่จัดตั้งในลักษณะเป็นองค์กรกระจายอำนาจในรูปองค์กรมหาชนอยู่แล้ว
8. สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริที่อยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่างๆ และ
9. สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาเอง

## **ประการที่สอง กำหนดลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษา**

แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษานี้ มีได้กำหนดอนุญาตให้ท้องถิ่นทุกประเภทสามารถรับโอนสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการหากแต่กำหนดให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งมานานพอสมควรแล้วเท่านั้นที่จะรับโอนสถานศึกษาของรัฐได้โดยได้กำหนดให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) เท่านั้น ที่จะสามารถรับโอนสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ภายในเขต



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ ซึ่งก็หมายความว่า จะไม่มีการโอนสถานศึกษาที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร เขตกรุงเทพมหานคร และเขตเมืองพัทยา กับหมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบลไม่สามารถรับการถ่ายโอนสถานศึกษาระดับชั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการได้

เฉพาะการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัย อันได้แก่ การจัดการศึกษาระดับอนุบาลเท่านั้น ที่อาจโอนให้แก่ องค์กรการบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่สถานศึกษาดังอยู่ในพื้นที่ได้

**ประการที่สาม กำหนดว่าการถ่ายโอนการศึกษาต้องเป็นไปตามความพร้อมตามหลักเกณฑ์ประเมินความพร้อมของท้องถิ่นที่กำหนดโดยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ**

แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาระดับนี้กำหนดว่าเมื่อเป็นสถานศึกษาที่อยู่ในข่ายที่จะต้องโอนได้แล้ว การกำหนดให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษานั้น ๆ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 ของ กฎหมายการศึกษาแห่งชาติในรูปของกฎกระทรวง โดยสาระหลักของหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว มีดังต่อไปนี้คือ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะรับโอน จะต้องแจ้งไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ ตั้งอยู่ เพื่อประสานงานและจัดเตรียมการโอนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 2 ปี ก่อนการถ่ายโอน

- เกณฑ์การประเมินความพร้อมที่จะกำหนดโดยกฎกระทรวงจะคำนึงถึง การมีแผนงานและงบประมาณรองรับสำหรับการจัดการศึกษา การมีความต้องการของคนในท้องถิ่นตลอดจนได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าว กับทั้งจะต้องมีคณะกรรมการที่รับผิดชอบทางด้านการศึกษาโดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

- คณะกรรมการที่ประเมินความพร้อมที่จัดตั้งตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติจะเป็นผู้ทำการประเมินและประกาศให้ท้องถิ่นมีอำนาจรับโอนสถานศึกษาในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการด้านการศึกษาขึ้นรับผิดชอบกำหนดนโยบาย แผนมาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่น โดยเฉพาะประสานกับเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ในกรณีที่มีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในเขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่ง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดตั้งองค์กรมาเพื่อรับผิดชอบดูแลและบริหารการศึกษาขึ้นโดยเฉพาะในรูปสหการก็ได้

## **ประการที่สี่ กำหนดหลักเกณฑ์ว่าการถ่ายโอนจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อข้าราชการครูที่มีอยู่เดิม**

ในแผนปฏิบัติการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องความมั่นคงในวิชาชีพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่มีอยู่เดิมไว้ด้วยว่า แม้หากมีการโอนสถานศึกษาตามความพร้อมและตามหลักเกณฑ์ข้างต้น แต่จะยังไม่มีการโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามไปกับสถานศึกษานั้น ๆ เพื่อไปเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาด หากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถกำหนดให้มีการวางระบบบริหารงานบุคคลที่สามารถรองรับความเสมอภาคและทัดเทียมกับระบบบริหารงานบุคลากรของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ซึ่งกำลังมีการปฏิรูปโดยปรับปรุงมาตรฐานในเรื่องต่างๆ ให้ดีขึ้นกว่าเดิมอยู่ในขณะนี้) ได้ โดยแม้จะมีการถ่ายโอนสถานศึกษาไป แต่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมก็จะต้องคงเป็นข้าราชการในสังกัดของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ต่อไป เฉพาะแต่บุคลากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้จัดจ้างขึ้นใหม่โดยงบประมาณทางการศึกษาของตนเองเท่านั้นที่จะมีสถานะเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

นอกจากสาระสำคัญที่เป็นหลักทั้งสี่ประการนี้ ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอไปยังคณะกรรมการกระจายอำนาจฉบับนี้ ยังได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องที่เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนการศึกษา การควบคุมมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษาและการจัดการศึกษาโดยจัดตั้งสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย กล่าวคือ

ในเรื่องอำนาจการจัดการศึกษาโดยจัดตั้งสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แผนปฏิบัติการดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง ทั้งนี้ ภายใต้กรอบการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ

ในเรื่องการรับรองมาตรฐานการจัดการศึกษาและการประเมินคุณภาพในการจัดการศึกษานั้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือโดยเอกชนหรือแม้แต่ในสถานศึกษาของรัฐต่างก็จะต้องอยู่ภายใต้กลไกของการกำหนดมาตรฐานทั้งในเรื่องหลักสูตร วิธีการดำเนินการ ระบบการบริหารและระบบทรัพยากรที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทั้งยังจะต้องอยู่ภายใต้ระบบประเมินคุณภาพที่มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นแล้วตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ประเมินตรวจสอบรับรองมาตรฐานอีกด้วย

สำหรับในเรื่องการกำหนดกรอบระยะเวลา ร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาฉบับนี้ ได้กำหนดกรอบเวลาไว้ตามที่กำหนดในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ได้กำหนดให้ถ่ายโอนการศึกษาปฐมวัย ซึ่งหมายถึง การจัดการทางด้านอนุบาลศึกษา ภายในระหว่างปีงบประมาณ 2545-2548 สำหรับการดำเนินการให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาระดับพื้นฐาน (ซึ่งจะต้องถ่ายโอนตามความพร้อมการประเมิน และหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น) ให้กระทำภายในระหว่างปีงบประมาณ 2549-2554

#### 4. ข้อยุติเบื้องต้นสำหรับปัญหาที่มีการยกขึ้นเพื่อคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา

เมื่อพิจารณาจากกรอบสาระหลักของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานปฏิรูปการศึกษาเห็นชอบร่วมกันในการนำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าได้มีการกำหนดแนวทางเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหานั้นได้ริเริ่มนำเสนอในระหว่างการคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกข้อ ทุกประเด็นโดยครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ โดยอาจแยกพิจารณาโดยการชี้แจงรายละเอียดของปัญหาหรือข้อห่วงใยที่มีการยกขึ้นเป็นประเด็นคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาไปยัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็น ๆ ทั้งสิ้น 5 ประเด็นดังต่อไปนี้

##### ประเด็นที่ 1 การจำกัดขอบเขตของสถานศึกษาที่จะต้องมีการถ่ายโอน

ไม่เฉพาะเพียงการกำหนดลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 9 ประเภทที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการดังกล่าวเท่านั้น แต่การกำหนดให้เฉพาะแต่เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และกรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยาเท่านั้นจะรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมมีผลที่ขยายลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่มีการถ่ายโอนไปโดยปริยายว่า **สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขต อบต. อยู่ในเขตเทศบาลตำบล และที่ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ที่อยู่นอกเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนครย่อมไม่อยู่ในกลุ่มสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอนไปด้วย**

สภาพเช่นนี้ย่อมทำให้ขอบเขตของสถานศึกษาที่อยู่ในข่ายที่อาจจะต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จำกัดตัวลงอย่างมีนัยสำคัญยิ่ง

##### ประเด็นที่ 2 การจำกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน

แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จัดทำขึ้นใหม่นี้ ได้จำกัดขอบเขตของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโดยสถานศึกษาไว้เฉพาะแต่ท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความเจริญ และมีความพร้อมสูงเท่านั้น โดยระบุว่า นอกจากจะถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว จะถ่ายโอนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับพื้นฐานให้เฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งในขณะนี้มียู่เพียง 20 แห่งทั่วประเทศ และเทศบาลเมือง ซึ่งมีอยู่เพียง 78 แห่ง และไม่ให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่เทศบาลตำบล ซึ่งมีอยู่ 1,031 แห่ง และไม่ให้มีการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีจำนวนถึง 6,746 แห่ง และไม่ให้ถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีจำนวน 75 แห่ง แต่อย่างใด และหมายความด้วยว่าในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ถึง 7,952 แห่งทั่วประเทศนั้นเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 100 แห่งเท่านั้นที่มีสิทธิรับโอนสถานศึกษาของรัฐ

### **ประเด็นที่ 3 การยืนยันหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ**

การจำกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ที่หนึ่งร้อยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญและมีความพร้อมสูงสุด และจำกัดประเภทสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะโอนไว้ว่าจะต้องไม่เข้าข่ายที่เป็นสถานศึกษาเก่าประเภทที่กล่าวมาแล้ว เช่น การเป็นสถานศึกษาที่มีวัตถุประสงค์พิเศษ สถานศึกษาตัวอย่างประจำจังหวัดหรือประจำภาค หรือสถานศึกษาขนาดใหญ่ดังกล่าวนั้น **ก็มีได้หมายความว่าสถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นตามเกณฑ์ทั้งเก่าประเภทและตั้งอยู่เขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเขตกรุงเทพมหานครและเขตเมืองพัทยาทั้งหมด (ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ หรือมีลักษณะเป็นสถานศึกษาประจำจังหวัดซึ่งเป็นยกเว้นอยู่แล้ว) จะต้องโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เพราะการถ่ายโอนนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่มีรายละเอียดหลายประการ และจะต้องเป็นไปตามแนวทางการตรวจสอบประเมินความพร้อมโดยคณะกรรมการที่กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้กำหนดขึ้นตามนัยมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ**เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินและได้รับการประกาศให้มีอำนาจรับโอนสถานศึกษาเท่านั้นจึงจะสามารถรับโอนสถานศึกษาตามที่กำหนดไปบริหารจัดการได้**

เมื่อพิจารณาแนวทางในการยกร่างกฎกระทรวงซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนการศึกษาจะต้องมีความพร้อมทั้งในด้านแผนงานการจัดการศึกษา ทรัพยากรและงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งการมีคณะกรรมการเฉพาะด้านเพื่อบริหารจัดการศึกษาประกอบการที่ต้องมีความต้องการของคนในท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนในการรับโอนสถานศึกษาแล้ว จะเห็นได้ว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีทั้งขั้นตอนและ

เงื่อนไข่มากมาย จนอาจกล่าวได้ด้วยซ้ำว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาในระดับพื้นฐานของตนเองขึ้น ก็น่าจะเป็นแนวทางที่จะเป็นไปได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่มีอุปสรรคใด ๆ มากยิ่งกว่าการขอรับโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

#### **ประเด็นที่ 4 การจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้าราชการครู**

เงื่อนไข่อำคัญที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาฉบับนี้ ก็คือแม้เมื่อผ่านหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโรงเรียนที่จะถ่ายโอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน และผ่านขั้นตอนการประเมินความพร้อมตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเรียบร้อยแล้ว และมีการประกาศให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ซึ่งจะต้องมีการเตรียมตัวล่วงหน้า 2 ปี ก่อนการถ่ายโอนจริง) แล้วก็ตาม แต่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหลายที่มีอยู่เดิมในสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอน ต่างก็จะต้องยังคงสถานะเป็นข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการ (หรือกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแล้วแต่กรณี) ต่อไปจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกำหนดระบบบริหารงานบุคคลที่ทัดเทียมกับระบบบริหารงานบุคคลที่จะเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิรูปการศึกษา ทั้งในด้านค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าในวิชาชีพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวง ซึ่งเห็นได้อยู่ในตัวว่าย่อมไม่สามารถสร้างขึ้นภายในระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันได้ภายในระยะเวลาอันสั้น

ดังนั้น แม้หากท้ายที่สุดยังมีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานบางแห่งไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในระหว่างปีงบประมาณ 2549-2554 แต่ทว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาที่มีการถ่ายโอนไปเหล่านี้ ก็จะต้องไม่ได้รับความกระทบกระเทือนใด ๆ และยังคงมีสถานะเป็นข้าราชการของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมต่อไปเช่นเดิมทุกประการนั่นเอง

#### **ประเด็นที่ 5 การกำหนดกรอบระยะเวลาที่ยืดหยุ่นสำหรับการถ่ายโอน**

นอกจากแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษาดังกล่าวจะได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนที่ยาวนาน สอดคล้องกับกำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว การกำหนดกรอบระยะเวลาของการถ่ายโอนเฉพาะการศึกษาปฐมวัยหรือในระดับอนุบาลซึ่งมีการดำเนินการในระดับดังกล่าวอยู่ไม่มากนักในระหว่างปีงบประมาณ 2545-2548 อันเป็นระยะเวลาภายหลังจากที่มีปรับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการใหม่แล้ว และกำหนดกรอบระยะเวลาสำหรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในระหว่างปีงบประมาณ 2549-2554 นั้น กรอบระยะเวลาดังกล่าวนอกจากจะยาวนานเพียงพอสำหรับการเตรียมการในเรื่องการพัฒนาระดับคุณภาพและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนทั้งพัฒนาวิธีการบริหารการศึกษาในระบบใหม่ที่เน้นความเป็นอิสระของหน่วยปฏิบัติในเขตพื้นที่ และการมีส่วนร่วมขององค์กรต่าง ๆ ในสังคมแล้ว

กรอบระยะเวลาดังกล่าวก็สอดคล้องและอยู่ภายใต้แนวคิดเรื่องการปรับปรุงสาระสำคัญของแผน ได้ตามบทบัญญัติมาตรา 34 ของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจาย อำนาจฯ กำหนดให้ **คณะกรรมการกระจายอำนาจจะต้องทบทวนแผนกระจายอำนาจใหม่ทุกๆ ระยะเวลา 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องสัมพันธ์กับความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรร รายได้** และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษา ที่กำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในระยะเวลา ดังกล่าวต่อไปด้วย

ดังนั้น การทบทวนแผนกระจายอำนาจใหม่เมื่อครบ 5 ปี ในต้นปี 2549 จึงจะเป็นโอกาส ให้มีการทบทวนความเป็นไปได้ ความจำเป็นและความเหมาะสมของการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้น พื้นฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง ภายใต้เงื่อนไขและภายในกรอบระยะเวลาที่ กฎหมายอนุญาตไว้ให้กระทำได้อีกด้วย

## **5. ปัญหาที่แท้จริงของการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

หากพิจารณาแนวทางการดำเนินการขององค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องที่จะต้องรับผิดชอบใน ด้านการศึกษาและการกระจายอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับสาระสำคัญของแผน ปฏิบัติการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา นำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจ ประกอบกับข้อวิเคราะห์ที่ได้นำเสนอไปโดยลำดับแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อคัดค้านหรือความวิตกกังวลขององค์กรครูต่างๆ ต่อการถ่ายโอนสถานศึกษา **ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความพร้อมของท้องถิ่น ประสิทธิภาพหรือคุณภาพการศึกษา สถานะหรือ ความมั่นคงในทางวิชาชีพครู หรือแม้แต่ข้อขัดแย้งในเรื่องความไม่พร้อมของ อบต. ในการ จัดการศึกษา ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ได้มีการพิจารณาและดำเนินการแก้ไขไปแล้ว ทุกข้อทุกประเด็น** ภายในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการและ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา

**ปัญหาที่แท้จริงที่ยังดำรงอยู่ในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและ ถ่ายโอนสถานศึกษา** ซึ่งหากจะยังมีอยู่ในส่วนของบุคลากรที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทาง การศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ก็น่าจะมีเพียงว่าจะทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทาง การศึกษาเหล่านี้ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นข้อยุติที่ไปจากกระทรวงศึกษาธิการและ สำนักปฏิรูปการศึกษาอย่างไร เพื่อให้เกิดความเข้าใจและตระหนักว่าการถ่ายโอนการศึกษาตาม กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้เป็นไปโดยสอดคล้อง ไม่ขัดแย้งและจะ ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และโดยจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของชาติหรือต่อสถานภาพหรือสถานะความเป็น

ข้าราชการครูตลอดจนหลักประกันสิทธิและสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการครูจะได้รับโดยผลของการปฏิรูปการศึกษาของชาติแต่อย่างใดเลย เท่านั้น

ผู้เขียนมีความหวังว่า แม้การทำความเข้าใจและชี้แจงในเรื่องนี้ในปลายปี 2543 จะไม่ได้รับการรับฟังและมีการโต้แย้งคัดค้านอย่างต่อเนื่องรุนแรงจากบางฝ่ายก็ตาม แต่เมื่อการเลือกตั้งได้เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว และกระแสการทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นเรื่องการเมืองที่เคยเป็นมาในระยะก่อนหน้านี้ได้ลดลงแล้ว ก็เชื่อได้ว่าความพยายามในการทำความเข้าใจและชี้แจงเรื่องนี้ในเดือนมกราคม 2544 ดังที่ได้ดำเนินการอยู่นี้ น่าจะได้มีการรับฟัง ใคร่ครวญและได้รับความเข้าใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตามสมควร

ปัญหาประการเดียวที่ดูเหมือนว่ายากจะหาคำอธิบายก็คือ ในท่ามกลางกระแสโลกและกรอบความคิดใหม่ที่รัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดรับรองหลักการสำคัญในเรื่องการบริหารงานรัฐในรูปแบบใหม่โดยการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจฯ บัญญัติรับรองและได้กำหนด**หลักการใหญ่ที่จะให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง**โดยบัญญัติบังคับให้ถ่ายโอนทรัพยากรในรูปรายได้ของรัฐไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วถึงร้อยละ 20 ในปีงบประมาณนี้ และจะเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปีงบประมาณ 2549 เพื่อรองรับการบังคับให้รัฐในส่วนกลางต้องลดบทบาทภารกิจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะลงนั้น หากในที่สุดรัฐยังคงยืนยันที่จะดำเนินบริการสาธารณะในเรื่องต่างๆ รวมทั้งในด้านการศึกษาไว้ในขอบเขตและปริมาณที่เป็นอยู่เดิมแล้ว **รายได้ของรัฐที่เหลืออยู่หลังจากที่ได้แบ่งเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปโดยผลของกฎหมายแล้วจะยังคงมีอยู่พอเพียงสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่ยังคงสงวนกันไว้สำหรับจัดทำโดยรัฐในส่วนกลางโดยเฉพาะ และมีเหลือเพียงพอสำหรับการบริหารบุคลากรที่จะต้องรับผิดชอบในภารกิจด้านต่างๆ เหล่านี้อีกต่อไปหรือไม่ และจะเพียงพอไปอีกนานเท่าใด**