

# การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

Decentralization in Provincial Education Management to Improve the Quality of Academic Institutions' Education Management

วนิดา แสงสารพันธ์<sup>1</sup>

Wanida Sangsarapun<sup>1</sup>

## บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และศึกษารูปแบบความและเหมาะสมเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเสนอแนะและจัดทำความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบ ความเหมาะสม ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบต่างๆ โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้การศึกษาเอกสารการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเป็นเครื่องมือหลักในการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาการปรับเปลี่ยนการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ไปสู่การเป็นสถานศึกษาที่มีการบริหารจัดการอย่างอิสระและคล่องตัวในสามรูปแบบ กล่าวคือ สถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของจังหวัดจัดการตนเอง สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่ในรูปแบบองค์กรมหาชน และสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งผลการศึกษพบว่า รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของจังหวัดจัดการตนเอง โดยการยุบราชการส่วนภูมิภาคนั้นไม่เหมาะสม หากแต่ควรปรับเปลี่ยนโดยคงราชการส่วนท้องถิ่นเอาไว้เพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบนั่นเอง และปรับกลไกการทำงานของหรือเปลี่ยนบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคโดยให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางมาตรฐาน การกำกับดูแล และติดตามตรวจสอบการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่นแทน ส่วนรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่ในรูปแบบองค์กรมหาชนและสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น แม้จะไม่กระทบต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม หากแต่กฎหมายยังคงกำหนดให้สถานศึกษาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากกระทรวงศึกษาธิการภายใต้เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพการศึกษาของชาติดั้งเดิม ซึ่งการปรับเปลี่ยนทั้งสองรูปแบบนี้เรียกร้องความพร้อมของสถานศึกษาเป็นหลัก ซึ่งพบว่าคงมีเพียงเฉพาะสถานศึกษาขนาดใหญ่หรือขนาดใหญ่พิเศษเท่านั้นที่สามารถบริหารจัดการในลักษณะนี้ได้ เพราะฉะนั้น โดยที่การบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้มีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาโดยมีเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเสมือนพี่เลี้ยงให้แก่สถานศึกษา เพราะฉะนั้น เมื่อการกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการควรดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขกระบวนการ วิธีการ หรือเงื่อนไขของการกระจายอำนาจให้มีประสิทธิภาพ และเร่งดำเนินการตรากฎหมายซึ่งเป็นเสมือนเครื่องมือของสถานศึกษาเพื่อรองรับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาให้สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์โดยไม่ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติแต่อย่างใด

**คำสำคัญ:** องค์กรมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ เขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดจัดการตนเอง

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

<sup>1</sup> Asst. Prof, Faculty of Law, Khon Kaen University.

## Abstract

This research aims to analyze and identify the appropriateness on educational administration in educational legal entity institutions for agility and efficiency administration, as well as to provide guidance and opinion for format and appropriateness, and the consequent effect that may be occurred by different models of educational administration. It was carried out by using the qualitative research methods. The instruments employed in this study were documentary research, in-depth interview and focus group discussion. The outcomes may be useful for development and improvement of related legislation. The research is focusing on enforcing educational legal entity institution under Ministry of Education to be independent and flexible administration institution in three models including educational legal entity institution under Self-governing Province, educational legal entity institution in the form of Autonomous Public Organization, and independent educational legal entity institution in the form of Autonomy University. The findings of the research are as follows. Firstly, the administration of educational legal entity institution under Self-governing Province by Provincial Disbursement is inappropriate. It is recommended that, Local Government should be maintained for the strength of government control and supervision. Wherewith, the gimmick and roles of Local Government should be modified by responsible for self-standardization, self-control, and self-follow up. Secondly, the educational legal entity institution in the form of Autonomous Public Organization and the independent educational legal entity institution in the form of Autonomy University are not impact on structure of the government administration. However, the law prescribes that educational institutions must be under the control of Ministry of Education with national standards of educational quality. The last two institutional models mainly require readiness of the institutions, though there are only the large and extra-large institutions that are prepared for those formats of the administration. For that reason, the current educational administration by the Ministry of Education was designed for decentralization of authority to educational institutions with education service areas act as their mentors. Whilst the decentralization of authority for educational systems cannot be proceeded under the Laws of National Education, the Ministry of Education should take into account performing an update or modifying the process, method and condition for effective decentralization of authority. Finally, the Laws of National Education should be immediately legislated, to authenticate the legal entities of educational institutions. This is the principal tool for to educational institutions. Consequently, the educational institutions can completely precede any educational administration; no modification of education ministration structure prescribed in the National Education Act B.E. 2542 is required.

**Key words:** Autonomous Public Organization, State supervised agencies, Education service areas, Self-governing province

## ความสำคัญของปัญหาการวิจัย

ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายที่กำหนดให้การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยกำหนดให้ราชการส่วนกลางมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งสามารถเป็นนิติบุคคล ซึ่งส่งผลให้ส่วนราชการเหล่านี้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการสามารถครอบครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นของตนเอง ตลอดจนสามารถทำนิติกรรมได้ในนามของตนเองในลักษณะเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไป ประกอบกับภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการศึกษาของชาติทั้งระบบ จึงได้กำหนดให้การบริหารจัดการการศึกษาอยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์กรคณะบุคคลหลักที่เป็นนิติบุคคลสี่องค์กร โดยมีสำนักงานคณะกรรมการที่เป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งยังกำหนดให้กระทรวงต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสามารถบริหารจัดการการศึกษาภายใต้ขอบอำนาจของตนเองได้อย่างคล่องตัว อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวของสถานศึกษายังคงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกรอบในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาอย่างเคร่งครัด โดยมิได้กำหนดกลไกทางกฎหมายเพื่อรองรับการบริหารงานอย่างคล่องตัวและเป็นอิสระของสถานศึกษาเหล่านั้นแต่ประการใด ต่อมาภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศไทย คณะกรรมาธิการ

ปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ จึงได้มีมติเสนอให้บรรจุหลักการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษา โดยกำหนดให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องด่วนที่ต้องเร่งดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจใน 4 ประเด็น ดังนี้

1. การจัดการรูปแบบการศึกษา โดยองค์กรจากภาคส่วนอื่นในท้องถิ่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ ภายใต้แนวคิดการศึกษาสมัยใหม่ คือ การจัดการศึกษาไม่ใช่นำที่เฉพาะของรัฐเท่านั้น

2. การถ่ายโอนโรงเรียนขนาดเล็กให้กับท้องถิ่น จำนวน 15,000 แห่ง จากจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 35,000 แห่งทั่วประเทศ โดยพิจารณาจากความพร้อมของท้องถิ่นที่รับโอนโรงเรียนไปด้วยว่ามีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษามากน้อยเพียงใดด้วย ทั้งนี้ การถ่ายโอนโรงเรียนจำเป็นต้องได้รับความสมัครใจจากผู้บริหารและครูในโรงเรียนประกอบด้วย

3. การยกระดับให้โรงเรียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถบริหารจัดการโรงเรียนได้ด้วยตัวเอง ให้ความสำคัญและเป็นที่ปรึกษาในการบริหารจัดการการศึกษาในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน การวางกำลังคน และงบประมาณ

4. การกำหนดให้มีการส่งเสริมกลไกจังหวัด สร้างความหลากหลายของสถานศึกษา และสร้างการรวมตัวกันเองทุกภาคส่วนในท้องถิ่นเพื่อเข้ามาบริหารจัดการสถานศึกษาด้วยคนในท้องถิ่น เช่น หน่วยงานด้านวัฒนธรรม ด้านท่องเที่ยว เป็นต้น

แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวนำมาสู่ข้อเสนอเพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันไปสู่การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลที่มีระบบการบริหารจัดการที่แยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการในสามรูปแบบ ได้แก่ การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดของจังหวัดจัดการตนเอง การบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในรูปแบบองค์การมหาชน และการบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่มี

ความเป็นอิสระและคล่องตัวในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบกับเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับ ได้กำหนดรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเอาไว้ด้วย เพราะฉะนั้น เพื่อให้ได้ข้อค้นพบเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่มีการเสนอสู่สภาพัฒนาแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์รูปแบบ แนวทางความเป็นไปได้ของหลักการดังกล่าวประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเสนอแนะและกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษานิติบุคคลเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาต่อไป

## วัตถุประสงค์

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์และศึกษารูปแบบความและเหมาะสมเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลรูปแบบต่างๆ ที่ส่งผลให้สถานศึกษามีการบริหารจัดการที่ความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพภายใต้โครงสร้างการกระจายอำนาจทางการศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบ ความเหมาะสม ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบต่างๆ ของสถานศึกษานิติบุคคล เพื่อเป็นข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายการศึกษาไทยและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

## ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ตลอดจนศึกษาหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ปรากฏใน

กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันของไทย

## วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอในทางกฎหมายในครั้งนี้ กำหนดเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาหลักเกณฑ์และกลไกทางกฎหมายที่ปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อค้นพบเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลที่มีความคล่องตัวและเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด

ขั้นตอนที่ 2 การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ งานวิจัย และข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐ การรวบรวมข้อมูลและข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากนักวิชาการด้านกฎหมาย นักวิชาการด้านการศึกษา ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาทั้งในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานภายนอก ตลอดจนการจัดสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) เพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาในสังกัด

ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล งานวิจัยนี้ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) เพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลจากแหล่งที่แตกต่างกัน โดยใช้การตรวจสอบด้านวิธีที่รวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกันจากแหล่งที่แตกต่างกันและจากบุคคลหลายคนแตกต่างกันมาประกอบกับการศึกษาจากเอกสาร

ขั้นตอนที่ 4 การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขและการจัดทำข้อเสนอในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายการศึกษาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของประเทศไทยที่มีผลใช้บังคับ

## ผลการศึกษา

เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลทั้งสามรูปแบบ ประกอบกับผลการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากเอกสารทางวิชาการ งานวิจัยและข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐ การรวบรวมข้อมูลและข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกตลอดจนการจัดสัมมนากลุ่มย่อยพบว่า การดำเนินการปรับเปลี่ยนการดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานศึกษานิติบุคคลในรูปแบบต่างๆ อาจก่อให้เกิดผลกระทบในรูปแบบที่แตกต่างกัน ดังนี้

### 1. ผลกระทบด้านโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเอาไว้โดยกำหนดแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลทั้งสามระดับซ้อนทับกัน ประกอบกับโครงสร้างการบริหารราชการกระทรวงศึกษาตามที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ (ราชการส่วนกลาง) จัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น ภายใต้อำนาจของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ได้เสนอให้การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของจังหวัดจัดการตนเองนั้น โดยที่ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.... ได้ออกแบบให้จังหวัดจัดการตนเอง มีการบริหารจัดการในลักษณะท้องถิ่นที่มีพื้นที่เต็มพื้นที่ของจังหวัดและมีการบริหารจัดการเบ็ดเสร็จโดยตั้งเอาอำนาจจากส่วนกลางมาส่วนหนึ่งและจากส่วนภูมิภาคมาอีกส่วนหนึ่ง และโดยผลของการยกฐานะให้เป็นจังหวัดจัดการตนเอง ร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ รวมทั้งเขตพื้นที่การศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจะถูกยุบไป เหลือแต่เพียงจังหวัดที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากนายกรัฐมนตรีแทน ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก

การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนั้น สถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เดิมตั้งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดจัดการตนเอง ย่อมถูกโอนไปเป็นสถานศึกษาที่สังกัดจังหวัดจัดการตนเองที่มีสถานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นแทน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายที่ชัดเจนโดยมีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นเพื่อโอนทั้งสถานศึกษา บุคลากรและงบประมาณของสถานศึกษาไปเป็นของจังหวัดจัดการตนเองทั้งหมด และโดยที่ร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้แบ่งการบริหารราชการในจังหวัดจัดการตนเองออกเป็น 2 ระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ซึ่งหมายถึงความถึงจังหวัดปกครองตนเองที่มีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเฉพาะในส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือภารกิจที่จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุนซึ่งเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้เอง หรือหากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งหมายถึงความถึงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ และมีอำนาจขอให้จังหวัดปกครองตนเองสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะหรือภารกิจอื่นที่จำเป็นหรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งแต่ละแห่งจะมีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนของท้องถิ่นในจังหวัดปกครองตนเองซ้อนทับกันอยู่นั่นเอง จึงย่อมหมายความว่าหากจัดตั้งจังหวัดใดขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองและมีการโอนสถานศึกษาไปอยู่ในสังกัดของจังหวัดนั้นแล้วสถานศึกษาแต่ละแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้นก็ย่อมอยู่ในสังกัดของท้องถิ่นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่โดยอาจเป็นสถานศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ บุคลากรของสถานศึกษาที่เดิมเคยเป็นบุคลากรในสังกัดของของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งอยู่ภายใต้ระบบบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ย่อมจะถูกโอนไปสังกัดราชการส่วนท้องถิ่นและอยู่ภายใต้องค์กรการบริหารงานบุคคล

ของท้องถิ่นนั้นด้วย ส่วนด้านงบประมาณหลังจากการโอนสถานศึกษา การบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษาดังกล่าวจะอยู่ภายใต้ระบบงบประมาณและใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่นที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่นั่นเอง

จากโครงสร้างการบริหารดังกล่าว จึงจำต้องพิจารณาความเหมาะสมในหลายมิติประกอบกัน กล่าวคือ มิติของการบริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งประเทศไทยปัจจุบันทุกพื้นที่จะมีท้องถิ่นซ้อนกันสองท้องถิ่น เช่น ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่จะมีเทศบาลนครเชียงใหม่ทำหน้าที่ในเขตเทศบาล ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงใหม่ก็มีสิทธิเข้ามาทำงานในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ด้วย ซึ่งถือเป็นระบบพื้นที่ทับซ้อนกันสองชั้นอันแตกต่างจากกรุงเทพมหานครที่มีเพียงท้องถิ่นเดียว ซึ่งกรณีจังหวัดจัดการตนเองตามข้อเสนอของสภาพัฒน์แห่งชาตินั้นส่งผลให้มีการยุบราชการส่วนภูมิภาคไปรวมกับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบนี้ไม่เหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากการคงราชการบริหารส่วนภูมิภาคไว้จะได้ประโยชน์ในด้านการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของรัฐภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลนั่นเอง โดยรัฐควรปรับกลไกการทำงานของหรือเปลี่ยนบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคให้มีหน้าที่ด้านการวางมาตรฐาน การกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่นแทน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่แม้จะได้อำนาจให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ หากแต่ยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของท้องถิ่นดั้งเดิมภายใต้หลักการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบอันเป็นการลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลง โดยให้ไปเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นแทน

สำหรับข้อเสนอในการปรับระบบการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลไปเป็นองค์กรมหาชน กับข้อเสนอในการจัดการสถานศึกษานิติบุคคลให้มีความคล่องตัวในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น แม้

การจัดการศึกษาในสองรูปแบบดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม แต่เป็นการจัดการศึกษาโดยสถานศึกษานิติบุคคลภายใต้โครงสร้างหลักของกระทรวงศึกษาธิการดั้งเดิม หากแต่ความสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างสถานศึกษากับกระทรวงศึกษาธิการจะไม่อยู่ในลักษณะการบังคับบัญชาอีกต่อไป โดยกฎหมายกำหนดให้สถานศึกษาในลักษณะดังกล่าวตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ ซึ่งหมายความถึงกระทรวงศึกษาธิการดั้งเดิม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าภายใต้อำนาจในการกำกับดูแลของรัฐนั้น มิได้หมายความว่าสถานศึกษาจะมีความคล่องตัวและเป็นอิสระจนปราศจากการตรวจสอบแต่อย่างใด ตรงกันข้ามสถานศึกษากลับยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพการศึกษาของชาติ ดังเช่นกรณีของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ที่เป็นองค์กรมหาชนหรือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แม้จะเป็นนิติบุคคลที่มีระบบบริหารจัดการที่คล่องตัว ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดดั้งเดิม

## 2. ผลกระทบด้านความพร้อมของสถานศึกษา

ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่ได้กำหนดให้การบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการต้องยึดหลักความมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติมีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ในการนี้ เมื่อพิจารณาจากเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์การ

กระจายอำนาจ พบว่า กำหนดเป้าหมายในการถ่ายโอนโรงเรียนขนาดเล็กจำนวน 15,000 แห่งจากจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 35,000 แห่งทั่วประเทศ โดยพิจารณาจากความพร้อมของท้องถิ่นที่รับโอนเป็นหลัก การดำเนินการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาพที่เป็นอยู่จริง ณ ปัจจุบันของการจัดการศึกษาโดยโรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย

โดยที่การบริหารจัดการภายใต้จังหวัดจัดการตนเองนั้นเป็นการพิจารณาบนความพร้อมของจังหวัดเป็นหลัก และเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะจังหวัดไคซันเป็นจังหวัดจัดการตนเองและมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ย่อมมิได้หมายความว่าจังหวัดจัดการตนเองนั้นจะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานครที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและมีกฎหมายเฉพาะของตนเองที่กำหนดอำนาจหน้าที่เป็นกรณีเฉพาะและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 2) ก็ได้จัดให้กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่พิเศษและมีความพร้อมสูงมากที่สามารถรับโอนภารกิจจากส่วนราชการได้ทุกภารกิจอีกด้วย ในขณะที่จังหวัดจัดการตนเองมิได้มีลักษณะพิเศษดังกล่าว จึงย่อมไม่อาจดำเนินการใดในลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานครได้อย่างคล่องตัว ซึ่งการพิจารณาความพร้อมในกรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าย่อมหมายความว่าจังหวัดที่มีขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองในทางการคลังได้สูง หรือจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคต่างๆ ประกอบกับความตื่นตัวและความพร้อมของภาคประชาชนประกอบด้วย ประกอบกับสถานศึกษานั้นได้รับความยอมรับด้านมาตรฐานในการจัดการศึกษาอันส่งผลให้สถานศึกษาเหล่านี้สามารถรับนักเรียนเข้าศึกษาในสถานศึกษามากขึ้น มีรายได้มากขึ้นและสามารถระดมทรัพยากรจากผู้ปกครองหรือชุมชนมาเพื่อใช้ในการสนับสนุนการจัดการศึกษาได้มากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งส่งผลให้สถานศึกษาเหล่านี้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และสามารถจัดระบบการบริหารจัดการการศึกษาทั้งด้านวิชาการ การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการบริหารงานทั่วไปของตนเองอย่างเหมาะสมตามไปด้วย โดยกรณีความพร้อมด้านวิชาการนั้น ย่อมหมายความว่าถึงความพร้อมทั้งด้านวิชาการซึ่งมิได้หมายความว่าถึงเฉพาะกรณีที่สถานศึกษานั้นเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาที่โดดเด่นด้านผลสัมฤทธิ์ทางการ

ศึกษาของนักเรียนแต่เพียงประการเดียว หากแต่ยังหมายความว่ารวมถึงความพร้อมด้านสถานศึกษาและสิ่งสนับสนุนทางการศึกษาอื่นประกอบกัน ส่วนความพร้อมด้านงบประมาณย่อมหมายความว่าสถานศึกษานั้นมีรายได้มากเพียงพอที่จะสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณรายหัวที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ มีทรัพย์สินที่เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์และจัดหารายได้หรือประโยชน์จากทรัพย์สินของตนเองตามความเหมาะสมสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินและแสวงประโยชน์จากทรัพย์สินของตนตลอดจนสามารถระดมทรัพยากรอื่นเพื่อนำมาใช้ในการส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างเพียงพอต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น สำหรับกรณีความพร้อมด้านบุคลากร

เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอทั้งสามรูปแบบของสภาพัฒนาการแห่งชาติแล้ว พบว่าการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในทั้งสามรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่แตกต่างจากการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบของส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งการปรับเปลี่ยนสถานศึกษานิติบุคคลไปสู่รูปแบบใดๆ ทั้งสามรูปแบบนั้นจะเป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลทั้งระบบของสถานศึกษาจากระบบราชการไปเป็นระบบอื่นแล้วแต่กรณี เพราะฉะนั้น ความพร้อมของบุคลากรของสถานศึกษาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยบุคลากรกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจระบบการบริหารจัดการการศึกษาระบบใหม่ ส่วนบุคลากรที่เป็นครู ศึกษานิเทศก์และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนสถานะจากข้าราชการเป็นพนักงานของรัฐหรือเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างไปจากระบบราชการโดยสิ้นเชิงนั่นเอง สำหรับความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไปนั้นย่อมหมายความว่า สถานศึกษาต้องมีความพร้อมในการวางแผนการบริหารงานการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน การดำเนินงานธุรการหรือการบริหารงานทั่วไปด้านอื่น อันส่งผลให้สถานศึกษาสามารถที่จะการระดมทรัพยากรเพื่อการสนับสนุนการจัดการศึกษา การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาและสามารถประสานงานการจัดการศึกษากับส่วนภูมิภาคและ

ส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการสนับสนุนงบประมาณการระดมทุนในการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาอีกด้วย เพราะฉะนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ว่าจะดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าจะไม่อาจเป็นไปได้เนื่องจากสถานศึกษายังขาดความพร้อมในหลายประการข้างต้น ซึ่งหากมีการดำเนินการตามข้อเสนอข้างต้น จะมีเพียงสถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีผู้เรียนตั้งแต่ 1,500-2,499 คนหรือขนาดใหญ่พิเศษที่มีผู้เรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไปเท่านั้นที่สามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบได้นั่นเอง โดยมีเพียงเพียง 692 แห่งจากจำนวน 35,000 แห่งหรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 2.25 เท่านั้น

### 3. ผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา

จากโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษานั้น พบว่ามิได้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองที่เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรและไม่ขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมาย โดยหน่วยบริการกระจายอำนาจจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากส่วนราชการส่วนกลางเท่านั้น ในขณะที่แท้จริงแล้วการบริหารจัดการการศึกษาโดยเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการบริหารจัดการศึกษาโดยราชการส่วนกลางในลักษณะของการแบ่งอำนาจบางส่วนของราชการบริหารส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังหน่วยงานในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลาง คือ เขตพื้นที่การศึกษา ส่วนสถานศึกษานั้นแม้จะเป็นนิติบุคคลโดยผลของกฎหมาย แต่กลับมิได้มีสถานะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรกึ่งอิสระ (Semi-Autonomous Body) อันจะไม่ตกอยู่ในสายการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นหน่วยบริการกระจายอำนาจในลักษณะตัวแทนรับมอบอำนาจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางได้แต่อย่าง

ใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ตลอดจนอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีต่อสถานศึกษาแล้วพบว่าอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องกระจายไปยังสถานศึกษานั้นมิได้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะการโอนอำนาจทั้งหมดไปยังสถานศึกษา หากแต่มีลักษณะเป็นอำนาจอย่างเดียวกันกับอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการที่ส่งมอบผ่านมายังสถานศึกษาในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่แทนราชการส่วนกลาง อีกทั้งการดำเนินการใดๆ อันเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาในส่วนของสถานศึกษายังถูกกำหนดให้ต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ที่เป็นกรอบในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาอีกด้วย

ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าแม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัวและเป็นอิสระโดยการกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยบริการกระจายอำนาจทางการศึกษาก็ตาม หากแต่สถานศึกษากลับไม่อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ เนื่องจากขาดกลไกทางกฎหมายที่จะรองรับความเป็นอิสระของสถานศึกษาเอาไว้ ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้แม้สถานศึกษาจะเป็นนิติบุคคลโดยผลของกฎหมาย ที่ย่อมมีสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สามารถทำนิติกรรมเพื่อให้มีผลผูกพันตามกฎหมายในลักษณะเดียวกับบุคคลธรรมดาได้ก็ตาม หากแต่สถานศึกษานั้นกลับมิได้มีสถานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแต่ประการใด ซึ่งหมายความว่า สถานศึกษาย่อมไม่อาจสามารถจัดทำคำของบประมาณและเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณได้เอง หากแต่ต้องดำเนินการโดยยื่นคำขอผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการแทน ดังนั้นการบริหารจัดการการศึกษาโดยสถานศึกษาจึงเป็นการบริหารจัดการศึกษาโดยราชการส่วนกลางในลักษณะของ

การแบ่งอำนาจ บางส่วนของราชการบริหารส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังหน่วยงานในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่คือสถานศึกษา เท่านั้น ดังนั้น การพยายามแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนให้สถานศึกษามีความคล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้นโดยใช้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองโดยกลับไปตั้งฐานที่จังหวัดอาจไม่เหมาะสมและไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหาที่ตรงประเด็น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเชิงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่าได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้มีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาอย่างโดยมีเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเสมือนพี่เลี้ยงให้แก่สถานศึกษา ดังนั้น เมื่อการกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่อาจดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการควรดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขกระบวนการ วิธีการ หรือเงื่อนไขของการกระจายอำนาจที่ปัจจุบันอยู่ภายใต้กฎหมายที่มีเป็นอยู่ โดยกำหนดเงื่อนไข วิธีการกระจายอำนาจโดยคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยรับการกระจายอำนาจคือสถานศึกษาให้เหมาะสม นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการควรเร่งดำเนินการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นเสมือนเครื่องมือของสถานศึกษาขึ้นเพื่อรองรับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาให้สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์โดยไม่ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากจะมีการกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดตามข้อเสนอดังกล่าว หากแต่กระทรวงศึกษาธิการควรเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานวิชาการที่เป็นมาตรฐานกลางและนโยบายด้านการศึกษาของชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษานั้นมีความหลากหลายหากแต่เป็นเอกภาพด้านวิชาการเพื่อพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาของชาติต่อไป โดยรัฐจำเป็นต้องพัฒนาระบบและกลไกการตรวจสอบการจัดการศึกษาโดยจังหวัดจัดการตนเองขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการจัดการศึกษาภายใต้มาตรฐานของชาตินั้นเอง

### ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย

จากผลจากการศึกษาวิจัยข้างต้น การดำเนินการ

เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระนั้น กระทรวงศึกษาธิการอาจเลือกดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ ซึ่งการเลือกดำเนินการรูปใดก็ตาม ย่อมต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งทั้งสามรูปแบบล้วนแล้วแต่เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการสถานศึกษาภายในของสถานศึกษาเสียใหม่แตกต่างจากระบบที่เป็นอยู่เดิมในปัจจุบันอย่างสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม หากกระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการเพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งข้างต้น อาจดำเนินการตามได้ตามขั้นตอนที่สำคัญต่อไปนี้

#### 1. สถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของจังหวัดจัดการตนเอง

การปรับเปลี่ยนให้สถานศึกษาบริหารจัดการภายใต้รูปแบบนิติบุคคลในสังกัดของจังหวัดจัดการตนเอง มีขั้นตอนการดำเนินการในสองระยะ ดังนี้

(1) การดำเนินการระยะเร่งด่วน โดยที่แนวทางการดำเนินการดังกล่าวนี้ไม่ได้มีผลเพียงเฉพาะภายในกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น หากแต่มีผลต่อหน่วยงานอื่นที่ล้วนแล้วแต่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะทั้งสิ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีความชัดเจนและดำเนินการสองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง การดำเนินการภายใต้ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นที่จะต้องอาศัยนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการยอมรับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการในลักษณะของจังหวัดจัดการตนเองโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ และกำหนดเนื้อหาให้จังหวัดที่มีความพร้อมสามารถยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเอง พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดจัดการตนเองดังกล่าวเป็นหน่วยจัดการศึกษาตามกฎหมายเอาไว้ และประการที่สอง การดำเนินการนี้จำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติที่กำหนดเนื้อหาอันส่งผลให้มียกเลิกกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขการบริหารจัดการการศึกษาในระบบเดิมในปัจจุบันและกำหนดอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ ซึ่งย่อมหมายความว่าถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นกฎหมายที่มีสถานะเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษา โดยกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และ

เนื้อหาอื่นที่เกี่ยวข้องไว้ทั้งระบบ

(2) **การดำเนินการในระยะยาว** โดยที่กรณีของการยกฐานะจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้น อยู่ภายใต้ความพร้อมของจังหวัดเป็นเกณฑ์ และส่งผลให้จังหวัดนั้นๆ กลายเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่และไม่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกต่อไป สภาพเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดจัดการตนเองซึ่งเดิมเป็นอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมดย่อมจะถูกโอนไปเป็นของจังหวัดจัดการตนเองโดยผลของกฎหมายทันที โดยกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องมีการประเมินความพร้อมของสถานศึกษาแต่ประการใด ซึ่งย่อมหมายความว่า จะมีสถานศึกษาอยู่สังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบน อันได้แก่จังหวัดจัดการตนเอง และระดับล่าง อันได้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเกณฑ์ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ารัฐจำต้องกำหนดมาตรการในการถ่ายโอนสถานศึกษา งบประมาณในการจัดการศึกษา ตลอดจนบุคลากรของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการไปอยู่ในสังกัดของจังหวัดโดยเร็ว เพื่อให้การบริหารจัดการการศึกษาเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนตรากฎหมายเพื่อรองรับการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลที่อยู่ภายใต้จังหวัดขึ้นเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระและคล่องตัวตามเจตนารมณ์ของการปรับปรุงนั่นเอง อย่างไรก็ตาม จังหวัดอื่นที่ยังไม่มีความพร้อมก็จะมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการจัดการศึกษาจึงยังเป็นอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการโดยผ่านการบริหารจัดการศึกษาตามโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการตามกฎหมายดังเดิม

**2. สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในรูปแบบองค์การมหาชนและสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**

โดยที่การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการของสถานศึกษาโดยยกฐานะของสถานศึกษาให้เป็นองค์การมหาชน กับข้อเสนอให้ยกฐานะของสถานศึกษาให้มีความเป็นอิสระในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น โดยผลทางกฎหมายแล้วสถานศึกษาในลักษณะ

นี้ย่อมมีสถานะเป็นองค์การมหาชนเช่นเดียวกัน หากแต่เป็นองค์การมหาชนที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติจัดตั้ง กับองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งผลในทางกฎหมายไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอข้อเสนอลและการดำเนินการตามข้อเสนอไปพร้อมกัน ดังนี้

(1) **การดำเนินการในระยะแรก** การเปลี่ยนสถานะของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์การมหาชนไม่ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน หากแต่จะส่งผลโดยตรงต่อระบบการจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐ ดังนั้น จึงจำต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลที่ต้องมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะยกฐานะสถานศึกษาดังกล่าวในลักษณะเดียวกับการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ หรือ การตราเป็นพระราชบัญญัติในลักษณะเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) **การดำเนินการในระยะที่สอง** การยกฐานะสถานศึกษานิติบุคคลให้เป็นองค์การมหาชนนั้นเป็นการปรับเปลี่ยนที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารของสถานศึกษานิติบุคคลนั้น โดยต้องเป็นสถานศึกษาที่มีความพร้อมเพียงพอที่จะบริหารจัดการการศึกษาในลักษณะคล่องตัวและเป็นอิสระ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่อาจเกิดขึ้นได้กับสถานศึกษาทุกแห่งพร้อมกันทั้งประเทศ หากแต่จะมีสถานศึกษาเพียงบางแห่งเท่านั้นที่มีความพร้อมสูงมากพอ ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงานทั่วไป ที่จะสามารถแยกระบบการบริหารออกมาต่างหากให้สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การมหาชนได้ ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงย่อมต้องมีหน้าที่ในการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการประเมินความพร้อมของสถานศึกษา ทั้งด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณและด้านการบริหารงานทั่วไป อย่างไรก็ตาม เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการแยกสถานศึกษาใดและพัฒนาให้เป็นการบริหารจัดการการศึกษาในรูปแบบขององค์การมหาชนแล้ว กระทรวงศึกษาธิการย่อมสามารถที่จะพิจารณาคัดเลือกสถานศึกษาอื่นที่มีความพร้อมสูงพัฒนาให้มีรูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาที่มีความคล่องตัวในลักษณะขององค์การมหาชนเพิ่มเติมได้

อีกในภายหลังได้เช่นกัน

**(3) การดำเนินการในระยะยาว** การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลไปสู่องค์การมหาชนโดยไม่เกิดผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษา บุคลากรในสถานศึกษา ตลอดจนคุณภาพการจัดการศึกษา สถานศึกษานิติบุคคลที่ผ่านการประเมินความพร้อมจึงจำเป็นต้องมีการเพื่อเตรียมการปรับระบบการบริหารจัดการการศึกษาทั้งระบบเข้าสู่การบริหารจัดการการศึกษาในลักษณะองค์การมหาชน โดยมีประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่จำเป็นต้องพิจารณาเตรียมการล่วงหน้า ดังนี้

**(3.1.1) การเตรียมการด้านการอินเทอร์เน็ต สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณของสถานศึกษา** โดยที่การปรับเปลี่ยนสถานศึกษานิติบุคคลจากรูปแบบของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปสู่การบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวสูงในลักษณะนี้จำเป็นที่จะต้องมีการประกาศยุบเลิกสถานศึกษานิติบุคคลที่จะปรับเปลี่ยนสถานะก่อน แล้วจึงดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานะ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดช่องว่างในการดำเนินการบริหารจัดการการศึกษาในช่วงรอยต่อของการปรับเปลี่ยนสถานะอันจะกระทบต่อสิทธิหน้าที่และการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษานั้น ทั้งสิทธิในการใช้หรือสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สถานศึกษานิติบุคคลมีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับ โดยต้องกำหนดในกฎหมายกฎหมายให้การโอนมีผลสมบูรณ์ในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาที่เป็นบริการสาธารณะดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงักนั่นเอง

**(3.1.2) การเตรียมจัดระบบการบริหารจัดการการศึกษาชั่วคราว** การเตรียมการนี้ หมายความถึงการเตรียมการจัดระบบโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาชั่วคราว โดยเฉพาะคณะกรรมการบริหารของสถานศึกษาที่จะปรับเปลี่ยนไปสู่องค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการสถานศึกษาที่จำเป็น ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติและที่มาของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน พบว่า การจะ

ได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารตามกฎหมายดังกล่าวไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทันทีในวันที่กฎหมายจัดตั้งมีผลใช้บังคับ อีกทั้งการได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจำต้องดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้ในวันที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับสถานศึกษาจำต้องมีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาชั่วคราวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน ตลอดจนการกำหนดให้มีผู้ทำหน้าที่ผู้อำนวยการของสถานศึกษาตามกฎหมายขึ้นเป็นการชั่วคราวขึ้นเพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยอาจมอบหมายให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาในขณะนั้น ทำหน้าที่ผู้อำนวยการไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามกฎหมายก็ได้

**(3.1.3) การเตรียมการจัดระบบบริหารงานบุคคลชั่วคราว** โดยที่ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนนั้นเป็นระบบที่ถูกออกแบบเพื่อให้องค์การมหาชนสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระและมีความคล่องตัว โดยอยู่ภายใต้คณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ตลอดจนอำนาจในการส่งระเบียบกฎเกณฑ์อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งหลายของสถานศึกษา นอกจากนี้ ครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอื่น จำต้องมีการปรับเปลี่ยนสถานะจากข้าราชการเป็นพนักงานของรัฐที่อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อครบกำหนดสัญญาจ้าง สิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับในระบบราชการก็จะเปลี่ยนแปลงไป ขึ้นอยู่แนวทางที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะได้กำหนดขึ้น ดังนั้น ในระยะเปลี่ยนผ่านจึงควรกำหนดให้ข้าราชการและลูกจ้างของสถานศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่กฎหมายจัดตั้งมีผลใช้บังคับยังคงเป็นข้าราชการและลูกจ้างของกระทรวงศึกษาธิการและปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาตามกฎหมายจัดตั้ง โดยให้ถือว่า การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะลูกจ้างของกระทรวงศึกษาธิการ และเมื่อพ้นช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านแล้วข้าราชการหรือลูกจ้างของสถานศึกษาย่อมสามารถที่จะแสดงความจำนงที่จะเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการไปเป็นพนักงานขององค์การมหาชนได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะได้กำหนดขึ้นต่อไปได้

## เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา. (2556). *แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ :สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2557). *การพัฒนาแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” ในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มาสู่การร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ....* กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วนิดา แสงสารพันธ์. (2556). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาโดย “เขตพื้นที่การศึกษา” ในฐานะหน่วยรับการกระจายอำนาจตามกฎหมาย*. ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2556). *แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของไทย*. กรุงเทพฯ :สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ. (2554). *รายงานการวิจัยประเมินผลเพื่อจัดระดับคุณภาพเขตพื้นที่การศึกษา*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2555) *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยและพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษานิตยบุคคลระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## References

- Lertpaitoon, Somkit. (2013). *Concept of Local Government Reform by Imposing the Idea of Self-governing province on Thailand's Unitary State: The Secretariat of the Senate*. (in Thai).
- Nitikripot, Surapon, et al. (2012). *The Complete Research report on the Research and Legal Development Project in order to Manage Basic education institutions as Legal Entities Affiliated to the Education Ministry*. Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy Institute. (in Thai).
- Pitayanuwat, Somwung, et al. (2011). *Report of an Evaluation Research in order to Measure the Quality of Education Service Areas*. Bangkok: Office of the Education Council. (in Thai).
- Sangsarapun, Wanida. (2013). *The Legal Problems on the Education Management by the Education Service Areas as the Decentralization Receiving units*. Pattani Province: Prince of Songkla University. (in Thai).
- Singkaneti, Bunjert. (2014). *The Development of Self-governing Province as the Special Local Government Concept to drafting the Self-governing Province Act*. Bangkok: Thammasat University. (in Thai).
- Suwanmala, Jarus. (2013). *Concept of Local Government Reform by Imposing the Idea of Self-governing province on Thailand's Unitary State*. Bangkok: The Secretariat of the Senate. (in Thai).