

บทที่ 2

วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษางานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเพื่อนำไปสู่การดำเนินงานวิจัยในประเด็นดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. ทฤษฎีรูปแบบการกระจายอำนาจบริหารในองค์การของ Mintzberg
3. แนวคิดและทฤษฎีรูปแบบและแนวทางกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา
4. วิวัฒนาการและแนวคิดการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาไทย
5. สารสำคัญของ การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และฉบับที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยลักษณะของการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้ จะอยู่ในลักษณะของการศึกษาเอกสารทางวิชาการ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยและรายงานการวิจัยในลักษณะพรรณนาความ (Description) ตามลำดับของประเด็นที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ข้างต้น ดังนี้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเพื่อนำไปสู่การศึกษาการกระจายอำนาจการบริหาร การศึกษาจะประกอบด้วยประเด็นหลัก 3 ประเด็น คือ

1. ความหมายและองค์ประกอบของการกระจายอำนาจ
2. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ
3. หลักการ ลักษณะ และรูปแบบของการกระจายอำนาจ

1. ความหมายและองค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

อนันต์ เกตุวงศ์ (2517) ใช้ความหมายของการกระจายอำนาจที่นำมาใช้ในการพัฒนาตามความหมายที่ A.H.Hanson ไว้ว่า เป็นเรื่องของการที่รัฐบาลหนึ่ง มอบอำนาจความรับผิดชอบบางส่วนให้กับหน่วยการปกครองระดับต่ำลงไป

ลิขิต วีรเวทิน (2525) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจคือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

แก้วสรร อติโพธิ์ (2527) ให้ความหมายในฐานะที่การกระจายอำนาจคือกฎเกณฑ์สำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยว่าหมายถึง การลดขนาด ข้อยกขนาดขององค์กรปกครองระดับต่างๆ ในระบบราชการแผ่นดินให้เล็กลง รู้จักเลือกสรรงานที่ผูกพันใกล้ชิดตัว ลงตัวอยู่กับท้องถิ่น มอบให้ท้องถิ่นมีองค์กรปกครองรับเองงานและอำนาจนั้นไปปกครองกันเองภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

อมร รักษาสัตย์ (2536) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การแบ่งแยก หรือกระจายอำนาจที่เคยรวมไว้แห่งเดียวกัน หรือที่หน่วยงานเดียวกันมาก่อน ซึ่งเป็นการมองความหมายของการกระจายอำนาจเทียบเคียงกับลักษณะการใช้อำนาจแบบอื่นๆ โดยการอาศัยความของคำว่า อำนาจหน้าที่ (Authority) ซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายเพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการทำงานตามหน้าที่หรือเป็นอำนาจตามกฎหมายที่มอบให้แก่องค์กร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่

อลงกต วรกี (2537) กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจโดยทั่วไป หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจในการวางแผน การตัดสินใจหรือหน้าที่ในการจัดการจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่หน่วยงานย่อยๆ ในท้องถิ่นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น/หน่วยงานหรือองค์กรระดับรองลงไปหรือองค์กรระดับรองลงไปหรือองค์กรเอกชน

การกระจายอำนาจนอกจากจะเป็นการถ่ายโอนอำนาจแล้ว นักวิชาการบางท่านยังได้แยกนัยการกระจายอำนาจเป็น 2 นัย คือ นัยแห่งการปกครองและนัยแห่งการบริหารดังปรากฏในคำนิยามของสถาบันภาษาศาสตร์ (อ้างถึงใน คำรังสรรค์ บัญญา, 2540 : 19) กล่าวถึง ความหมายของการกระจายอำนาจว่ามีอยู่ 2 นัย คือ

1) ความหมายตามนัยการปกครอง สถาบันภาษาศาสตร์ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า เป็นหลักการปกครองที่รัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจทางการปกครองบางอย่าง ซึ่งส่วนกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการไม่ทำลายความมั่นคงของชาติ และเห็นสมควรให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ โดยเชื่อว่าเมื่อท้องถิ่นรับอำนาจไปบริหารแล้วจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สนองความต้องการของประชาชนได้เท่ากับรัฐบาลกลาง การดำเนินการมอบอำนาจดังกล่าวให้ นั้น เป็นการมอบอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคล

2) ความหมายตามนัยการบริหาร สถาบันภาษาศาสตร์ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง การมอบอำนาจในการบริหารงานให้ผู้ปฏิบัติงานหรือให้บุคลากรไปปฏิบัติในทุกระดับขั้นขององค์การการกระจายอำนาจในทางราชการนั้น ได้มอบอำนาจการตัดสินใจสั่งการจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน โดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานต่างๆ ทั่วประเทศ

ในขณะที่ประยูร กาญจนกุล (อ้างถึงในเสริมศักดิ์ วิสาลาภรณ์, 2540 : 6) บ่งความชัดเจนในอิสระของการกระจายอำนาจว่ามีไขว่จากกันสิ้นเชิงว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐ

มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

ส่วนประธาน คงฤทธิศึกษาการ (อ้างถึงในรายงานการประชุมโต๊ะกลม เรื่องอำนาจทางการศึกษา : กระจายอย่างไรให้สร้างสรรค์, 2536 : 41-44) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจในแง่ว่าการกระจายอำนาจคือการกระจายอำนาจการบริหาร และ ควรแยกการศึกษาจากการเมืองว่า วิธีการหนึ่งที่เป็น การช่วยให้การบริหารเกิดความคล่องตัวก็คือการกระจายอำนาจในการบริหาร (Administrative decentralization) ซึ่งควรจะนำมาใช้ในการปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษาในปัจจุบัน

การกระจายอำนาจนั้นกระทำได้ 2 วิธี คือ การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการศึกษาคควรเป็นไปในรูปของการกระจายอำนาจทางการบริหารกล่าวคือ โอนอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปให้องค์กรในส่วนภูมิภาค มีอำนาจการบริหารแทนส่วนกลาง ไม่มีการเมืองไม่มีการเลือกตั้ง แต่การกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารซึ่งเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการเลือกตั้งและเป็นระบบการเมืองเกิดขึ้น ในประเด็นนี้การบริหารการศึกษาต้องไม่ควรให้มีการเมือง การเลือกตั้งเกิดขึ้นเพราะจะเกิดเป็นพรรคพวก เกิดเป็นเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์จะมีผลเสียต่อระบบการศึกษา กระทบต่อขวัญกำลังใจผู้บริหารตลอดจนครูอาจารย์ได้

และการกระจายอำนาจไม่ได้หมายถึงการเป็นอิสระจนเกิดปัญหาสอดคล้องกับที่ประยูรกล่าวไว้ข้างต้นที่ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหารนี้ มิใช่ให้ปลอดจากการควบคุม จนเกิดเป็นรัฐอิสระหรือรัฐอธิปไตย การควบคุม การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการตรวจสอบยังเป็นอำนาจของส่วนกลาง

ภานุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2540 : 23) ได้สรุปประเด็นในการกำหนดความหมายของการกระจายอำนาจทั้งจากนักวิชาการชาวไทยและนักวิชาการต่างประเทศไว้เป็นประเด็นที่น่าสนใจว่า หมายถึง

- 1) เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการปฏิบัติงานหรือการดำเนินการจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค
- 2) เน้นที่การให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการต่างๆ ด้วยตนเอง
- 3) เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 4) การที่องค์กรส่วนท้องถิ่นได้รับการมอบอำนาจจากส่วนกลางทำให้เกิดการลดขนาดของอำนาจอธิปไตยจากรัฐส่วนกลางและเมืองค์ประกอบเหล่านี้
 - 4.1) มีงบประมาณเป็นของตนเอง
 - 4.2) มีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรเป็นของตนเอง
 - 4.3) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

นอกจากนี้ยังได้เสนอองค์ประกอบของการกระจายอำนาจไว้ว่า

1) การมีอำนาจหน้าที่ (Authority) ที่ชัดเจนและชอบธรรมตามสภาวะบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

2) การมีอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการ ซึ่งกระทำโดย

2.1) องค์กรนิติบุคคล ได้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาล กรม ในสังกัด เป็นต้น

2.2) องค์กรที่ไม่เป็นนิติบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาในรูปแบบต่างๆ

3) การมีอิสระในการตัดสินใจ (Discretion of Power) ขององค์กรดำเนินงาน

4) การที่องค์กรผู้ได้รับการกระจายอำนาจต้องมีลักษณะเป็นนิติบุคคลเพื่อการดำเนินการจัดการและบริหารกิจการสาธารณะได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

จากความหมายต่างๆ ของการกระจายอำนาจที่รวบรวมสามารถสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความหมายของการกระจายอำนาจได้ดังนี้

1) มีการมอบอำนาจ ถ่ายโอนอำนาจ แบ่งอำนาจบางส่วนในการตัดสินใจและการดำเนินงาน เช่น การบริหาร เป็นต้น จากส่วนกลางสู่หน่วยงาน องค์กร หรือบุคคลในระดับท้องถิ่นหรือระดับหน่วยงานย่อย

2) เป็นการกระจายอำนาจที่ไม่ได้ขาดจากส่วนกลางอย่างสิ้นเชิง แต่มีความเชื่อมโยงสู่ส่วนกลางให้ดำเนินการภายใต้การควบคุมดูแลที่เหมาะสม

3) มีจุดเน้นที่ความมีอิสระของหน่วยงาน องค์กร หรือบุคคลเพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เช่น การกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ (Authority) หรือ ความเป็นนิติบุคคล เป็นต้น ซึ่งมีผลให้หน่วยงานที่รองรับการกระจายอำนาจจะต้องมีองค์ประกอบที่นำไปสู่การดำเนินกิจกรรมที่ต้องการได้ ได้แก่

3.1) มีการบริหารงบประมาณของตนเอง

3.2) มีการบริหารบุคคลของตนเอง

3.3) มีฐานะนิติบุคคล

4) ดึงความมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมจากประชาชนในท้องถิ่นหรือบุคลากรในหน่วยงานย่อยให้มีความเป็นเจ้าของ ร่วมทุ่มเทและสนใจดำเนินการเพื่อประโยชน์ของตนมากกว่าการรอรับการดำเนินกิจกรรมจากผลการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

2. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่หน่วยย่อย องค์การย่อย ท้องถิ่นต่างๆ ย่อมมีวัตถุประสงค์ที่มีประโยชน์ต่อการบริหารงานโดยรวม วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจนี้ รอนดีเนลลี เนลลิสและชีมา (Rondinelli Nellis and Cheema, 1983 : 5 อ้างถึงใน โกวิท กระจ่าง, 2540 : 122) ได้กล่าวไว้หลายประการ เช่น เพื่อที่จะลดภาระงาน ลดขั้นตอนในการบริหาร ในขณะเดียวกันเป็นการเพิ่มช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานและหวังว่าจะทำให้งานล่าช้าน้อยลง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สามารถตอบสนองความต้องการได้ทันต่อเหตุการณ์และความเร่งด่วนของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยสรุปก็คือสามารถเพิ่มในการบริหารของรัฐด้านต่างๆ ได้มากยิ่งขึ้นทั้งในด้านปริมาณและด้านคุณภาพ

ส่วนปรัชญา เวสาร์ช (2537) ได้สรุปวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

- 1) เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหาร การจัดการ และการให้บริการแก่ประชาชน
- 2) เพื่อเพิ่มประสิทธิผลของการทำงาน
- 3) ช่วยพัฒนาบรรยากาศของการทำงานของบุคลากรในหน่วยงาน

ในขณะที่ มีทส์ และ ไควเอทที (Meatz and Quieti, 1978) ได้กล่าวไว้วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจของประเทศต่างๆ ไว้เป็นประเด็นๆ คือ

- 1) เพื่อส่งเสริมความสมดุลในการพัฒนาภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ
- 2) เพื่อสามารถจัดทำโครงการพัฒนาให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งในด้านศักยภาพและข้อจำกัดของท้องถิ่น
- 3) เพื่อให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการวางแผนโครงการและการดำเนินการ
- 4) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่น และเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น
- 5) เพื่อส่งเสริมการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาท้องถิ่น

3. หลักการ รูปแบบและระดับของการกระจายอำนาจ

การที่จะกระจายอำนาจอะไรแก่ใครจำเป็นต้องมีหลักการ ความเหมาะสม เข้าใจถึงผลดีผลเสียที่เกิดขึ้น จึงจะกระจายอำนาจนั้นให้เกิดประโยชน์ดังวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งปรีดี พนมยงค์บุคคลสำคัญที่มีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยของไทย ได้กล่าวถึงข้อดีข้อเสียของการปกครองแบบมณฑลวิภาคไว้ดังนี้ (อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์, 2540 : 14)

ตารางที่ 2.1 แสดงข้อดี – ข้อเสียของการปกครองแบบมณฑลวิภาค

ข้อดี	ข้อเสีย	ทางแก้
<ol style="list-style-type: none"> 1. กิจการบางอย่างย่อมเหมาะสมกับท้องถิ่นที่มีความหลากหลายโดยทั่วราชอาณาจักร ซึ่งเมื่อแบ่งแยกแล้วก็จะทำให้เหมาะแก่ท้องถิ่นเป็นระยะๆ ไป 2. สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี เพราะไม่มีใครที่จะรู้ภูมิประเทศและความต้องการของท้องถิ่นมากเท่ากับคนในท้องถิ่น 3. การเลือกตั้งให้คนในท้องถิ่นดำเนินการเองจะทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความเข้าใจในกิจการของท้องถิ่นและต้องให้มีโครงการซึ่งตนจะปฏิบัติเมื่อได้รับเลือก เพราะวิธีก่อให้เกิดการแข่งขัน และเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นและความนิยมของตน 4. กิจกรรมของท้องถิ่นดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว เพราะไม่ต้องเสนอขึ้นไปตามลำดับ 5. ราษฎรในท้องถิ่นเท่ากับได้รับการฝึกหัดในการเลือกผู้แทนในสภาแผ่นดินและความเป็นไปของประเทศ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยลงไป 2. อาจทำให้ผู้ได้รับเลือกปฏิบัติการณ์ลำเอียงเข้าข้างผู้ที่เลือกตน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. กิจการที่จะมอบให้ต้องเป็นกิจการที่เหมาะสมกับท้องถิ่นโดยตรง สิ่งที่จะมอบหมายหากเป็นอันตรายแก่ความเป็นอยู่ของประเทศทั้งหมดแล้วก็ไม่ควรมอบให้ 2. รัฐบาลยังทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมดูแล เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรในท้องถิ่นกระทำการอันเป็นอันตรายต่อประเทศและให้มีองค์กรเพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติของราษฎรให้มีความลำเอียง เช่น ให้มีศาลปกครองแยกจากศาลยุติธรรม เช่น ในฝรั่งเศส

ส่วนมณฑลวิภาค เป็นแนวความคิดการจัดระเบียบการปกครองที่อำนาจบริหารมีลักษณะ ดังนี้

- 1) อำนาจบริหารยังคงรวมอยู่ที่ศูนย์กลาง
- 2) รัฐบาลกลางได้แยกท้องถิ่นต่างๆ ออกเป็นส่วนๆ
- 3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่น ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง
- 4) ท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐบาลกลาง และมีได้มีสภาพเป็นนิติบุคคล

จะเห็นว่ารูปแบบการจัดระเบียบการปกครองตามแนวทางนี้ ยังเป็นกรอบแนวคิดจนมาสู่ลักษณะของการบริหารการศึกษาไทยในช่วงก่อนการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน (ฉบับ พ.ศ.2542) นั่นเอง

อนันต์ เกตุวงศ์ (2517) ได้ให้ทั้งหลักการในแง่ของวิธีการและเหตุผลที่เชื่อว่าการกระจายอำนาจมีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศ ดังนี้

ในแง่วิธีการ กล่าวว่าเป็นการให้อำนาจประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมเพียงพอที่จะนำไปใช้ และสร้างความสามารถในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

ในแง่เหตุผล ได้แจกแจงรายละเอียดไว้ว่า

- 1) เป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางทั้งงานประจำและงานพัฒนา

2) เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ดำเนินการตรวจสอบและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณจากภาษีของตนเองได้อย่างเต็มที่

3) องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างฉับพลัน และดำเนินงานให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง

4) เป็นแหล่งฝึกให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในการบริหารและการเมือง

5) ช่วยสร้างผู้นำทางการเมืองและพัฒนาศักยภาพของเขาเหล่านั้น โดยใช้เวทีการเมืองท้องถิ่นเป็นแหล่งฝึก

6) เป็นโครงสร้างการปกครองที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความเชื่อถือศรัทธาในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

7) เป็นการสร้างองค์กรการปกครองท้องถิ่นให้มีความมั่นคงแข็งแรงที่จะสามารถทำงานการเมืองได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ในลักษณะของความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institution)

ในขณะที่ต่อมาการกระจายอำนาจเป็นการกระจายอำนาจมีลักษณะที่มีการให้อำนาจและความมีอิสระมากขึ้น และเกิดแนวคิดของการกำหนดให้มีสภาพ “ความเป็นนิติบุคคล” ขึ้นแก่หน่วยงานที่รับการกระจายอำนาจมาตามลำดับ ดังที่ประยูร กาญจนกุล (2535 : 171-172) ได้แสดงทัศนะถึงลักษณะของการกระจายอำนาจว่าการกระจายอำนาจเป็นการกระจายอำนาจการปกครองที่มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง

2) มีการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นแหล่งสำคัญอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง

3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอัตตานิติ (Autonomy)

เช่นเดียวกับที่พรชัย รัชมิแพทย์ (2535 อ้างถึงในภาณุวัฒน์. 2540 : 19-20) ได้กล่าวไว้ถึงมาตรการในการกระจายอำนาจบริหาร โดยสรุปว่า

1) มีการกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากรที่มีความหนาแน่นพอสมควร

2) มีการกำหนดกิจการให้ดำเนินการ

3) มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในองค์ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ คือ

3.1) มีบุคลากรของตนเอง อันได้แก่ องค์กรท้องถิ่นที่ได้มาจากการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ประจำ

3.2) มีรายได้ของตนเอง อันได้แก่ รายได้ทางตรง และรายได้ทางอ้อมกับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินช่วยเหลือในกรณีต่างๆ

3.3) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

3.4) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

3.5) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล

นอกจากนี้แนวคิดของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปมักจะมีแนวคิดของ “การลดขั้นตอนความเป็นราชการ” (Debureaucratization) เพราะมีขั้นตอนมากและขาดความมีส่วนร่วม เพื่อให้การกระจายอำนาจได้ผล มีทส์และไควเอทที (Meatz and Quieti. 1978) ได้เสนอสิ่งที่จำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นก่อนมีการกระจายอำนาจ หรือ การ Precondition ว่า

- 1) ความผูกพันและอุทิศตนต่อการกระจายอำนาจ และการมอบหมายอำนาจของส่วนกลางให้แก่หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานอื่นรับผิดชอบในระดับท้องถิ่น
- 2) ความเป็นอิสระของหน่วยงานหรือองค์กรระดับท้องถิ่นที่จะสามารถระดมทรัพยากรและตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ
- 3) มีการกำหนดความรับผิดชอบในการวางแผนอย่างชัดเจนในลักษณะของผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจ (delegation) และเป็นประชาธิปไตยให้แก่หน่วยงานระดับล่างหรือองค์กรระดับท้องถิ่น
- 4) มีการสนับสนุนทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (local political backing) แก่หน่วยงานระดับล่างหรือองค์กรระดับท้องถิ่น หากขาดการสนับสนุนดังกล่าวก็จะทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

จากแนวคิดของมีทส์และไควเอททีทำให้ได้คิดว่า การกระจายอำนาจจากองค์การระดับบนลงหน่วยงานหน่วยย่อยในระดับต่ำลงไป จำเป็นต้องมี “ความมุ่งมั่นผูกพัน” หรือ “ความเป็นเจ้าของ” โดยให้ความเป็น “อิสระ” (Autonomy) ในการบริหาร ซึ่งขั้นตอนที่สำคัญที่มักเกิดการรวมอำนาจเข้ามาสู่ส่วนกลางแล้วเกิดความไม่คล่องตัว คือ เรื่องการระดมทรัพยากรและการจัดสรรงบประมาณ ทั้งยังต้องมีความชัดเจนในการปฏิบัติตั้งแต่การวางแผนว่าต้องเริ่มให้มีความมีส่วนร่วมตั้งแต่ “ขั้นตอนต้นกระบวนการ เช่น การวางแผน” มิใช่การที่ส่วนกลางยังเป็นผู้วางแผนฝ่ายเดียวแล้วกำหนดลงไป ถ้าเป็นเช่นนั้น การกระจายอำนาจคงจะไม่ได้ผลแท้จริง และต้องมีการมอบหมายในทำนองมอบอำนาจที่ชัดเจน ใช้กระบวนการประชาธิปไตยซึ่งจึงความมีส่วนร่วมได้ดีที่สุดจากหน่วยงานที่รับมอบอำนาจนั้น นอกจากนี้ “การสนับสนุนทางการเมืองระดับท้องถิ่น” มีความสำคัญมากในการทำให้การกระจายอำนาจได้ผลยิ่งขึ้น

ซึ่งสอดคล้องกับที่รอนดิเนลลี เนลลิส และชิมมา (Rondinelli Nellis and Cheema. 1983 : 5 อ้างถึงใน โกวิท กระจ่าง. 2540 : 123) ที่สรุปไว้ว่า ตามอุดมคติแล้ว การกระจายอำนาจนั้นประกอบด้วยหลักการ อันประกอบด้วยอุดมการณ์เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเอง การตัดสินใจตามครรลองแห่งประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบ การดำเนินงานของรัฐ โดยประชาชน ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวมีนัยแห่งการส่งเสริมอยู่ในตัวเองด้วยแล้ว

ดังนั้นรูปแบบของการกระจายอำนาจจึงต้องให้รับกับความเป็นไปได้ในการบรรลุสัมฤทธิ์ผลที่ต้องการ รอนดิเนลลี เนลลิสและชิมมาจึงได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 4 รูปแบบ ตามระดับอำนาจและหน้าที่ (degree of authority and power) และขอบข่ายหน้าที่ (scope of function) ซึ่งส่วนกลางได้แบ่งสรรความรับผิดชอบให้กับองค์กรต่างๆ โดยความชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่

1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ของส่วนกลางให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชาจากระดับกระทรวงสู่ส่วนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแบ่งมอบอำนาจจากระดับเมืองบนไปสู่ระดับล่างๆ ตามลำดับสายการบริหารภายในองค์กรนั้น

2) การให้อำนาจอิสระ (Delegation) หมายถึง การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจให้รับผิดชอบดำเนินโครงการพิเศษ ซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น ในด้านการรับคนเข้าทำงาน การเซ็นสัญญา การจัดสรรงบประมาณ การจัดหาจัดซื้อและด้านอื่นๆ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง ในขณะที่ความรับผิดชอบสูงสุดก็ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

3) การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Devolution) ได้แก่ การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่หรืออำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรง (direct control) ของส่วนกลาง คือ มีความเป็นตัวของตัวเอง มีกฎหมายรองรับในความชอบธรรม ส่วนที่มีความแตกต่างจากส่วนกลางก็คือ ส่วนกลางจะทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ให้ข้อเสนอแนะและควบคุมในทางอ้อม ในทางปฏิบัติทั่วไปแล้ว หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น การจัดเก็บภาษีและเงินคงคลังของตนเอง เพื่อจะได้นำมาพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการและความเร่งด่วนของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

4) การให้ภาคเอกชน / องค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization / non-government institutions) คือ การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนรับผิดชอบกิจกรรมที่รัฐบาลเคยทำให้แก่ภาคเอกชน / องค์กรเอกชนหรือองค์กรประชาชนไปดำเนินการ เช่น หอการค้า สมาคมนักธุรกิจ สหภาพวิชาชีพ สหกรณ์ สหภาพแรงงานหรือองค์กรประชาชน เป็นต้น

ซึ่งคล้ายคลึงกับที่องค์การสหประชาชาติได้ระบุไว้ในหนังสือชื่อ Decentralization for National and Local development จำนวน 3 รูปแบบ คือ

1) การให้อำนาจ (Devolution) หมายถึง การที่รัฐให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นได้รับอำนาจโดยชอบธรรม (Authority) และเป็นผู้ตัดสินใจในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นใดๆ ด้วยตนเอง (Autonomy) โดยรัฐมิเข้าไปมีอำนาจในการแทรกแซงการตัดสินใจดังกล่าว แต่ยังคงอำนาจในการกำกับดูแลการตัดสินใจที่อาจผิดหรือเกิดขอบเขตที่รัฐกำหนดให้ไว้ ทั้งนี้การตัดสินใจดังกล่าวจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพชาติและความมั่นคงภายใน ตลอดจนไม่ส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

2) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจการตัดสินใจในลักษณะที่รัฐบาลกลางได้แบ่งอำนาจการตัดสินใจ เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะไปให้กับเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคอาจมีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาท้องถิ่นได้บ้าง แต่ก็ยังต้องได้รับการอนุมัติผลของการตัดสินใจจากรัฐบาลส่วนกลางเสียก่อน

3) การมอบอำนาจ (Delegation) หมายถึง ลักษณะหนึ่งของการกระจายอำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลกลางที่มอบอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งไปให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ปฏิบัติ โดยส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการแทรกแซงการตัดสินใจของท้องถิ่น

ส่วนระดับของการกระจายอำนาจของการกระจายอำนาจแต่ละรูปแบบปรากฏระดับความเข้มข้นของการใช้อำนาจในการตัดสินใจที่ ภาณุวัฒน์ ได้สรุปเป็นแผนภูมิไว้ ดังต่อไปนี้ (ภาณุวัฒน์. 2540)

ประเภทของการใช้อำนาจในการตัดสินใจ

หน่วยงานระดับบน

ระดับมาก

การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)	การมอบอำนาจ (Delegation)	การให้อำนาจ (Devolution)	การให้ภาคเอกชนเข้ามา รับผิดชอบโดยตรง (Privatization)
-----------------------------------	-----------------------------	-----------------------------	--

หน่วยงานระดับล่าง

ระดับน้อย

ระดับความเข้มข้นของการใช้อำนาจในการตัดสินใจ

แผนภูมิที่ 2.1 ระดับความเข้มข้นของการใช้อำนาจในการตัดสินใจกับประเภทของการใช้อำนาจในการตัดสินใจ

สรุปว่าการกระจายอำนาจที่ได้มีการศึกษาผ่านงานวิจัยและแนวคิดของนักวิชาการพบว่า แบ่งนัยได้ 2 ด้าน คือ ความหมายตามนัยการปกครองและความหมายตามนัยการบริหาร โดยอาศัยกลไกของการมอบ/ถ่ายโอนอำนาจที่เหมาะสมให้ระดับต่ำกว่าหรือส่วนท้องถิ่นมีอำนาจชอบธรรมในการบริหารและจัดการ ควรแยกการศึกษาจากการเมืองและการกระจายอำนาจทางการศึกษาควรเป็นไปในรูปของการกระจายอำนาจทางการบริหารมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิผลประสิทธิภาพการทำงานและแบ่งเบาภาระส่วนกลางด้วยการให้บทบาทความรับผิดชอบเพื่อคึงความมีส่วนร่วมในรูปแบบที่เหมาะสม

ทฤษฎีรูปแบบการกระจายอำนาจบริหารในองค์การของ Mintzberg

Henry Mintzberg ได้อธิบายรูปแบบการกระจายอำนาจใน Structure in Fives : Designing Effective Organizations (Mintzberg. 1983) ซึ่งสรุปและวิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระจาย

อำนาจที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดการวิจัยร่วมกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. ตัวแปรบ่งรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการภายในองค์กร (Essential Parameters) ตามหลักการกระจายอำนาจแนวดิ่งและแนวราบ (Mintzberg. 1983 : 99) ดังนี้

1) ตัวแปรการกระจายอำนาจแนวดิ่ง (Vertical Decentralization essential design parameter) พิจารณาการกระจาย (disposal) ของ อำนาจเป็นทางการ (Formal Power) ตาม สายการบังคับบัญชา (Chain of Authority) จากผู้บริหารระดับสูงสู่ผู้บริหารระดับต่ำกว่า

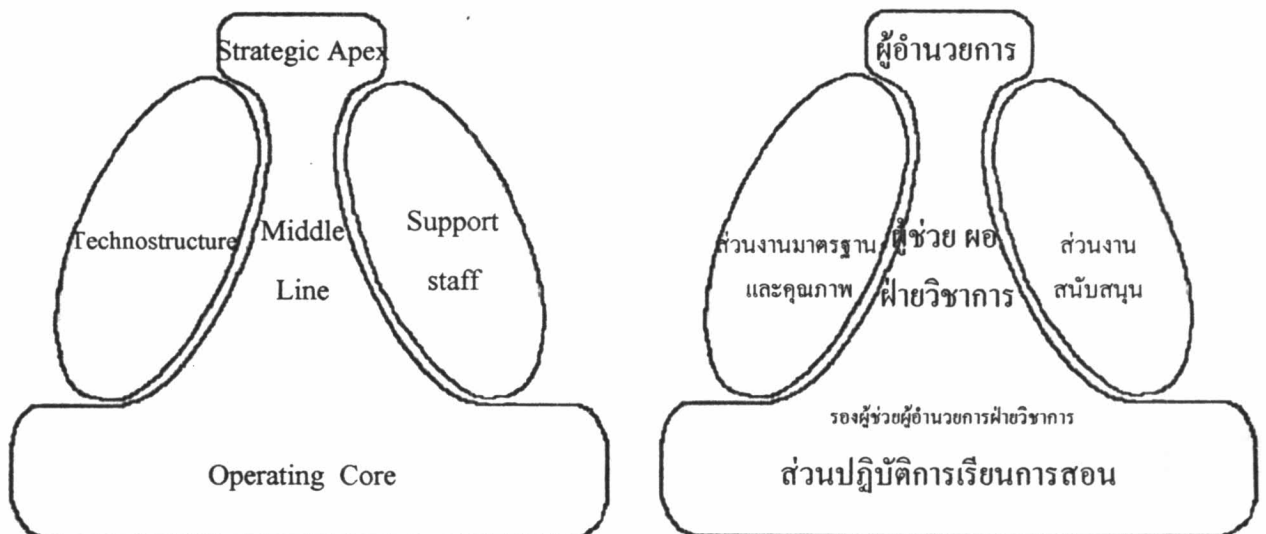
2) ตัวแปรการกระจายอำนาจแนวราบ (Horizontal Decentralization essential design parameter) พิจารณาอำนาจการตัดสินใจ (Decisional Power) ที่ส่งผ่านสู่ภายนอกสายงานตามโครงสร้างการบริหารงาน (Line Structure) เช่น นักวิเคราะห์ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ และผู้ปฏิบัติการ การกระจายอำนาจตามแนวราบนี้จะเอ่ยถึงการแผ่กว้างออกไปของอำนาจที่ผู้มีใช้ผู้บริหาร โดยตรงควบคุมกระบวนการตัดสินใจ

แต่อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดไม่จำเป็นต้องกระจายสู่จุดเดียวกัน ซึ่งทำให้สามารถจำแนกรูปแบบกระจายอำนาจจากมุมมองนี้ได้ 2 รูปแบบ คือ

1) Selective Decentralization อำนาจการตัดสินใจในเรื่องแตกต่างกันจะกระจายไปยังจุดที่ต่างกันในองค์กร เป็นการกระจายอำนาจเฉพาะเรื่อง que เลือก

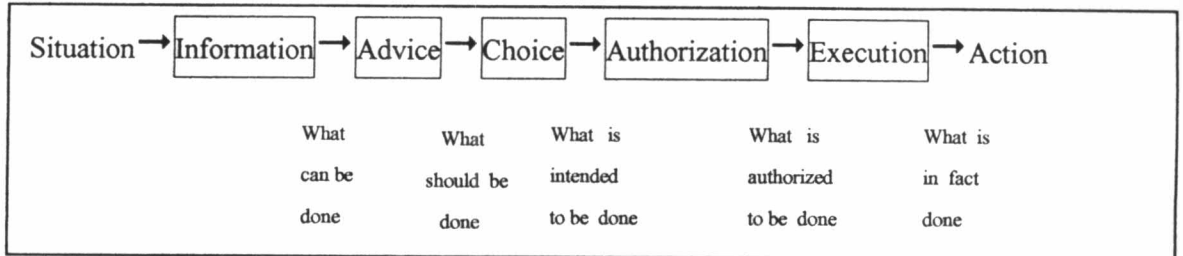
2) Parallel Decentralization อำนาจการตัดสินใจที่แตกต่างกันจำนวนมากไปยังจุดเดียว เนื่องจากส่วนงานที่รับกระจายอำนาจมีจุดเดียวจึงเป็นการกระจายอำนาจแบบให้งานหลายงานขนานกันสู่หน่วยงานรองรับเดียว

ซึ่งองค์ประกอบพื้นฐาน 5 ส่วนขององค์กร (The five basic parts of organization) : (Mintzberg, 1983 : 11) สามารถเทียบกับองค์ประกอบของการบริหารการศึกษาที่บริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้ดังนี้



2. A continuum of control over the decision process

Mintzberg ได้อธิบายกระบวนการควบคุมในกระบวนการตัดสินใจด้วย Framework ของ Paterson ที่สร้างให้เห็นถึงกระบวนการตัดสินใจ (Single decision process) ว่าประกอบด้วยกระบวนการเป็นขั้นๆ เป็นแผนภูมิดังนี้



แผนภูมิที่ 2.2 แสดงความต่อเนื่องของการควบคุมในกระบวนการตัดสินใจ (ประยุกต์จาก Paterson, 1969 : 150)

อธิบายตามขั้นตอนที่ปรากฏในกระบวนการได้ว่า เมื่อสถานการณ์ที่จุดเริ่มต้นนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์นั้น จะมีกระบวนการตัดสินใจนำไปสู่ขั้นปฏิบัติดังนี้

1) Information คือ ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลส่งถึงผู้ทำการตัดสินใจว่า อะไรที่สามารถกระทำได้

2) Advice คือ ขั้นตอนการเสนอคำแนะนำสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าสิ่งใดที่ควรกระทำ

3) Choice คือ ขั้นตอนการกำหนด “ทางเลือก” ที่มีแนวโน้มที่ต้องปฏิบัติ

4) Authorization คือ ขั้นตอนการให้อำนาจหน้าที่ที่มีแนวโน้มที่ต้องปฏิบัติ

5) Execution คือ ขั้นตอนการปฏิบัติจริง ซึ่งปรากฏเป็นผลการกระทำออกมา (Action)

ซึ่งระดับของการกระจายอำนาจก็ขึ้นอยู่กับจำนวนขั้นตอนที่ถูกควบคุมของผู้ตัดสินใจ ในจุดเริ่มต้นของความคิด และกระบวนการตัดสินใจที่มีการกระจายอำนาจมากที่สุด (most decentralized) คือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจควบคุมในขั้นตอนการกระทำทางเลือก (making the choice) ซึ่งเป็นสภาพขั้นต่ำสุดที่สามารถกระทำได้แล้วคงสถานภาพการเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจไว้ได้ ซึ่งสภาพเช่นนี้ตามลำดับขั้นโครงสร้างบริหารงาน ย่อมมีการสูญเสียอำนาจบ้างแก่ผู้รวบรวมข้อมูล ที่ปรึกษา ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่สูงกว่าและผู้บริหารที่ต่ำกว่าลงไป

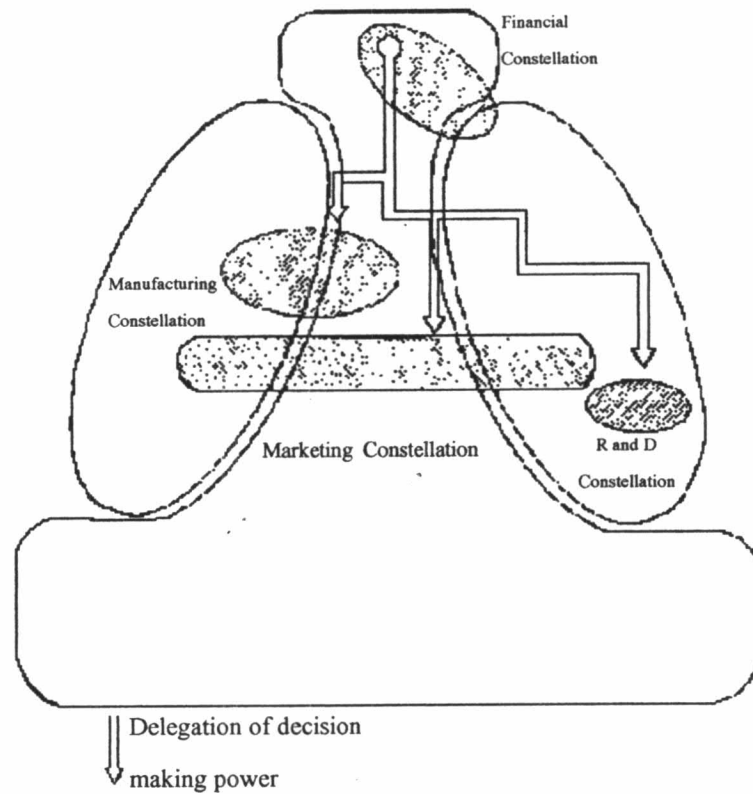
Vertical Decentralization

การกระจายอำนาจตามแนวตั้งเกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจการตัดสินใจ (delegation of decision-making power) ลงสู่ระดับต่างตามสายของอำนาจหน้าที่ จากผู้บริหารกลยุทธ์สูงสุด (Strategic apex) สู่ระดับกลาง (middle line) จุดเน้นสำคัญของการกระจายอำนาจแนวตั้งนี้อยู่ที่อำนาจอย่างเป็นทางการ (formal power) การเลือกทางเลือกและให้อำนาจ ในทางตรงกันข้ามกับอำนาจที่ไม่เป็นทางการ (informal power) ซึ่งเกิดขึ้นจากการแนะนำและบริหารงาน ประเด็นคำถามสำคัญในการกระจายอำนาจแนวตั้งมี 3 ข้อคือ

- 1) อำนาจการตัดสินใจอะไรที่ควรมอบหมายลงสู่ระดับล่างตามสายงาน
- 2) ระยะเวลาของการมอบอำนาจจากบนสู่ล่าง
- 3) จะทำการประสานงาน (coordinated) หรือ ควบคุม (controlled) อย่างไร

จากคำถามเหล่านี้ Dale (อ้างถึงใน Pfiffner and Sherwood, 1960 : 201) และ Khandwalla (1973a) พบว่าบริษัทส่วนใหญ่มีแนวโน้มมอบอำนาจในเรื่องการผลิตและการตลาดมากกว่าด้านการเงินและด้านกฎหมาย Lawrence and Lorch (1967) พบว่า อำนาจสำหรับกระบวนการตัดสินใจมีแนวโน้มที่จะยึดระดับที่รับข้อมูลที่มีความจำเป็นได้มาก ๆ

เมื่อมององค์การในฐานะระบบของกลุ่มงาน (work constellation) ประกอบข้อค้นพบข้างบน Mintzberg สรุปรูปแบบการกระจายอำนาจแนวตั้งที่มุ่งเฉพาะ (selective vertical decentralization) ว่าการกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อกลุ่มงานตามลำดับขั้น และองค์การที่เลือกการกระจายอำนาจในมิติแนวตั้งนี้ควรจะประสานการตัดสินใจให้ครอบคลุมกว้างขึ้นด้วยการร่วมตัดสินใจระหว่างฝ่าย



แผนภูมิ 2.3 Selective decentralization to functional work constellations (Mintzberg, 1983 : 103)

Horizontal Decentralization

เป็นการกระจายอำนาจออกนอกสายโครงสร้างบริหารงานในแนวราบ เป็นการให้อำนาจที่ไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะการควบคุมพิเศษด้วยมาตรฐานของงานและด้วยข้อมูลสารสนเทศสู่ระดับผู้จัดการ และการบริหารทางเลือก

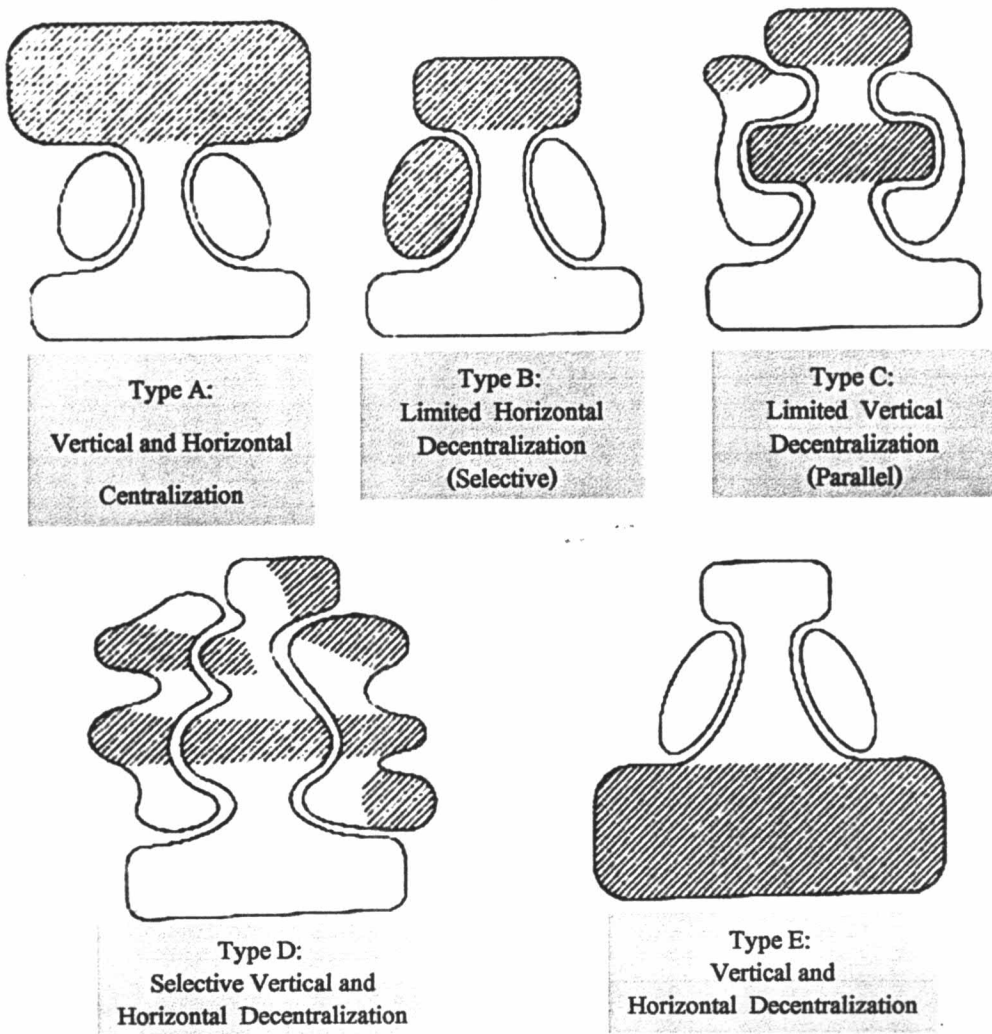
Mintzberg ได้แบ่งขั้น (Stages) ของการกระจายอำนาจในแนวราบไว้ 4 ขั้น คือ

1) อำนาจรวมสู่ตัวบุคคลเพียงคนเดียว โดยทั่วไปจะขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ

2) อำนาจย้ายไปสู่นักวิเคราะห์ในส่วนโครงสร้างเทคนิค (Technostructure) ด้วยเหตุจากระบบมาตรฐานมีผลต่อการตัดสินใจของส่วนงานอื่น

3) อำนาจไปสู่ผู้ชำนาญการ เป็นผลจากความรู้อันเชี่ยวชาญในสายงานวิเคราะห์ผู้เชี่ยวชาญพิเศษหรือสายปฏิบัติ

4) อำนาจกระจายสู่ทุกคนในฐานะสมาชิกขององค์การ
จากตัวแปรของการกระจายอำนาจทั้งในแนวดิ่งและแนวราบนี้สามารถอธิบายรูปแบบของการกระจายอำนาจบริหารจัดการออกได้เป็น 5 แบบ (Decentralization in Fives) ตามอำนาจที่กระจายสู่องค์ประกอบพื้นฐาน 5 ส่วนขององค์การ คือ



ที่มา : Decentralization in Fives (Mintzberg : 114-119)

1. **Type A : Vertical and Horizontal Centralization** อำนาจการตัดสินใจจะรวมอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว เช่น ผู้จัดการหรือผู้บริหารสูงสุดในลำดับสายงาน หัวหน้าผู้บริหารจะรวบอำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตัดสินใจเรื่องสำคัญทุกเรื่องด้วยตนเองและประสานการบริหารงานโดยเข้าไปอำนวยความสะดวกโดยตรง

2. **Type B : Limited Horizontal Decentralization (selective)** เป็นรูปแบบที่พบในโครงสร้างแบบราชการที่มีภารกิจที่อาศัยมาตรฐาน (Standard) เป็นตัวกำหนดคุณภาพการทำงาน ในโครงสร้างแบบนี้ฝ่ายงานมาตรฐานและคุณภาพแสดงบทบาทผู้นำในองค์การด้วยการมีอิทธิพลต่อการทำงานของส่วนงานอื่น โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติการทั้งหลาย มาตรฐานจะลดความสำคัญของการอำนวยความสะดวกโดยตรงและลดอำนาจของผู้บริหารระดับกลางด้วย อำนาจจะอยู่ที่ส่วนบนเพราะส่วนล่างนั้นถูกกำหนดตามมาตรฐานและคุณภาพงาน ทำให้โครงสร้างรวมศูนย์ในแนวดิ่ง อำนาจที่เป็นทางการรวมในสายการปกครองระดับสูงกว่า โดยเฉพาะผู้บริหารสูงสุด ซึ่งอิทธิพลมีเฉพาะที่เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับงานอำนาจในแนวนอนที่ให้กับงานมาตรฐานอย่างไม่เป็นทางการนี้เป็นไปแบบมีขอบเขตจำกัดจึงเรียก Limited Horizontal Decentralization

3. **Type C : Limited Vertical Decentralization (Parrallel)** องค์การรูปแบบนี้มีการแบ่งงานออกเป็นแผนก ผู้จัดการ (Managers) ได้รับมอบหมายอำนาจทางการสำหรับตัดสินใจงานในแผนกแต่ไม่เกินกว่าสายงานตามอำนาจหน้าที่ อำนาจไม่ได้กระจายให้ระดับปฏิบัติการ สามารถอธิบายของค์การในลักษณะรวมอำนาจไว้เป็นชั้นๆ อำนาจจะกระจายมาสู่เฉพาะผู้บริหารระดับกลางแต่ไม่ถึงระดับปฏิบัติการ ผู้บริหารสูงยังคงมีอำนาจทางการสูงสุดเหนือระดับแผนก

4. **Type D : Selective Vertical and Horizontal Decentralization** เป็นการกระจายอำนาจที่มีการเฉพาะเจาะจงในทั้งสองมิติร่วมกัน คือ ในการกระจายอำนาจแนวดิ่ง อำนาจสำหรับแบบที่แตกต่างกันในการตัดสินใจถูกมอบหมายสู่กลุ่มงานตามลำดับชั้น ส่วนการกระจายอำนาจในแนวนอนเกิดขึ้นจากกลุ่มงานมีความเจาะจงในการใช้ความเชี่ยวชาญของพนักงาน ต้องตัดสินใจว่าเทคนิคใดที่ต้องเลือก การกระจายอำนาจจึงมีเป็นจุดๆ ที่เลือกสำหรับการกระจายอำนาจ

5. **Type E : Vertical and Horizontal Decentralization** อำนาจการตัดสินใจได้รับการกระจายกว้างขวางในส่วนแกนปฏิบัติการ เพราะสมาชิกมีความเป็นมืออาชีพ ทำให้งานได้รับการประสานงานอย่างกว้างขวางด้วยทักษะ องค์การรูปแบบนี้มีการกระจายอำนาจแนวดิ่งมากเพราะอำนาจถูกส่งผ่านถึงระดับล่างสุด และก็มีมีการกระจายอำนาจแนวนอนอย่างสูงเพราะอำนาจกระจายสู่ผู้ไม่ใช่ผู้บริหารในสายงานโดยตรงจำนวนมาก

การวิจัยในครั้งศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจบริหารในแง่ของโครงสร้าง (Structural Study) โดยวิเคราะห์การจัดโครงสร้างบริหารสถานศึกษาว่ามีการกระจายอำนาจด้วยการมอบอำนาจพร้อมหน้าที่ความรับผิดชอบในแนวดิ่งและแนวนอนสู่ส่วนงาน 5 ส่วน (ผู้บริหารสูงสุด ผู้บริหารระดับกลาง ส่วนงาน

ปฏิบัติ ส่วนงานมาตรฐานและคุณภาพ ส่วนงานสนับสนุน) ในสถานศึกษาที่แบ่งตามหลัก Mintzberg แล้วระบุรูปแบบการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาของสถานศึกษาต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

แนวคิดที่สำคัญก็คือการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาหรือการกระจายอำนาจในเรื่องใดๆ ก็ตามจะต้องไม่ใช่การกระจายแล้วเกิดภาระแก่ศูนย์กลางแห่งอำนาจหรือส่วนกลางกลับต้องเป็นองค์การขนาดใหญ่ ต้องเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางมากขึ้น เพิ่มงบประมาณส่วนกลางเพื่อการบริหารกันใหญ่โต มีขั้นตอนในกระบวนการบริหารการตัดสินใจมากมายหลายระดับอย่างนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจ และการกระจายอำนาจก็มีใช้กระจายไปแล้วต้องไปเกิดหรือจัดตั้งส่วนราชการขึ้นมาอีกในส่วนภูมิภาคเพื่อกำกับดูแลเพื่อปกครองบังคับบัญชาเปรียบเสมือนมีจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พอกระจายก็ตั้งส่วนราชการในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นมา หรือตั้งภาคขึ้นมาอีกอย่างนี้กลับจะเป็นการกระทำให้เกิดสายการบังคับบัญชาขึ้นมา การอนุญาต อนุมัติก็ซับซ้อนมากยิ่งขึ้นอีก (ปราณี ฉ่ำพึ้ง. 2539 : 12-13)

ประกอบ คุปรัตน์ (อ้างถึงในรายงานการประชุมโต๊ะกลมเรื่องอำนาจทางการศึกษา : กระจายอย่างไรให้สร้างสรรค์, 2536 : 15-17) ได้ให้ความเข้าใจในแนวคิดของการกระจายอำนาจการศึกษาไว้ว่า

มีแนวคิดการกระจายอำนาจการศึกษาที่แตกต่างกัน 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกให้การศึกษากลายเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายการปกครองสู่ท้องถิ่นและประชาชน แนวทางที่สอง คือ ให้การศึกษากลายเป็นกิจการอิสระที่มีตัวแทนประชาชนเข้ามาดูแลการศึกษาในแนวคณะกรรมการการศึกษาในท้องถิ่นของตน

สำหรับแนวคิด การศึกษากลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น มีเหตุผลและหลักการว่า ถ้าในอนาคตมีการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองอยู่แล้ว ระบบการศึกษาก็ควรเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองท้องถิ่นดังเช่นในการปกครองกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ซึ่งมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีสภาการปกครองของกรุงเทพมหานครเอง และมีคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครที่เข้ามาด้วยการเมือง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นฝ่ายเลือกทีมงานขึ้นมาช่วยงาน ซึ่งอาจจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในกิจกรรมที่ต้องรับผิดชอบในกิจการราชการ ก็จะใช้ระบบราชการท้องถิ่นแบ่งแยกหน่วยงาน การศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการท้องถิ่น อาจกลายเป็นฝ่ายการศึกษา มีรองผู้ว่าราชการฯ ดูแล เหมือนกับกิจการในฝ่ายอื่น เช่น ในฝ่ายโยธา ฝ่ายสาธารณสุข ฯลฯ แนวคิดนี้มีความเชื่อว่าจะทำให้เกิดการประสานงานและการสั่งการได้มากขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาดูแลการศึกษาและรับผิดชอบได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนระบบการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นเรื่องที่ยังต้องใช้เวลาและค่อยเป็นค่อยไป ถ้าปฏิรูประบบบริหารการศึกษาต้องไปรอโครงสร้างการบริหารราชการท้องถิ่นแล้ว อาจจะดำเนินการอะไรไม่ได้เลย

แต่อีก แต่อีกแนวความคิดหนึ่งคือการแยกระบบการศึกษาออกจากระบบย่อยอื่นๆ ของการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการการศึกษา (Local Boards of Education) ซึ่งอาจจะเป็นในระดับจังหวัดขึ้นมาดูแลกิจการด้านการศึกษา คล้ายกับแนวทางการกระจายอำนาจ การดูแลการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อดีก็คือประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้โดยตรง และถ้าระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการเมืองการเลือกตั้ง ระบบการศึกษาก็สามารถแยกออกมารได้ไม่ต้องรับผลกระทบจากการเมืองโดยตรงได้ การศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุนระยะยาว ระบบการเมืองการเลือกตั้งเช่นกรณีของการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด (หากมีขึ้นจริง) ก็จะมีกิจการอื่นๆ ที่จะต้องตอบสนองต่อประชาชนในเขตด้วย และต้องเป็นนโยบายริบคว่น และทำทันทีมากกว่า การบริหารในระบบการเมืองภายใต้พรรคการเมืองในปัจจุบันนี้ กิจการด้านศึกษานั้นแม้จะปรากฏในนโยบายของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยการเลือกตั้ง แต่เมืองเข้ามามีอำนาจจริง กระทรวงที่รับผิดชอบทางการศึกษา คือ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย หรือรวมไปถึงกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีล้วนไม่ได้รับความสำคัญด้านนโยบายและการเข้ามาจัดการเปลี่ยนแปลงมากนัก ไม่เหมือนกับกระทรวงด้านการค้า การคลัง การคมนาคม การอุตสาหกรรมและอื่นๆ

นอกจากนี้ก็คือการให้มีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น และมีสภาหรือคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นขึ้นมาดูแลนั้นจะทำให้เกิดการดูแลการศึกษาโดยตรงได้มากกว่า ให้ความสนใจในกิจการด้านการศึกษาได้มากกว่าในสภาพที่การศึกษาเป็นส่วนงานราชการของท้องถิ่น ภายใต้การดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดดังเช่นในกรุงเทพมหานคร เพราะในข้อเท็จจริงแล้วกรุงเทพมหานครเองก็ไม่ได้ดูแลการศึกษาทั้งหมดในทุกระดับในเขตกรุงเทพมหานคร มีการจัดการศึกษาที่สถาบันต่างๆ ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ เช่น โรงเรียน สถาบัน มหาวิทยาลัย ฯลฯ โดยที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับระบบการปกครองท้องถิ่น หรือ กรุงเทพมหานครเลย

แนวคิดทั้งสองประการนี้ มีสาระกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ทั้งสิ้น ประการแรกตรงกับกรกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่คืบหน้าเพราะความไม่พร้อมขององค์กรที่รองรับการกระจายอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปสู่แนวคิดที่สองมากกว่า คือการกระจายอำนาจให้การศึกษาเป็นกิจการอิสระที่มีตัวแทนประชาชนเข้ามาดูแลการศึกษาในแนวคณะกรรมการการศึกษาในท้องถิ่นของตน

1. ความหมายของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

บราวน์ (Brown, 1994) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาว่า เป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่างๆ ขององค์กรหรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้ การให้บุคคล คณะบุคคลหรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารนั้น เป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์กรมี

ความเป็นอิสระ (autonomy) จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา คือ การปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษา

รอบสันและแมทธิวส์ (Robsons and Mathews. 1995 อ้างถึงใน โกวิท กระจ่าง) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษา (Decentralization) ว่า หมายถึง การมอบอำนาจความรับผิดชอบในการตัดสินใจจากส่วนกลางสู่ระดับภูมิภาคและระดับโรงเรียน โดยหลักการแล้ว เป็นการให้อำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนและการจัดการเรียนการสอน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540 : 15) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า เป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ (power) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบจากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่างหรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ภานุวัฒน์ ภัคคิวงค์ (2540) ได้สรุปความหมายสู่ความชัดเจนระดับหน่วยงานรองรับการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการในการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ซึ่งในบริบทการศึกษาได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสถานศึกษา

2. หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

ก่อน สวัสดิภาพนิษฐ์ (2509) ได้แสดงถึงหลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่มีผลสำคัญต่อการศึกษาไว้น่าสนใจว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการจัดการศึกษาในรูปแบบที่รัฐหรือรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ผู้อยู่ใกล้ชิดปัญหาในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ทำให้รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษามีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นรูปแบบการจัดการศึกษาที่สามารถจัดความซ้ำซ้อน สามารถจัดประสบการณ์การเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่อง กับสามารถใช้ในการพัฒนาเยาวชนของท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาตนเองของท้องถิ่น

ในขณะที่เกรียง เอี่ยมสกุล (ม.ป.ป.) กล่าวถึงระบบบริหารการศึกษาไทยและลักษณะการจัดการศึกษาบางประการว่า ระบบบริหารการศึกษาไทยมีลักษณะที่หลากหลาย กล่าวคือ ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเต็มและรับผิดชอบการจัดการศึกษา ฝ่ายบริหารในระดับชาติมีอำนาจเต็มควบคุมรับผิดชอบการศึกษา มีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และองค์การบริหารระดับชาติควบคุมนโยบายใหญ่ ส่วนการจัดการศึกษามอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ส่วนลักษณะบางประการของการจัดการศึกษาที่ผ่านมาได้สรุปไว้ดังนี้

- 1) มีลักษณะเป็นการจัดการศึกษาแบบระบบรวมอำนาจ
- 2) ในระบบบริหารการศึกษาของไทย ข้าราชการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายหลักและราษฎรไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเลย
- 3) ข้าราชการการเมืองเข้ามาดูแลการศึกษาอย่างใกล้ชิด ก่อให้เกิดการแทรกแซงได้
- 4) การศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาติ
- 5) มีการเปิดโอกาสและช่วยเหลือแก่เอกชนในการเปิดโรงเรียนของเอกชนอย่างกว้างขวาง
- 6) ระบบการศึกษาของไทยเป็น Single Track System ซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน
- 7) ไม่มีการเตรียมบุคลากรบริหารศึกษาก่อนปฏิบัติงาน
- 8) ยังไม่มีการยอมรับ Leadership ของผู้ที่อยู่ในวงการศึกษาคู่กัน

นอกจากนี้ เอกวิทย์ ฅ ถलग (2522) ได้กล่าวแสดงความคิดเห็นถึงรอยต่อของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา คือ คราวที่โอนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาไปให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ ในลักษณะของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา องค์การบริหารการศึกษาในท้องถิ่นต้องจัดรูปแบบและการปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวคิดด้วย โดยต้องมีอำนาจริบไต่เป็นของตนเอง มีขีดความสามารถในการบริหารงานด้วยกำลังคนและงบประมาณของตนเอง นอกจากนี้ประชาชนต้องเข้ามามีบทบาทและโอกาสในการดำเนินงานบริหารของท้องถิ่นโดยอิสระ ซึ่งอาจมี

ลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป และมีลักษณะของการเป็นองค์การที่เป็นพลังเสริมสร้างประชาธิปไตยในส่วนท้องถิ่นอย่างเด่นชัด การจัดการศึกษาดังกล่าวจะต้องไม่เอาเรื่องอำนาจและผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง และท่านได้กล่าวถึงความสำคัญของเอกภาพทางการบริหารและการจัดการในที่สุด

จากผลการศึกษาดังกล่าว ก่อให้เกิดแนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษามาโดยตลอด เหตุการณ์ที่เห็นได้อย่างเด่นชัดก็คือ การปรากฏข้อความต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการกระจายอำนาจชนิดและประเภทต่างๆ ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่ปี พ.ศ.2517 เป็นต้นมา (วิโรจน์ สารรัตนะ. 2536 และ สิปพนนท์ เกตุทัต. 2517)

3. รูปแบบการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา

ปราณี จำพูน (2539 : 7-9) ได้เทียบเคียงรูปแบบการกระจายอำนาจตามแนวคิดขององค์การสหประชาชาติเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ 3 รูปแบบ คือ

1) ลักษณะของการจัดการศึกษาที่รัฐบาลกลางเป็นผู้มอบอำนาจในการดำเนินการจัดการศึกษาให้กับหน่วยปฏิบัติของรัฐบาลกลางที่ไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นไปดำเนินการเองนี้ โดยลักษณะการดำเนินการดังกล่าวนี้กระทำเป็นรายกรณี ลักษณะการจัดการศึกษาแบบนี้เรียกว่า การมอบอำนาจ (Delegation)

2) ลักษณะของการจัดการศึกษาที่รัฐบาลกลางเป็นผู้มอบอำนาจการดำเนินการจัดการศึกษาไปให้หน่วยปฏิบัติของรัฐบาลกลางที่ไปปฏิบัติงานให้ท้องถิ่นไปดำเนินการเองในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสูงสุดเป็นของรัฐบาลกลาง ลักษณะการจัดการศึกษาแบบนี้เรียกว่า การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

3) ลักษณะของการจัดการศึกษาที่รัฐบาลกลางเป็นผู้มอบอำนาจในการดำเนินการจัดการศึกษาไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายการศึกษา การจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรทางการศึกษา การบริหารบุคลากรทางการศึกษา หรือการจัดการศึกษา โดยที่รัฐบาลกลางจะไม่เข้าไปแทรกแซงผลการตัดสินใจใดๆ ของท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งสิ้น ลักษณะดังกล่าวนี้เรียกว่า การให้อำนาจ (Devolution)

โดยใช้เกณฑ์ในการจำแนกลักษณะของการใช้อำนาจในการจัดการศึกษาและบริหารศึกษา 3 ลักษณะ ได้แก่

- 1) อำนาจการตัดสินใจ (Discretion of Power)
- 2) ความเป็นอิสระในการดำเนินการ (Autonomy)
- 3) การที่ใช้อำนาจได้รับอำนาจอย่างชอบธรรม (Authority)

นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบการกระจายตัวของอำนาจรัฐทางการศึกษาอีกรูปแบบหนึ่งที่มีการผสมผสานลักษณะการให้อำนาจทางการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่นกับข้าราชการในรูปองค์คณะ

บุคคล ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากรูปแบบทั้งสามข้างต้น รูปแบบดังกล่าวนี้ ผู้วิจัย (ปราณี จำพ์ง. 2539 : 9) ให้ชื่อว่า รูปแบบการกระจายอำนาจเชิงบริหาร (Administration Decentralization)

ซึ่งภาณุวัฒน์ได้สรุปเป็นตารางแสดงการเปรียบเทียบลักษณะการใช้อำนาจของแต่ละแบบไว้ดังนี้ (ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์. 2540 : 76-77)

ตารางที่ 2.2 แสดงการเปรียบเทียบลักษณะการใช้อำนาจรัฐ

ลักษณะการใช้อำนาจ	การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)	การมอบอำนาจ (Delegation)	การให้อำนาจ (Devolution)
ผู้ให้อำนาจ	รัฐบาล	รัฐบาล/กระทรวง	รัฐสภา
ผู้รับอำนาจ	ข้าราชการประจำ	ข้าราชการประจำ	องค์กรปกครองตนเอง ของท้องถิ่น
ลักษณะอำนาจ	อำนาจปกครอง การ บริหารและการจัดการ	อำนาจบริหาร/จัดการ	ส่วนหนึ่งของอำนาจนิติ บัญญัติ และอำนาจนิติ บัญญัติกับอำนาจในการ ปกครอง
ประเภทของอำนาจ	วินัย-ตัดสินใจอนุมัติ ภายใต้กรอบที่กำหนด	วินัย-ตัดสินใจอนุมัติ ภายใต้ภารกิจที่ได้รับ	วินัย-ตัดสินใจในขั้น สุดท้าย (อนุมัติ)
กลไกการใช้อำนาจ	องค์กรของรัฐบาล	องค์กรของรัฐบาล	องค์กรของท้องถิ่น
แหล่งที่มาของอำนาจและ การเพิกถอนอำนาจ	กฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้อง	กฎกระทรวงและคำสั่ง กระทรวง	กฎหมายรัฐธรรมนูญ
ทรัพยากร-บุคคล	ของรัฐบาลทั้งหมด	ของรัฐบาลทั้งหมด	ของท้องถิ่นทั้งหมด
ทรัพยากร-งบประมาณ	ของรัฐบาลทั้งหมด	ของรัฐบาลทั้งหมด	ของท้องถิ่นทั้งหมดแต่ อาจได้รับการสนับสนุน เป็นบางส่วนจาก ส่วนกลาง
การควบคุมการใช้อำนาจ รัฐ	การควบคุม การกำกับ การดูแล	การควบคุม การกำกับ การดูแล	การกำกับดูแล
บทบาทของผู้รับอำนาจ	ใช้อำนาจโดยตรงแทน ผู้ให้	ใช้อำนาจโดยทางอ้อม แทนผู้ให้	ใช้อำนาจโดยตรง เช่นเดียวกับผู้ให้
การเป็นนิติบุคคล	ไม่เป็น	ไม่เป็น	เป็น
การเป็นอิสระจากผู้ให้ อำนาจ	ไม่เป็น	ไม่เป็น	เป็นอิสระในขอบเขตที่ กฎหมายได้กำหนดไว้
ลักษณะงานที่ได้รับ มอบหมาย	เป็นของตนเองแต่ ส่วนกลางกำหนดกรอบ การปฏิบัติมาให้	ดำเนินตามที่ส่วนกลาง กำหนดกรอบการปฏิบัติ มาให้	เป็นของตนเองโดยไม่ขัด ต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ของประเทศ
การได้มาของผู้รับอำนาจ	การแต่งตั้ง	การแต่งตั้ง	การเลือกตั้งตามวิถีทาง ประชาธิปไตย

ตารางที่ 2.3 แสดงการเปรียบเทียบลักษณะของการใช้อำนาจตามรูปแบบ

ลักษณะการใช้อำนาจ	การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)	การมอบอำนาจ (Delegation)	การให้อำนาจ (Devolution)
1.อำนาจการตัดสินใจ ของผู้รับ	ปานกลาง	น้อยมาก	มากที่สุด
2.ความเป็นอิสระในการ ปกครองตนเอง	ปานกลาง	น้อยมาก	มากที่สุด
3.การถูกควบคุมจาก ส่วนกลาง	ปานกลาง	มาก	น้อยที่สุด
4. โครงสร้างของ องค์การ	แบบลำดับชั้น	แบบลำดับชั้น	แบบราบ
5.ความชัดเจนใน กิจกรรมที่ได้รับ มอบหมาย	ตามกรอบที่รัฐกำหนด	ตามคำสั่งที่รัฐกำหนด	ตามกรอบที่กฎหมาย กำหนดไว้
6.การเป็นนิติบุคคล	ไม่เป็น	ไม่เป็น	เป็น
7.สถานภาพของ เจ้าหน้าที่	ของรัฐ	ของรัฐ	ของท้องถิ่น
8.การจัดหาและได้มาซึ่ง งบประมาณ	โดยรัฐ	โดยรัฐ	โดยท้องถิ่นแต่อาจ ได้รับการสนับสนุน บางส่วนจากรัฐ

4. วิวัฒนาการและแนวคิดการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาไทย

ผลการวิจัย “การวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา” ของภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2540) ได้สรุปไว้ว่า พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏเป็นรูปธรรมครั้งแรกเมื่อมีการประกาศจัดตั้งโรงเรียนมูลศึกษาในปี พ.ศ.2435 ในระยะแรก (พ.ศ.2435-2474) เป็นการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจ ต่อมาจึงมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการมอบอำนาจควบคู่กันไป ต่อมาในระยะที่ 2 (พ.ศ.2475-2499) และระยะที่ 3 (พ.ศ.2500-2516) การกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏในรูปแบบผสมผสานระหว่างการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ในระยะปัจจุบัน (พ.ศ.2517-2538) ก่อนปฏิรูปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542) นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษายังคงรูปแบบการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจอยู่

จากรายงานฉบับสังเคราะห์ จากวิกฤติตู้โอกาส สิ่งที่ยังทำทลายการปฏิรูปการศึกษาของไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.2546) ซึ่งเจอร์ลด์ คับเบิลยู ฟรายได้วิเคราะห์เชิงอภิमान รายงานวิจัยในชั้นพื้นฐานของนักวิจัยในประเทศไทย 7 ฉบับ ได้วิเคราะห์และศึกษาประเด็นต่างๆ ได้สรุปยุคสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของไทยว่ามีอยู่ 4 ยุคด้วยกัน คือ

1) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2411-2453) ผู้ทรงเป็นนักปฏิรูปผู้ยิ่งใหญ่เปี่ยมด้วยวิสัยทัศน์ นโยบายของพระองค์ท่านได้เปลี่ยนโฉมหน้าการศึกษาไทยไปสู่ระบบการศึกษาของโลกแนวใหม่

2) การปฏิวัติของนักศึกษาเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2516 ได้นำไปสู่ยุคการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเน้นในเรื่องความเสมอภาค ความเป็นเอกภาพ และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

3) ในช่วง พ.ศ.2530-2535 ได้มีความพยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษาไทยอีกครั้ง โดยเน้นถึงความจำเป็นที่ไทยจะต้องปรับคนให้พร้อมที่จะรับการท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์ และความเป็นนานาชาติ

4) การริเริ่มเพื่อปฏิรูปการศึกษาไทยในปัจจุบันนั้น สืบเนื่องจากผลกระทบอันรุนแรงจากวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชียและการปฏิรูปการเมืองที่ผ่านมา เช่น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้มีการปฏิรูปการศึกษาและกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ดังนั้น เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ประเทศไทยจึงได้เริ่มดำเนินการปฏิรูปการศึกษา

การจัดการศึกษาไทยในอดีตที่ผ่านมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นขึ้นอยู่กับสถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา และสถาบันพระมหากษัตริย์ (ร่างการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2536 หน้า 6-8) ส่วนการศึกษาในระบบโรงเรียนได้เริ่มมีขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ในรูปแบบของโรงเรียนเอกชน และต่อมาในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การศึกษาในระบบโรงเรียนก็ได้ขยายตัวและมีโรงเรียนเปิดขึ้นอีกจำนวนมาก

ในปี พ.ศ.2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชการที่ 5) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน) เพื่อรับผิดชอบงานด้านการศึกษาและศาสนา ส่วนงานด้านวัฒนธรรมให้ยังคงอยู่ในความดูแลของวังเช่นเดิม หลังจากนั้นจำนวนโรงเรียนทั้งของรัฐและเอกชนก็เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จนถึงปี พ.ศ.2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อให้ประชาชนได้ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียน และกำหนดให้มีโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นโดยประชาชน เรียกว่า “โรงเรียนประชาบาล” ดังนั้น การจัดการศึกษาในสมัยนั้นจึงมีโรงเรียน 2 ประเภท คือ โรงเรียนที่รับผิดชอบโดยกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า “โรงเรียนหลวง” และโรงเรียนที่รับผิดชอบโดยประชาชน เรียกว่า “โรงเรียนประชาบาล” ซึ่งบริหารด้วยงบประมาณของประชาชนเอง โดยมีครูเป็นลูกจ้างของ

โรงเรียนประชาบาลแต่ละโรง อาจกล่าวได้ว่า การบริหารโรงเรียนประชาบาลในสมัยนั้นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนมากที่สุด

การปฏิรูปการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ลักษณะการจัดการศึกษาของประเทศไทยมีระบบและรูปแบบชัดเจน มีระบบสถานศึกษาที่ชัดเจนคือโรงเรียน กล่าวได้ว่าระบบบริหารการศึกษาตั้งแต่นั้นมาเป็นรูปแบบระบบบริหารราชการอย่างแท้จริง (ประยูร ศรีประสาธน์. 2522 อ้างถึงในภาณุวัฒน์. 2540) โดยส่วนท้องถิ่นแทบไม่มีบทบาทใดในการจัดการศึกษาโดยตรง แต่เป็นเพียงการให้การสนับสนุนทั้งทางตรงและ / หรือทางอ้อมเป็นส่วนใหญ่เพราะเป็นสมัยปกครองโดยกษัตริย์และผู้รับมอบพระราชอำนาจ นโยบายการบริหารใดๆ จึงต้องขึ้นต่อพระราชวินิจฉัยและผ่านพระราชอำนาจของพระองค์ ประกอบกับเป็นสมัยเริ่มแรกของการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดระบบกระทรวงขึ้นเป็นครั้งแรก การศึกษาอยู่ในช่วงของการตั้งต้นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความทั่วถึงทางการศึกษาจากวงจำกัดในลูกหลานของข้าราชการสู่อาณาประชาราษฎร์ต้องอาศัยผู้มีอำนาจ กำลังความสามารถ สติปัญญาจัดตั้งขึ้นแก่ราษฎรก่อน จึงยังเป็นการบริหารการศึกษาที่รวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลาง

ในปลายรัชสมัยรัชการที่ 5 และต่อมาๆ จึงได้เริ่มมีความพยายามกระจายอำนาจทางการศึกษามากขึ้นตามลำดับ ดังจะเห็นได้จากปรากฏการณ์ของการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลตามประกาศการจัดตั้งโรงเรียนมูลศึกษาเมื่อ พ.ศ.2435 และการประกาศให้มีการจัดเก็บเงินศึกษาพลิตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษาเมื่อ พ.ศ.2464 ในระหว่าง พ.ศ.2464-2473 เป็นต้น เหตุการณ์ข้างต้นจึงเป็นเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการที่ประชาชนมีอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับลูกหลานของตนเองด้วยงบประมาณหรือเงินของตนเอง นั่นคือ มีการบริหารการคลังโรงเรียนด้วยท้องถิ่นเอง มีการจัดจ้างครูผู้สอนหรือบริหารงานบุคลากรทางการศึกษาด้วยตนเอง และมีการกำหนดหลักสูตรบางส่วนให้ครูได้สอนให้กับลูกหลานของตนเองโดยผสมผสานกับหลักสูตรของกระทรวงธรรมการ (หรือกระทรวงศึกษาธิการในสมัยต่อมานั่นเอง) จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารต่างๆ แม้ในงานบริหารวิชาการอันเป็นภารกิจสำคัญของโรงเรียน ซึ่งเป็นแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจก่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะในประเด็นที่รัฐให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระและมีอำนาจในการตัดสินใจ ดำเนินการจัดการศึกษาอันถือได้ว่าเป็นกิจกรรมสาธารณะท้องถิ่นให้บริการแก่ท้องถิ่นนั่นเอง

ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อกเลิกการเก็บภาษีเพื่อใช้ในการจัดการศึกษา (เงินศึกษาพลี) และให้ใช้เงินงบประมาณของรัฐบาลจัดสรรให้โรงเรียนประชาบาลแทน แต่ยังคงให้การบริหารการศึกษาของโรงเรียนประชาบาลยังคงดำเนินการโดยชุมชนที่จัดตั้งโรงเรียนต่อไป จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2491 จึงได้ยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการ และได้จัดตั้งกรมสามัญศึกษาขึ้นเพื่อบริหารการประถมศึกษา นับแต่นั้น การจัดการ

ประถมศึกษา จึงค่อยๆ พัฒนาโดยรวมอำนาจการจัดการศึกษาเข้าสู่ส่วนกลาง แม้ต่อมาในปี พ.ศ.2509 รัฐบาลจะได้มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดการประถมศึกษาในแต่ละท้องถิ่น โดยกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบด้านวิชาการ แต่กลับปรากฏว่าการศึกษาระดับประถมศึกษาในยุคนี้ประสบปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ ปัญหาในเรื่องเอกภาพของการจัดการศึกษา ความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะดำเนินการจัดการศึกษา ปัญหาคุณภาพของการศึกษาและครูขาดขวัญกำลังใจ เป็นต้น (กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2543 : 4-5)

จะพบว่าหลังปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษากลับกลายเป็นประเด็นในอีกลักษณะหนึ่ง คือ การที่รัฐกำหนดให้หน้าที่จัดการศึกษาเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ ดังปรากฏในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ การประกาศให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดนัยแห่งการกระจายอำนาจอีกรูปแบบหนึ่งที่แตกต่างไปจากนัยแห่งการกระจายอำนาจในรูปแบบที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้กลับเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐบาลในส่วนกลางมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดการศึกษาให้ท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งผลที่ปรากฏออกมาก็คือประชาชนหรือชาวบ้านในท้องถิ่นเปลี่ยนบทบาทของตนเองจากการเป็นผู้จัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง มาเป็นผู้รรับบริการการศึกษาที่ภาครัฐเป็นผู้จัดให้เท่านั้น (กระทรวงศึกษาธิการ. 2517) และบริหารไปบริหารมากลับเกิดสภาพ “รวมศูนย์อำนาจ” ขึ้นในระยะหลัง

ดังปรากฏในสรุป “ปัญหาการศึกษาไทยมีโครงสร้างการจัดการที่รวมศูนย์และมืองค์กรจัดการในส่วนกลางที่มีขนาดใหญ่มาก” ของกลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ในรายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่มที่ 1 ว่า ในปีพ.ศ.2523 รัฐบาลได้กำหนดการศึกษาระดับและประเภทอื่น อันได้แก่ การอนุบาลศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน กรมฝึกหัดครู และการศึกษาเอกชน ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ มีการตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นรับผิดชอบ รวมทั้งได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สังกัดกระทรวงศึกษาเพื่อจัดการประถมศึกษาขึ้นด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ระบบบริหารงานส่วนใหญ่ยังมีลักษณะรวมศูนย์กลางที่กรมและกระทรวงแล้วสั่งการโดยตรงไปยังหน่วยงานระดับภูมิภาค และคงลักษณะนี้เรื่อยมา จนถึงปี พ.ศ.2530 กระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งองค์กรในรูปองค์คณะบุคคลขึ้นทั้งในระดับกระทรวง และระดับจังหวัดเพื่อทำหน้าที่วางแผน ประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และติดตามประเมินผลการดำเนินงานคณะกรรมการในระดับกระทรวง ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายและแผนกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งต่อมาได้ปรับเป็นคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ และในระดับจังหวัดได้แก่ คณะอนุกรรมการการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมจังหวัด ซึ่งต่อมาได้ปรับเป็นคณะกรรมการ

การศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางได้

กล่าวโดยสรุป ในระยะ 100 ปี ที่ผ่านมา การจัดการศึกษาของประเทศไทย มีทั้งรูปแบบที่กระจายอำนาจการจัดการศึกษาและความรับผิดชอบไปให้ประชาชนทั้งหมด และในบางครั้งก็ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งการเปลี่ยนกลับไปกลับมาหลายครั้งนั้นสืบเนื่องมาจากระบบบริหารมีปัญหาทั้งสิ้น (กลุ่มงานกฎหมาย. 2543 : 5-6)

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ระบบการศึกษาของไทยได้ปรากฏแนวคิดของการกระจายอำนาจผสมผสานกันในรูปของการมอบอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการให้อำนาจมาเนิ่นนานแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าการดำเนินนโยบายมักเป็นไปในรูปของการรวมอำนาจ การมอบอำนาจ และการแบ่งอำนาจมาโดยตลอด โดยที่แนวความคิดในรูปแบบการให้อำนาจมีอาจเข้าไปมีบทบาทแต่อย่างใดในทางปฏิบัติต่อการจัดการและการบริหารการศึกษาในระบบการศึกษาไทยได้เลย หรือหากจะมี ก็คงเป็นเพียงแต่การเข้าไปมีบทบาทอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรและมโนทัศน์ในการกำหนดนโยบายเท่านั้น โดยไม่มีผลกระทบใดๆ ทั้งสิ้นต่อการปฏิบัติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจในมิติอื่นๆ เช่น ด้านการปกครอง การวางแผนพัฒนา การงบประมาณ เป็นต้น (ภิญโญ สาร. 2522)

สภาพการบริหารและจัดการศึกษามีลักษณะรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางนี้เป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาคุณภาพของการจัดการศึกษาในช่วงเวลานั้น ดังที่สมาคมศึกษาธิการแห่งประเทศไทย (2538 : 18) ได้ระบุไว้ว่า ปัญหาหลักประการสำคัญที่สุดของการศึกษาไทย คือ ระบบการบริหารและจัดการที่ด้อยประสิทธิภาพเพราะเป็นระบบใหม่ รวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง การตัดสินใจไม่สอดคล้องกับความแตกต่างหลากหลายของท้องถิ่นและตัดสินใจไม่ทันกาล อีกทั้งการศึกษาในอนาคตเป็นกิจกรรมตลอดชีวิต หลากหลาย นอกจากนี้ การศึกษาเกินความหมายกว้าง พ่อ แม่ ครอบครัว วัด สถาบันในสังคม สื่อมวลชนและข่าวสารข้อมูล ก็ให้การศึกษาได้ โรงเรียนมิใช่เป็นแหล่งเดียวที่ให้การศึกษาในระบบใหม่ ระบบเดียวทั้งประเทศ ไม่สามารถสนองตอบได้ หากการบริหารและจัดการไร้ประสิทธิภาพก็จะเป็นการสูญเปล่า

แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นไปดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ได้กลับมาปรากฏอย่างชัดเจนในกรอบความคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบความคิดของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และกรอบความคิดของแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ระยะที่ 8 ของกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนแนวความคิดในการพัฒนาขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนด้วย (และต่อเนื่องสู่แผน 9)

รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น จึงตัดสินใจดำเนินการปฏิรูปการศึกษา เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2538 และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา เมื่อปีพ.ศ.2539 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานระดับสูง โดยมุ่งเน้นการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ 4 ด้าน คือ (สำนักงานประสานการปฏิรูปการศึกษา. 2539 : 1)

- 1) การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา
- 2) การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3) การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน
- 4) การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุเจตนารมณ์ของกระบวนการพัฒนาคนในชาติให้มีคุณสมบัติที่พึงประสงค์สามารถนำและสนองความต้องการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ได้ต้องมุ่งเป้าหมายการจัดการที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น แม้แนวความคิดทางการศึกษาจะดีเลิศเพียงใด การนำมาปฏิรูปศึกษาย่อมไร้ผล หากระบบการจัดการและการบริหารการศึกษายังมิได้เปลี่ยนแปลง ระบบจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบันเป็นระบบที่ผูกขาดโดยภาครัฐฝ่ายเดียวและยังมีรูปแบบการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจโดยส่วนกลาง และมีการจัดการที่อิงระเบียบกฎเกณฑ์ใช้วิธีการสั่งการตามสายงานเป็นหลัก แต่กลับไม่มีระบบการตรวจสอบคุณภาพการดำเนินงานและผลงานที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสังคม ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและเร่งรื้อปรับระบบการจัดการศึกษาเสียใหม่ สำหรับประเทศไทย ระบบการศึกษาที่ผ่านมาถือว่ามีความเจริญก้าวหน้าพอสมควรแต่ในท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงในยุคโลกาภิวัตน์ และปัญหาวิกฤตในสังคมที่รุมเร้ารอบด้าน เช่น ภาพรวมของระบบราชการอ่อนแอลง คนไทยขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ช่องว่างระหว่างคนรวยคนจนมากขึ้น ความล้มเหลวของชุมชนในชนบท ความแตกแยกของครอบครัว ความไม่เป็นธรรมในสังคม เป็นต้น ระบบการศึกษาในปัจจุบันไม่อาจรองรับการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดดได้อีกต่อไป หากไม่มีการปรับปรุงระบบการศึกษาใหม่ ประเทศไทยจะไม่สามารถก้าวทันนานาประเทศได้ (สำนักประสานการปฏิรูปการศึกษา. 2539 : 17)

จากรายงานการวิจัยเรื่อง “การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไทย” ของพิณสุดา สิริธรรังศรี (2541) ที่เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พบสภาพการบริหารการศึกษาไทยในขณะนั้นว่าประสบกับปัญหาหลายประการ คือ

- 1) ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างการบริหารที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทั้งด้านนโยบายและแผนที่หน่วยเหนือเป็นผู้กำหนด โดยปราศจากการฟังความต้องการของหน่วยงาน สถานศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคลที่มีความล้าสมัยและใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม ด้านการบริหารงบประมาณที่รัฐยึดกฎระเบียบที่เข้มงวดและส่วนกลางยังเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่ ด้านการบริหารวิชาการที่ส่วนกลางยังเป็นผู้กำหนดและควบคุมหลักสูตร การเรียนการสอนค่อนข้างมาก

แม้ว่าจะมีการผ่อนคลายให้สถานศึกษามีโอกาสพัฒนาหลักสูตรและประเมินผลการเรียนด้วยตนเองได้ก็ตาม การขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนเท่าที่ควรทั้งในเรื่องของการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และร่วมติดตามผล การระดมสรรพกำลังของหน่วยงานเพื่อการศึกษายังเป็นไปอย่างไม่มีระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของการได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

2) ปัญหาการขาดเอกภาพในการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ เนื่องจากมีหน่วยงานรับผิดชอบหลากหลายหน่วยงานและหลากหลายระดับ มีลักษณะต่างคนต่างทำ ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนแตกต่างและเหลื่อมล้ำในการจัดการศึกษา

3) ปัญหาการมีหน่วยงานบริหารในหลายระดับ หลายขั้นตอน ทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม เขต จังหวัด/ท้องถิ่น อำเภอและสถานศึกษา ก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

4) ปัญหาการขาดกระบวนการพัฒนาโยบายเพื่อการศึกษาอย่างเป็นระบบ ทำให้แผนงาน โครงการบางส่วนไม่ส่งผลในทางปฏิบัติ ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายก็ดำเนินไปภายใต้การสนองความต้องการส่วนตนและพรรคพวก ส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชันและการโกงกิน

5) ปัญหาการจัดระบบบริหารการศึกษาคาดการปรับปรุง และพัฒนาให้ทันสมัย การจัดระบบการบริหารของกรมพยายามสร้างกฎ ระเบียบที่เข้มแข็ง เป็นแนวคิดเพิ่มมากขึ้น ทำให้ยากต่อการประสานและระดมสรรพกำลังเพื่อการศึกษาในพื้นที่

6) ปัญหาการขาดระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมิน และควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ สนับสนุน ส่งเสริม รับรองและควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาโดยตรง รวมทั้งหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ก็ขาดศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544 (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2539 : 58) ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาการศึกษาในข้อที่ 5 ดังนี้ การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการการศึกษา มุ่งปรับเปลี่ยนแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการของรัฐใหม่ เพื่อให้การจัดการศึกษามีอิสระ และเสรีมากขึ้น ปรับเปลี่ยนการตัดสินใจจากกรมฯ ในส่วนกลางเป็นการตัดสินใจในพื้นที่ทุกส่วนของสังคม ตั้งแต่ประชาชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน ธุรกิจเอกชนและองค์กรภาครัฐ มีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อจัดการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพ มีรูปแบบการจัดการศึกษาที่หลากหลาย สามารถสนองความต้องการของบุคคล สังคม และประเทศได้อย่างรวดเร็วตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

สภาพการเปลี่ยนแปลงของบริบททุกด้านจากทั้งในและต่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาไทย โดยเฉพาะกระแสโลกาภิวัตน์ที่ประเทศจะต้องมีการปรับตัวให้ทัน ประกอบกับบริบททางด้าน

เศรษฐกิจและสังคมตามการพัฒนาตลอดระยะเวลาว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5-8 ซึ่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจครั้งสำคัญต่อประเทศไทยและเอเชียหลายประเทศในปี พ.ศ.2540 และจากวิกฤติและปัญหาด้านการศึกษาภายหลังจากการบริหารและจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 และ พ.ศ.2535 ทำให้สภาพของการบริหารและจัดการศึกษาไทยเกิดปัญหาขึ้นหลายประการที่นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ตามลำดับ ดังปรากฏในรายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่มที่ 1 ว่าการบริหารการศึกษาไทยมีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง การบริหารงานและการบริหารบุคคลในระบบการศึกษา และได้แยกสภาพปัญหาต่างๆ ออกเป็นเรื่องๆ รวมทั้งสิ้น 11 กรณีด้วยกัน คือ

- 1) การศึกษาไทยมีโครงสร้างการจัดการที่รวมศูนย์ และมีองค์กรจัดการในส่วนกลางที่มีขนาดใหญ่เกินไป
- 2) องค์กรจัดการศึกษาไม่มีระเบียบการจัดตั้งและมีสถานะไม่ชัดเจน
- 3) องค์กรหลักที่รับผิดชอบบริหารการศึกษามีความซ้ำซ้อน ขาดการประสานงานและเชื่อมโยงการปฏิบัติงานในระหว่างกัน
- 4) ระบบบริหารการศึกษามีสายการบังคับบัญชาที่ยาวและมีสายการบังคับบัญชาหลายสายที่ทับซ้อนกันอยู่
- 5) ระบบบริหารงานการศึกษามีความเป็นราชการสูงขาดความยืดหยุ่นและปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์และท้องถิ่นได้ยาก
- 6) การบริหารบุคคลในระบบการศึกษามีศูนย์กลางหลายศูนย์ ขาดเอกภาพและไม่ยืดหยุ่น
- 7) บุคลากรทางการศึกษาขาดลักษณะของการเป็นบุคลากรวิชาชีพ ไม่มีองค์กรควบคุมและจริยธรรมทางวิชาชีพที่มีสภาพบังคับ
- 8) การจัดการทางการศึกษาขาดการประสานและร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในระยะต่อไป
- 9) การจัดการทางการศึกษาเป็นระบบปิดที่ดำเนินการโดยส่วนราชการ ขาดการประสานและมีส่วนร่วมจากเอกชน ชุมชน ครอบครัว และสถาบันทางสังคมอื่น
- 10) การบริหารงานการศึกษขาดระบบการบริหารทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้
- 11) การบริหารจัดการทางการศึกษาขาดระบบการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนทำให้เกิดความขาดแคลนทั้งในระดับองค์กรจัดการศึกษาและระดับผู้เรียน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ได้บัญญัติสิทธิ และเสรีภาพ ด้านการศึกษา ของปวงชนชาวไทยไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า สิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน และในบทเฉพาะกาล มาตรา 335(3) ได้กำหนดให้รัฐ จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ภายในเวลาห้าปี หลังจาก รัฐธรรมนูญประกาศใช้

ดังนั้น รัฐจะต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และต้องเตรียมการให้พร้อมที่จะจัด การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อย่างทั่วถึงมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งถือเป็นกฎหมายการศึกษาฉบับแรก ของ ไทย ที่กำหนดแนวทาง การจัดการศึกษาพื้นฐาน ให้แก่ประชาชนชาวไทยให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มาตรา 10 ระบุว่า การจัดการศึกษาต้องจัดให้ บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับ การศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

เพื่อเป็นการตอบสนองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 จึงดำเนินการตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้น ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาดังกล่าวคือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ กรมสามัญศึกษา และกรมวิชาการต้องยุบรวมกัน

สาระสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

ที่มาของการกระจายอำนาจลงสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษา

การปฏิรูปการศึกษามีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถและมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจ และ ให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้างและ กระบวนการจัดการศึกษาของไทยมีเอกภาพเชิงนโยบาย และมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการ กระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 39 ที่ว่า

“มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาโดยตรง”

ความในมาตราดังกล่าว ปรากฏในหมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการทรัพย์สิน ทรัพยากร รายได้ ผลประโยชน์ของสถานศึกษา ความชัดเจนในการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาจึงต้องมีความชัดเจนว่า สถานศึกษารัฐประเภทใดที่ต้องเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล จนเป็นที่มาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาต้องเป็นนิติบุคคลในหมวด 2 การจัดระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา มาตรา 35 ระบุว่า “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็น โรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการขุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง”

ความหมายของนิติบุคคล

ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษานั้น จำเป็นต้องตีความให้ชัดเจนว่า มีความเหมือนและแตกต่างอย่างไรจากความเป็นนิติบุคคลของรัฐกิจ ของสถาบันอุดมศึกษาของสถานศึกษาเอกชน ซึ่งความหมายได้ปรากฏอย่างชัดเจนใน “คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล” ที่ออกโดยกระทรวงศึกษาธิการหลังที่ได้มีการผ่านพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ดังกล่าวไว้

นิติบุคคล เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้นเพื่อให้มีสิทธิ หน้าที่ และสามารถทำกิจการอันเป็นก่อกนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ได้ภายในวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

นิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจะเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มบุคคลธรรมดาารวมกันทำกิจกรรมอันใดอันหนึ่ง และเพื่อให้ดำเนินกิจการนั้นๆ ได้ นิติบุคคลจำเป็นต้องมีทรัพย์สินและสามารถทำนิติกรรมต่างๆ ได้ ดังนั้นเพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการ กฎหมายจึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นตามกฎหมายและดำเนินกิจการภายใต้นิติบุคคลเพียงคนเดียว หรือในกรณีที่เป็นการรวมทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง เช่น เพื่อการศึกษา ศาสนา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาประโยชน์ และเมื่อได้จดทะเบียนตามกฎหมายแล้วย่อมเป็นนิติบุคคล เช่น สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น

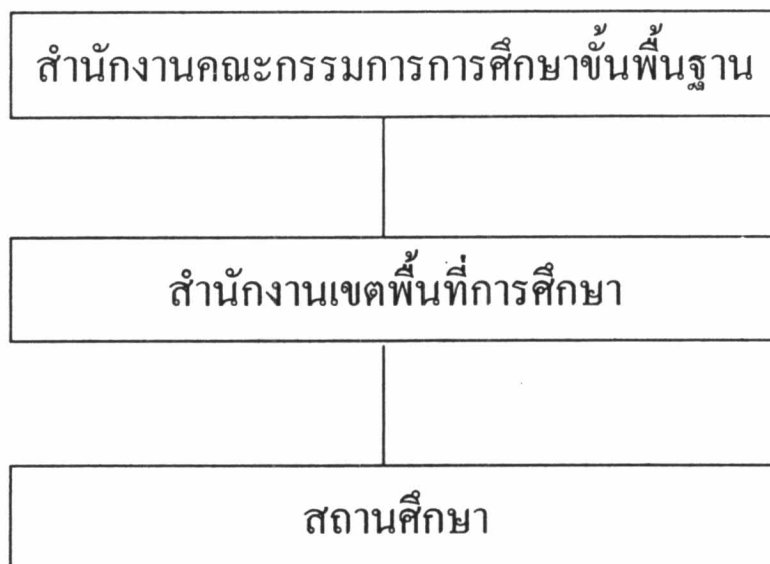
นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นนิติบุคคลที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของเอกชนและไม่มีการใช้อำนาจมหาชน

2. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือมีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงดำเนินกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ และมีการใช้อำนาจมหาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม องค์การมหาชนของรัฐ เทศบาล วัค เป็นต้น

ในกรณีสถานศึกษา สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาได้รับ สถานภาพเป็นนิติบุคคล โดยบทบัญญัติในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546

สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจึงหมายถึง โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายกำหนดให้ สามารถกระทำการใดๆ ได้ด้วยตนเองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และ กฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ

แผนภูมิ 2.5 โครงสร้างบริหารการศึกษาระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 (แสดงการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษา)



ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงการกระจายอำนาจการ บริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษานั้น ผู้วิจัยสนใจศึกษาถึงผลการ กระจายอำนาจจากการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานปลายทางของกระบวนการ กระจายอำนาจว่ามีสภาพและรูปแบบอย่างไร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

ภานุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2540) ศึกษาการวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้ผลสรุปการวิจัยดังนี้

๑. พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประกาศจัดตั้งโรงเรียนมูลศึกษาในปี พ.ศ.2435 ในระยะแรก (พ.ศ.2435-2474) เป็นการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจต่อมาจึงมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการมอบอำนาจควบคู่กันไป ต่อมาในระยะที่ 2 (พ.ศ.2475-2499) และระยะที่ 3 (พ.ศ.2500-2516) การกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏในรูปแบบผสมผสานระหว่างการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ในระยะปัจจุบัน (พ.ศ.2517-2538) นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษายังคงรูปแบบการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจอยู่ ในขณะที่มีกระแสการเรียกร้องนโยบายกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจ ดังจะเห็นได้จากการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการและการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ไม่ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

๒. ปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า ในระยะแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โครงสร้างส่วนบนโดยเฉพาะระบบราชการมีบทบาทเป็นอย่างมาก โดยมีการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในลักษณะการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจ ระยะต่อมากลุ่มการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้นและเข้ามามีบทบาทในการพัฒนานโยบายในขั้นการก่อตัวของนโยบาย กับมีข้อสังเกตว่า ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นโครงสร้างทางการเมืองระดับพื้นฐาน กลับไม่มีบทบาทโดยตรงต่อกระบวนการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

๓. ทางเลือกของการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า ผู้เชี่ยวชาญเสนอให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นไปในรูปแบบการผสมผสานระหว่างการให้อำนาจกับการแบ่งอำนาจ รวมทั้งเสนอให้มีแนวทางในการพัฒนาความพร้อมของประชาชน ข้าราชการ และนักการเมือง ในด้านความรู้ ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและการกระจายอำนาจ

พิณสุดา สิริธรรศรี (2541) ได้ทำการวิจัยเพื่อเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยศึกษาสภาพการบริหารการศึกษาในอดีตผสมผสานกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาการบริหารการศึกษาไทยเปรียบเทียบกับรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของต่างประเทศ และสังเคราะห์นำเสนอเป็นรูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยบนบริบทสังคมและวัฒนธรรมไทยปัจจุบันและกระแสความเจริญของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ เพื่อนำเสนอเป็นประเด็นในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่กำลังดำเนินการอยู่ ซึ่ง

เมื่อได้วิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหาการบริหารการศึกษาไทยเปรียบเทียบกับการบริหารการศึกษาของต่างประเทศ รวมทั้งแนวนโยบายที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ รายงานการวิจัย ความเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้เสนอรูปแบบการบริหารการศึกษาของไทยเพื่อเสนอเป็น สาระบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของการบริหารการศึกษา

เพื่อนำไปสู่การจัดการศึกษาเพื่อคนทั้งมวล (Education for All) การเปิดโอกาสให้สังคมทั้งมวล หรือทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) และการจัดการศึกษาเพื่อให้ ผู้ได้รับการศึกษาสามารถนำความรู้ที่ได้รับ ไปแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ (Education for All Problems)

2. หลักการของการบริหารการศึกษา

คำนึงถึงหลักของการกระจายและการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในแต่ละระดับ โดยเฉพาะการกำหนด อำนาจหน้าที่ในส่วนกลางให้ทำหน้าที่เพื่อกำหนดนโยบายและแผนการสนับสนุนส่งเสริมทรัพยากรเพื่อ การศึกษา และการติดตาม ประเมิน และควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา หลักของการตัดสินใจ โดยองค์คณะบุคคล หลักการให้ประชาชนและสังคมทั้งมวลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและการ จัดการศึกษานั้นให้เป็นไปเพื่อประชาชนทั้งมวล ทุกเพศ ทุกวัย และทุกสถานะในสังคม ตลอดจนหลัก ของการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการศึกษา

3. โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศ

แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ระดับชาติ ให้ทำหน้าที่เฉพาะการกำหนดนโยบายและแผนการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อ การศึกษา และการติดตามประเมิน ตรวจสอบ ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

ระดับท้องถิ่น ให้จัดการศึกษาได้ตามความเหมาะสมและความพร้อมของท้องถิ่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

4. การจัดองค์กรการบริหารการศึกษา

1) ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ที่จัดการศึกษา กระทรวงทบวงกรมใดมี ปริมาณงานที่ไม่เหมาะสมจะมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ให้มีการรวมกระทรวง ทบวง กรม ที่มี ภารกิจคล้ายคลึงกันเข้าด้วยกันเพื่อปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง

ให้กระจายอำนาจการบริหารของหน่วยงานบริหารของส่วนกลางไปยังพื้นที่ โดย การจัดตั้งส่วนราชการในพื้นที่ โดยให้เป็นหน่วยงานเดียวของกระทรวง ทบวงนั้น เพื่อเป็นตัวแทนของ ส่วนกลางในพื้นที่ในการกำหนดนโยบายและแผน การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษาและการ ติดตาม ประเมิน และควบคุมคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาในเขตพื้นที่ การกำหนดเขตพื้นที่ให้ พิจารณาจากจำนวนสถานศึกษา ศาสนสถาน และหน่วยงานทางวัฒนธรรมเข้าด้วยกัน บริหารงานโดย

คณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของประชาชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมและตัวแทนของหน่วยงานบริหารส่วนกลาง

ให้มีการยุบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เดิมและไม่มีควมจำเป็นในจังหวัด อำเภอ และ แปรสภาพของหน่วยงานบางหน่วยงานเป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ให้มีการ คัดโอนบุคลากรและทรัพย์สินไปเป็นของหน่วยงานดังกล่าว รวมทั้งคัดโอนบุคลากรและทรัพย์สิน บางส่วน ไปปฏิบัติหน้าที่เพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) ส่วนท้องถิ่น

ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริหารงานโดยผู้บริหารมืออาชีพ

ให้มีคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงาน บริหารการศึกษาส่วนกลางในพื้นที่ ตัวแทนประชาชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาในท้องถิ่น มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา การติดตาม และควบคุมมาตรฐานการศึกษาภายในท้องถิ่นนั้น

3) สถานศึกษา ได้แก่ โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาหรือ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน รวมทั้งครอบครัว สถาบันศาสนา ชุมชน องค์กรเอกชน และ สถานประกอบการที่มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา

สถานศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 3.1) สถานศึกษาของรัฐ ทั้งที่สังกัดส่วนกลางและสังกัดส่วนท้องถิ่น
- 3.2) สถานศึกษาในกำกับของรัฐ
- 3.3) สถานศึกษาของเอกชน

ให้สถานศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษา ทั้งด้านการวางแผนการบริหารบุคลากร การบริหารจัดการ และการบริหารงบประมาณ ยกเว้นการกำหนดอัตราเงินเดือน ภายใต้การกำกับดูแล ของคณะกรรมการ

ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาในสถานศึกษาทุกโรง ยกเว้นสถานศึกษาที่จัดโดย ครอบครัวที่มาจากตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารสถานศึกษา มี อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษา ได้แก่ การบริหารบุคลากร นับตั้งแต่การสรรหา พัฒนา และการให้ออกของบุคลากรในสถานศึกษา การ บริหารงบประมาณ การบริหารงานวิชาการ การพัฒนาหลักสูตร และการติดตามประเมินผลการจัดการ เรียนการสอน

สถานศึกษาใดผ่านการประเมินตามเกณฑ์ที่รัฐกำหนดให้สถานศึกษานั้นมีฐานะเป็น

นิติบุคคล

สถานศึกษาทุกประเภทต้องให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนส่งเสริมกันและกันเป็น
เครือข่ายทางการศึกษาทั้งทางด้านวิชาการ และการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษา

ให้สถานศึกษาทุกโรงต้องได้รับการประเมินและการตรวจสอบคุณภาพและ
มาตรฐานการศึกษา ทั้งการตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบภายนอกจากองค์กรหรือหน่วยงานที่มี
หน้าที่ติดตามประเมินและตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนมีสิทธิได้รับการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อ
การศึกษาจากรัฐ ทั้งด้านงบประมาณ เงินอุดหนุน การยกเว้นภาษีตามที่รัฐบาลกำหนด และสิทธิ
ประโยชน์ทางการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐที่มีผลกระทบต่อจัดการศึกษาและฝึกอบรมของ
ภาคเอกชน ควรให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวาง

ประเสริฐ ทองเถรุ (2540) ได้ทำการศึกษาแนวทางและรูปแบบการกระจายอำนาจการ
บริหารการศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษาสังกัด กระทรวงศึกษาธิการตามทัศนะของบุคลากรทาง
การศึกษาและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เขตการศึกษา 12 ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัจจุบัน การบริหารการศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษา สังกัด
กระทรวงศึกษาธิการซึ่งตั้งอยู่ในเขตการศึกษา 12 ทั้ง 5 กรม บุคลากรทางการศึกษา และเอกชนที่
เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเขตการศึกษา 12 เห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
มีการบริหารการศึกษาทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหาร
ธุรการและการเงิน ในลักษณะของการกระจายอำนาจมากที่สุด ส่วนกรมอื่นๆ ในด้านการบริหารงาน
บุคคล ยังเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ แต่ในด้านการบริหารงานวิชาการ และการ
บริหารงานธุรการและการเงิน ส่วนใหญ่ได้มีการกระจายอำนาจในแนวทางเดียวกันทุกกรม

2. อนาคต การบริหารการศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
รวม 5 กรม บุคลากรทางการศึกษาและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเขตการศึกษา 12 เห็นว่า
ด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการและการบริหารธุรการและการเงิน ควรเป็นลักษณะ
ของการกระจายอำนาจในทุกเรื่อง แต่จะให้บุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจก็ต้องพิจารณาตามความเหมาะสม

3. ผลการเปรียบเทียบทัศนะของบุคลากรทางการศึกษาและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัด
การศึกษาเขตการศึกษา 12 ที่มีต่อแนวทางและรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาที่เป็นอยู่ใน
ปัจจุบัน ซึ่งสังกัดกรมต่างกัน พบว่า การบริหารการศึกษาแทบทุกประเด็น ในสังกัดกรมที่ต่างกัน มี
ความแตกต่างกันเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสามารถจำแนกแนวทางและรูปแบบการบริหารการศึกษาออกได้อย่าง
น้อย 2 รูปแบบ คือ การบริหารการศึกษาที่เป็นแบบกระจายอำนาจซึ่งมีในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ และเป็นการบริหารการศึกษาที่เป็นลักษณะการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางใน
กรมอื่นๆ

4. ผลการเปรียบเทียบทัศนะของบุคลากรทางการศึกษา และเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เขตการศึกษา 12 ที่มีต่อแนวทางและรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาที่ควรจะเป็นในอนาคต ซึ่งสังกัดกรมต่างกัน พบว่า การบริหารการศึกษาทุกประเด็น ในทุกสังกัดกรม มีแนวทางและรูปแบบการบริหารการศึกษาที่เป็นแบบกระจายอำนาจให้หน่วยงานทางการศึกษาที่ต่ำกว่ากรม ถึงหน่วยงานทางการศึกษาแต่ละหน่วยตามความเหมาะสมและรับผิดชอบ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจออกไปให้หน่วยงานทางการศึกษาระดับจังหวัด และระดับหน่วยงานทางการศึกษาแต่ละหน่วย

เกษม ทองรส (2544) ได้ศึกษาเรื่อง ความต้องการการกระจายอำนาจการบริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดอุบลราชธานี ได้ผลสรุปด้านความต้องการการกระจายอำนาจการบริหารในสถานศึกษา ดังนี้

1. ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความต้องการการกระจายอำนาจการบริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อยู่ในระดับมาก ทั้งในภาพรวมและรายด้าน โดยผู้บริหารสถานศึกษา ครู และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความต้องการการกระจายอำนาจการบริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้านการบริหารทั่วไปมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ และด้านการบริหารงานบุคคลตามลำดับ

2. บุคคลที่มีตำแหน่งต่างกัน มีความต้องการการกระจายอำนาจการบริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารสถานศึกษามีความต้องการการกระจายอำนาจการบริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้านการบริหารทั่วไปมากกว่าครู

3. บุคคลที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน มีความต้องการการกระจายอำนาจการบริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกด้านไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

4. บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาต่างสังกัดกันมีความต้องการการกระจายอำนาจการบริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกด้านไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

เสน่ห์ เหล่าเสนา (2544) ศึกษาเรื่องความพร้อมและความคาดหวังต่อการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิ พบว่า

1.ความพร้อมต่อการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ โดยภาพรวมและรายด้านมีความพร้อมอยู่ในระดับ “มาก” เรียงตามลำดับคือ พฤติกรรมผู้นำ พฤติกรรมการปฏิบัติงานของครู ความสัมพันธ์กับชุมชน และบรรยากาศองค์การในโรงเรียน

2.ความคาดหวังต่อการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ

2.1 การจัดสรรงบประมาณควรจัดในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป โดยพิจารณาจากจำนวนรายหัวของผู้เรียนและพิจารณาเพิ่มพิเศษให้กับสถานศึกษาที่มีผลงานดีเด่น หรืออยู่ในเขตกันดารหรือมี

นักเรียนพิการ การบริหารงบประมาณให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมพิจารณาตรวจสอบ และติดตาม โดยผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจเต็มในการอนุมัติเบิกจ่าย

2.2 ปัญหา อุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้แก่ การจัดสรรงบประมาณอาจเกิดความไม่เป็นธรรม อาจเกิดการต่อต้านจากผู้สูญเสียอำนาจ โรงเรียนบางโรงเรียนไม่มีความพร้อม และอาจเกิดความข้อแย้งในการบริหาร

2.3 ผลดีที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้แก่ อาจก่อให้เกิดความประหยัด เกิดความคล่องตัวในการบริหาร มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษามากขึ้น ชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบและตรวจสอบ ก่อให้เกิดความโปร่งใส บุคลากรมีขวัญกำลังใจในการทำงาน และก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และผลเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้แก่ อาจมีผู้มีอิทธิพลใช้อำนาจในการบริหาร ขาดความเสมอภาคในการเข้าเรียนของนักเรียน เกิดการทุจริตในการบริหาร อาจเกิดความไม่คุ้มค่าของการบริหารงบประมาณ

2.4 แนวทางการเตรียมความพร้อม ควรพัฒนาบุคลากรและผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา โรงเรียนและชุมชนกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกัน จัดระบบข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาผู้บริหารให้เป็นผู้บริหารมืออาชีพ ปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้แก่นักเรียน และประชาสัมพันธ์รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาให้ชุมชนได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง

ชนิตา รัชภัทเมือง (2544) ทำการศึกษาการพัฒนาระบบข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลสรุปการวิจัยว่า มีการยกร่างกฎหมายตามความในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จำนวนมากถึง 80 ฉบับ ทั้งนี้มีร่างกฎหมายจำนวนหนึ่งที่เสนอโดยหน่วยงานมากกว่า 1 แห่ง ร่างกฎหมายที่ยังไม่ได้ดำเนินการ 11 เรื่องและยังมีที่ค้างออกภายหลังการจัดตั้งกระทรวงตามโครงสร้างใหม่อีกรวมประมาณ 109 ฉบับ สำนักงานปฏิรูปการศึกษาเสนอให้คณะรัฐมนตรีเร่งพิจารณาพระราชบัญญัติ 23 ฉบับที่ต้องพิจารณาให้มีผลบังคับใช้ได้ทัน วันที่ 20 สิงหาคม 2545 ในจำนวนนี้มีร่างพระราชบัญญัติหลักที่รัฐบาลได้ประกาศเป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ฉบับ การยกร่างกฎหมายส่วนใหญ่เป็นไปตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดแต่มีความล่าช้าในขั้นตอนการพิจารณาเนื่องจากมีร่างกฎหมายที่ต้องพิจารณาจำนวนมากในเวลาจำกัด ปรัชญา แนวคิดและความเข้าใจสาระบัญญัติในร่างกฎหมายของผู้เกี่ยวข้องซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในหลายหน่วยงานไม่ตรงกัน โดยเฉพาะร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรการบริหารการศึกษา และเพื่อให้การประกาศร่างกฎหมายหลักใช้บังคับได้ทันเงื่อนไขที่มีจำกัด รัฐบาลต้องพิจารณาใช้วิธีการอื่นนอกจากวิธีการพิจารณาตามปกติหรือตั้งคณะกรรมการชุดพิเศษขึ้นทำหน้าที่โดยเฉพาะ นอกจากนี้เนื่องจากมีร่างพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และกฎหมายทางการศึกษาอื่นที่ต้องประกาศใช้จำนวนมาก เมื่อร่างกฎหมายทั้งหมดได้รับการประกาศแล้วมีข้อเสนอให้

จัดระบบกฎหมายในลักษณะประมวลกฎหมายการศึกษาไทย และจัดทำคู่มือกฎหมายการศึกษาเพื่อสร้าง
ความเข้าใจร่วมกัน