

การศึกษาความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนของสถานศึกษาของรัฐ
ต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

นายทง ถวาย

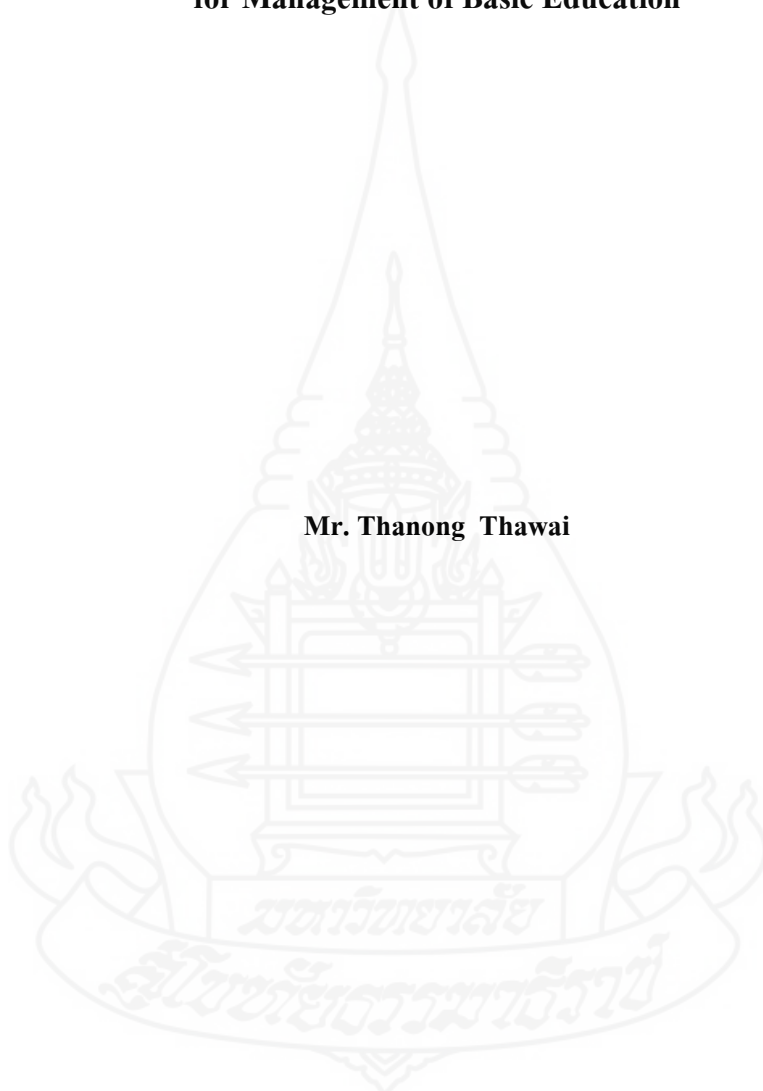


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2554

**Study on an Entity in Public Law of State Educational Institutions
for Management of Basic Education**

Mr. Thanong Thawai



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การศึกษาความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนของ สถานศึกษาของรัฐต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ชื่อและนามสกุล	นายทง ถวาย
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภัญญา สิริบรรพิตพัฒน์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2554

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภัญญา สิริบรรพิตพัฒน์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมหมาย จันทรเรือง)

.....
(รองศาสตราจารย์ภาณี กิจพ่อคำ)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การศึกษาความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนของสถานศึกษาของรัฐ
ต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผู้ศึกษา นายทนง ถวาย รหัสนักศึกษา 2524004161 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์กัญญา สิริบรรพิตพัฒน์ **ปีการศึกษา** 2554

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์การศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ เป็นการศึกษาความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับ การบริหาร จัดการศึกษาในสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล 2) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 3) เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 4) เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

วิธีดำเนินการวิจัยในเรื่องนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยดำเนินการศึกษาค้นคว้าเอกสาร ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร โดยศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารปฐมภูมิ ได้แก่รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน กฎและระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนเอกสารทุติยภูมิ ได้แก่ตำรา บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัยและสื่ออิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ (Internet) ที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาในครั้งนี้

ผลจากการที่ได้ศึกษาพบว่า การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นนิติบุคคล โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 35 นั้น มีเจตนารมณ์กำหนดให้ สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลก็เพื่อให้สถานศึกษา มีความเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารและจัดการศึกษาในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ตามหลักการกระจายอำนาจ แต่การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษายังไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริง เป็นลักษณะการมอบอำนาจส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษายังคงมีอำนาจต่อสถานศึกษาอยู่มากกว่ากรมการ สถานศึกษาไม่สามารถปฏิบัติงานตามบทบาทที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการกำหนดทิศทางและนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ฉะนั้น กระทรวงศึกษาธิการ ควรกระจายอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ควรลดบทบาทในการปฏิบัติ มุ่งเน้นการกำกับ นโยบายและวางแผนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและมาตรฐานการศึกษา ควรปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา และควรจัดทำคู่มือการบริหารจัดการศึกษาโดยกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

คำสำคัญ ความเป็นนิติบุคคล กฎหมายมหาชน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

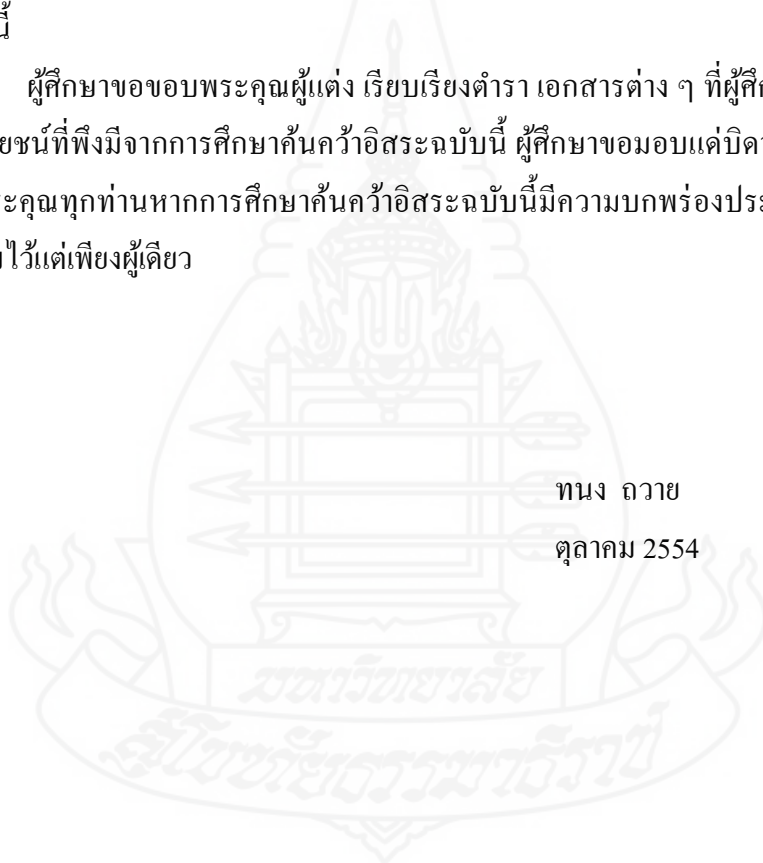
กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภัฏฐิญา สิริบรรพิตพัฒน์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมหมาย จันทรเรือง คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบพิจารณาเนื้อหาแก้ไขข้อบกพร่องของการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ อันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้แต่ง เรียบเรียงตำรา เอกสารต่าง ๆ ที่ผู้ศึกษาใช้อ้างอิง คุณค่า และประโยชน์ที่พึงมีจากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอขอบแต่บิดา มารดา ครู อาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีความบกพร่องประการใดแล้ว ผู้ศึกษาขออ้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ทนง ถวาย

ตุลาคม 2554



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	13
3. สมมติฐานของการศึกษา	14
4. ขอบเขตของการศึกษา	14
5. วิธีการศึกษา	14
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	15
7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ	15
บทที่ 2 ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล	17
1. ความหมายสถานศึกษานิติบุคคล	17
2. แนวคิดความเป็นนิติบุคคล	19
3. ทฤษฎีสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับสถานภาพและฐานะของนิติบุคคล	23
4. การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน	24
5. หลักทั่วไปในการจัดระเบียบราชการบริหาร	30
6. หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา	34
7. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล	38
8. ความแตกต่างระหว่างสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล	40
9. สิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล	41
10. บทบาทอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล	41
11. ความรับผิดชอบของนิติบุคคลในทางคดี	46
บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐ ต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	52
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	53
2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	54

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546	57
4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547	61
5. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550	65
6. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550	68
7. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	70
บทที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการศึกษาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของไทยกับประเทศอังกฤษ	73
การศึกษาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของไทยต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ...	73
การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศอังกฤษ	91
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	108
บทสรุป	108
ข้อเสนอแนะ	117
บรรณานุกรม	120
ประวัติผู้ศึกษา	124

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูปหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ดีขึ้น การปฏิรูปการศึกษาเป็นการปรับเปลี่ยนพัฒนาเพื่อให้การศึกษาสามารถสร้างคนดีให้กับสังคมและเป็นพลังในการพัฒนาประเทศให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติบนพื้นฐานของวัฒนธรรมและความเป็นไทย¹

การศึกษาความเป็นนิโคคผลของสถานศึกษาของรัฐต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ² ซึ่งแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องยึดเงื่อนไขและหลักการสำคัญการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ได้บัญญัติเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกี่ยวกับการศึกษาดังนี้³

1. ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ (School Based Decision Making) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยยึดประโยชน์ที่จะเกิดกับผู้เรียนเป็นสำคัญ

2. การมีส่วนร่วม (Participation) กำหนดให้บุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา หรือผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการศึกษามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมแสดงความคิดเห็นหรือร่วมกำกับดูแล เป็นต้น

¹ “การปฏิรูประบบการศึกษาในปัจจุบัน” (2554) ค้นคืนวันที่ 15 กรกฎาคม 2554 จาก http://www.cgsc.rta.mi.th/cgsc/index.php?option=com_content&view=article&id=488:87165

² มาตรา 81 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

³ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550) แนวทางการกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย หน้า 1

3. การกระจายอำนาจ (Decentralization) การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการ การศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ

4. ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ และภารกิจของผู้รับผิดชอบ หลักความรับผิดชอบนี้ถือว่าใครได้รับมอบหมายหน้าที่ใดต้อง รับผิดชอบทำงานนั้นให้เกิดผลดีที่สุดและต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้ เพื่อเป็น หลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปการศึกษาเป็นการปรับเปลี่ยนพัฒนาเพื่อให้การศึกษาสามารถ สร้างคนดีให้กับสังคมและเป็นพลังในการพัฒนาประเทศให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติบน พื้นฐานของวัฒนธรรมและความเป็นไทย การปฏิรูปการศึกษามีความมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลง ในการจัดการศึกษาไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการ จัด การศึกษาของไทยมีเอกภาพเชิงนโยบาย และมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจ ไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง”⁴ และกำหนดให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้จ่าย และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการ ของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา โดยบรรดารายได้และผลประโยชน์ของ สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วย เงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ⁵ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตาม มาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล⁶ ดังนั้นโรงเรียนซึ่งเป็นนิติบุคคล จึงอยู่ในฐานะที่มี อำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้จ่าย และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียน นอกจากนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว ได้กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ให้กับการศึกษา โดยเฉพาะได้ระบุให้จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และงบลงทุนให้ สถานศึกษาของรัฐตามนโยบายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษาให้มี อิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ให้คำนึงถึงคุณภาพและความ

⁴ กระทรวงศึกษาธิการ (2546) คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล กรุงเทพมหานคร องค์การรับส่งสินค้าและวัตถุภัณฑ์ (ร.ศ.พ.) หน้า 6

⁵ มาตรา 59 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

⁶ มาตรา 35 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา⁷ โรงเรียนจึงมีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาของตน ตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management: SMB) ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและสามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นระบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือ เขตการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง โดยให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับโรงเรียนและชุมชนเข้ามาร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษาในระดับโรงเรียน และการตัดสินใจเกี่ยวกับระบบการบริหารด้านต่าง ๆ อันได้แก่ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เพื่อบรรลุความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

การปฏิรูปการศึกษาในด้านโครงสร้างนั้น จากสภาพเดิม กระทรวงศึกษาธิการ หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะเห็นว่า กระทรวงศึกษาธิการประกอบด้วยส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ถึง 14 กรม และมีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะมีสายบังคับบัญชาตามลำดับดังนี้ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จึงไปถึงโรงเรียน จากสายการบังคับบัญชาดังกล่าว การปฏิบัติราชการต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการของระบบราชการที่ยาวไกล อีกทั้งองค์กรหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษามีความซ้ำซ้อน บริหารงานยาก ขาดการประสานงานและเชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างกัน รวมทั้งระบบการบริหารมีความเป็นราชการสูง ขาดความยืดหยุ่นและปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์และความต้องการของท้องถิ่น กระจายอำนาจได้ยาก

ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีว่า โดยที่เป็นการจำเป็น ต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการให้ชัดเจน เพื่อมิให้การปฏิบัติงาน ซึ่งทับซ้อนกันระหว่างส่วนราชการและจำเป็นที่จัดระบบบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงให้มีเอกภาพ สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด ด้วยเหตุผลดังกล่าว กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดวางโครงสร้างใหม่ ให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษา โดยการ ยุบส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ต่างๆ ให้น้อยลงโดยการจัดการกิจการศึกษาที่มีความเชื่อมโยงกันมาไว้ในส่วนราชการเดียวกัน ลด

⁷ มาตรา 60(4) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ขั้นตอนการบังคับบัญชาให้สั้นลง ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการกระจายอำนาจการศึกษา ในส่วนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน⁸ เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจ ในการบริหารจัดการศึกษา จะเห็นว่าจากรูปแบบของการจัดองค์กร ตามที่บัญญัติในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ มุ่งประสงค์จะกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาโดย ยึดหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยให้กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่กำกับดูแลด้านนโยบาย เป็นผลให้ส่วนราชการระดับกรมลดจำนวนลง และมุ่งกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรงประกอบกับสมควรมีการกำหนดขอบข่ายของอำนาจหน้าที่และการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการในการกำกับควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการ ซึ่งปฏิบัติในแต่ละระดับ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งมีลักษณะและวิธีปฏิบัติงาน ตลอดทั้งระบบบริหารบุคคลที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการปฏิบัติราชการในกระทรวงอื่น ๆ ในระบบราชการปัจจุบัน ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า แนวทางการจัดการศึกษาแห่งชาติ ได้มีการวางระบบจัดการศึกษาที่แตกต่างไปจากระบบราชการของกระทรวงอื่น มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นการปฏิรูประบบโครงสร้างทางการจัดการศึกษา มีการจัดโครงสร้างการบังคับบัญชาที่มีลักษณะสั้นลง คือ รัฐมนตรี คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา และสาระสำคัญประการหนึ่งซึ่งเป็นเรื่องใหม่ สำหรับการบริหารสถานศึกษา จากแนวคิดดังกล่าวเพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระ และมีความเข้มแข็ง รัฐจึงให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล

จากบทบัญญัติดังกล่าว โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็น โรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2546 อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มีผลใช้บังคับ โรงเรียนนิติบุคคล จึงมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิหน้าที่ของสถานศึกษาไว้โดยเฉพาะ เช่น ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ.2546 นอกจากนั้นยังทำให้มีสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา

⁸ มาตรา 15 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2546

กล่าวคือ สามารถทำนิติกรรมสัญญา มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน จดทะเบียน รับบริจาค ได้เองโดยไม่ต้องให้หน่วยงานต้นสังกัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดำเนินการแทน ดังเช่นที่ผ่านมาทั้งนี้ได้กำหนดแนวทางในการบริหารและการจัดการศึกษา อันนำไปสู่การปฏิรูประบบบริการจัดการจากแบบเดิมที่เน้นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางไปสู่การบริหารแบบกระจายอำนาจ เมื่อได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงมีเจตนารมณ์ในแนวนโยบายด้านการศึกษา มีการดำเนินการในด้านการศึกษา กล่าวคือ มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้ก้าวหน้าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก⁹

เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เฉพาะที่เป็นนิติบุคคลซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นโรงเรียนนิติบุคคล แม้ว่าโรงเรียนจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่โรงเรียนก็ยังเป็นหน่วยงานที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และมีได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นความเป็นนิติบุคคลหรือความเป็นอิสระของโรงเรียน จึงมีความแตกต่างกับความเป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐ ตลอดจน กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ อาจกล่าวได้ว่า ความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนมีลักษณะใกล้เคียงกับความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่อาจบริหารภายในจังหวัดได้อย่างอิสระเหมือนอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือแม้จังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ในการบริหารงานจะต้องปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง ตลอดจนการดำเนินการต่างๆ ก็ยังคงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดจากส่วนกลาง เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ก็ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม การจัดทำงบประมาณ ก็ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การเบิกจ่ายเงินก็ต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง ดังนั้นการเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน จึงไม่ได้หมายความว่า โรงเรียนจะมีความเป็นอิสระปราศจากขอบเขตของกฎหมาย เช่น สถานศึกษาไม่อาจจำหน่ายที่ดินที่มีผู้บริจาคให้สถานศึกษา ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือหน่วยธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการให้กู้ยืมเงินหรือดำเนินการนอกอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมายหรือนอกขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานศึกษาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นใดที่กฎหมายกำหนด

⁹ มาตรา 80 (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ไว้โดยเฉพาะ เช่นการจัดทำงบประมาณต้องจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การเบิกจ่ายเงินต้องดำเนินการไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง เป็นต้น แต่ในกรณีการได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ก็เป็นการได้มาเช่นเดียวกันกับนิติบุคคลอื่นหรือบุคคลธรรมดา เช่นสามารถทำนิติกรรมสัญญาด้วยตนเองหรือการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีผู้อุทิศให้หรือบริจาคให้รวมการดำเนินคดีในศาลต่าง ๆ ไม่ว่าศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามเพื่อให้การปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษาบรรลุผลตามเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ต้องมีประสิทธิภาพ กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดสาระสำคัญให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง เพื่อให้มีการศึกษาสร้างคนและสร้างความรู้สู่สังคมคุณธรรม คุณภาพ สมรรถภาพและประสิทธิภาพ ทั้ง 4 ด้าน¹⁰ คือ

- 1) กระจายอำนาจด้านวิชาการ
- 2) กระจายอำนาจด้านงบประมาณ
- 3) กระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล
- 4) กระจายอำนาจด้านบริหารงานทั่วไป

เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระทั้ง 4 ด้าน ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดสาระสำคัญกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สถานศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง¹¹ กระทรวงศึกษาธิการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยจัดทำแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สถานศึกษาตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้าใจสาระสำคัญที่เป็นแนวคิด วัตถุประสงค์ ขอบข่ายภารกิจและแนวทางปฏิบัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสถานศึกษานำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารและการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยกำหนดรูปแบบดังนี้¹²

¹⁰ มาตรา 39 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

¹¹ มาตรา 44 วรรคสอง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

¹² สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553) แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550 กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร มนุษยสัมพันธ์การเกษตรแห่งประเทศไทย หน้า 2-3

1) รูปแบบโดยกำหนดการกระจายอำนาจไว้ในกฎหมาย

2) รูปแบบมอบอำนาจจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายจากส่วนกลางไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

3) รูปแบบการแบ่งอำนาจโดยการแบ่งอำนาจให้มีผู้ปฏิบัติราชการแทน

เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไปไปยังสถานศึกษาสถานศึกษามีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวและสามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรี ตามที่ได้กล่าวมาแล้วต่อมา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มีประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มี 2 ประเภท คือ¹³

1. สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง ได้แก่สถานศึกษาที่มีลักษณะดังนี้

(ก) มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไปหรือ โรงเรียนและศูนย์การศึกษาพิเศษ และ

(ข) มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาได้มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประกาศรายชื่อสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง ตามวรรคหนึ่งที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาของตนในรอบปีการศึกษา โดยแต่ละรอบปีการศึกษา

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจกำหนดให้สถานศึกษาอื่นใดเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งเพิ่มเติมตามความเหมาะสมก็ได้

2. สถานศึกษาประเภทที่สอง ได้แก่สถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายการเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง

การบริหารและการจัดการศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะ (Public Service) บริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดดำเนินการ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติ

¹³ ข้อ 2 ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

ไว้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี¹⁴ การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁵ และการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับการคุ้มครองทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁶ นอกจากนี้ยังบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁷ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดสิทธิการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น¹⁸ ทั้งนี้ได้บัญญัติให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และได้มาตรฐานการจัดการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁹

จากบทบัญญัติมาตรา 42 จะเห็นได้ว่ากระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประการคือ

1. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา
3. เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁴ มาตรา 43 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁵ มาตรา 43 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁶ มาตรา 43 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁷ มาตรา 289 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁸ มาตรา 41 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

¹⁹ มาตรา 42 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ก็ได้บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง²⁰ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทคือ

1. ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง²¹
2. ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง²²
3. ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง²³
4. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง²⁴
5. ให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ถ่ายโอนกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁵

²⁰ มาตรา 21 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

²¹ มาตรา 16 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

²² มาตรา 17 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

²³ มาตรา 18 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

²⁴ มาตรา 19 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

²⁵ มาตรา 30 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

6. ให้มีแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน²⁶

การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญ 5 ขั้นตอนคือ

1. การตรวจสอบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อวางแผนการจัดการศึกษา
2. การจัดทำนโยบาย แผน งบประมาณ นำเสนอสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบในการจัดการศึกษา
3. การยื่นเรื่องขอประเมินความพร้อมต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
4. การเสนอชื่อกรรมการประเมินให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
5. การจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานรองรับการประเมินความพร้อม

ซึ่งในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 มีคณะกรรมการจำนวน 9 คน ประกอบไปด้วยผู้แทนของส่วนราชการ จำนวน 3 คน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คนและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันเสนอจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการศึกษา การบริหารจัดการ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม กีฬาหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน จำนวน 3 คน

แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสอดคล้องกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ได้มีแนวทางการกระจายอำนาจดังต่อไปนี้

²⁶ มาตรา 32 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1. หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้ค้ำนึ่งหลักการดังต่อไปนี้

- 1.1 ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ที่สามารถรับผิดชอบ
ดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 1.2 ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรีที่
เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กระจายอำนาจ
- 1.3 ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา
- 1.4 ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา
- 1.5 มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่
- 1.6 มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โคนเน้นการกระจายอำนาจให้แก่
สถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งและมีความคล่องตัว
- 1.7 เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา
- 1.8 เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ที่ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ
โดยตรง

2. การกระจายอำนาจตามกฎกระทรวง

- 2.1 การกระจายอำนาจตามภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ กฎกระทรวง เช่นงาน
ด้านวิชาการและการบริหารทั่วไป
- 2.2 กระจายอำนาจที่ไม่ใช่ภาระหน้าที่ของกระทรวงโดยตรง เช่นงานด้าน
งบประมาณและการเงิน อันเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง หรือของสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น
เป็นการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.3 การกระจายอำนาจโดยมีกฎหมายอื่นกำหนดการกระจายอำนาจไว้แล้ว ได้แก่
การบริหารบุคคล ซึ่งมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการข้าราชการครูและบุคลากรทางการ
ศึกษา กระจายอำนาจให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาและสถานศึกษา

เมื่อพิจารณาจากการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้าน
งบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล
ทั้งสองประเภทแล้วจะได้รับการกระจายอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ไม่มีความเป็นอิสระไม่มีความ
คล่องตัวในการปฏิบัติงาน อำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในบางส่วน
ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานหรือในบางกรณีก็ไม่มีอำนาจใน
การดำเนินการเช่นด้านการบริหารงานบุคคล ผู้อำนวยการสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลไม่มีอำนาจใน
การบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะครูชำนาญการ ครูชำนาญการพิเศษ และวิทยฐานะ

ครูเชี่ยวชาญ ซึ่งในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะดังกล่าว เป็นอำนาจของ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา²⁷ หรือไม่มีอำนาจในการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ และวิทยฐานะเชี่ยวชาญ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งในการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกรณีข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น เป็นอำนาจของผู้มีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งเท่านั้น²⁸

จึงเห็นได้ว่าสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลนั้นสามารถกระทำกิจการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ภายในขอบวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ หรือปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง ตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ ก็ยังคงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดจากส่วนกลางเท่านั้น

การกำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ

เมื่อได้พิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาแล้วปรากฏว่า ขณะนี้มีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ เช่น อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อำนาจหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 อำนาจหน้าที่ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 อำนาจหน้าที่ตาม ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 อำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจให้กับผู้อำนวยการสถานศึกษา ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเท่านั้น ยังมี ระเบียบ ข้อบังคับและเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้นำมากล่าวไว้ในที่นี้

²⁷ มาตรา 53 (3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

²⁸ มาตรา 98 วรรคสอง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

แต่โดยหลักการจัดตั้งนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชนนั้น มีที่มาจากหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยหลักวิชาการแล้ว องค์กรที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลดังกล่าว จะต้องมีความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการ ทั้งด้านทรัพยากรบุคคล อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้จาก รูปแบบการ จัดตั้งองค์กรมหาชน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 กฎหมายการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ดังนั้นการบัญญัติสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคล จึงมีปัญหาที่ตามมาคือ

1. ปัญหาการบริหารงานของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ การศึกษา ที่มีเจตนารมณ์ให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านวิชาการ และด้านการบริหารทั่วไป

2. ปัญหาบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย ในเรื่องสิทธิหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในการแสดงเจตนาและความสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน ซึ่งได้กำหนดให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษา ในสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล

2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. สมมติฐานของการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 มีความมุ่งหวังให้กระจายอำนาจในด้านบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีสภาพเป็นนิติบุคคลเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ย่อมทำให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระ คล่องตัว ในการจัดการศึกษาประกอบกับการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการการศึกษา ย่อมทำให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของชุมชนอย่างแท้จริง แต่ด้วยสภาพทางกฎหมาย เช่นกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ประกอบกับประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ยังไม่กำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติที่ชัดเจนและยังแบ่งสถานศึกษาออกเป็นสองประเภท ซึ่งได้รับการกระจายอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน และเป็นสิ่งใหม่ต่อวงการศึกษาไทยย่อมมีอุปสรรค อันส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของ การปฏิรูปการศึกษา อันเป็นเป้าหมายหลักของการของการปฏิรูปการศึกษา

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงอุปสรรคในการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับจัดการศึกษาในด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล ด้านวิชาการ และด้านการบริหารทั่วไป

5. วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน กฎและระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนเอกสารทุติยภูมิ

(Secondary Document) ได้แก่ ตำรา บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัยและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ สารสนเทศ (Internet) ที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาในครั้งนี้

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

6.1 ทำให้ทราบถึง ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ การศึกษาในสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล

6.2 ทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน

6.3 ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน

6.4 ทำให้ทราบ แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน นิติบุคคลของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

7.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ หมายถึง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

7.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง พระราช บัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

7.3 กฎกระทรวง หมายถึง กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการกระจาย อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550

7.4 สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

7.5 นิติบุคคล หมายถึง บุคคลที่ที่กฎหมายสมมติขึ้นเพื่อให้มีสิทธิ หน้าที่ และสามารถ ทำกิจการอันเป็นการก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

7.6 สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขต พื้นที่การศึกษาที่กฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามที่ กฎหมายกำหนดและการมอบอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

7.7 ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการ โรงเรียน และรองผู้อำนวยการ โรงเรียน
สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

7.8 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สังกัด
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

7.9 ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษา และรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

7.10 การกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจการ
บริหารและการจัดการศึกษาในด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหาร
ทั่วไป



บทที่ 2

ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล

การปฏิรูปการศึกษาหมายถึงการปรับเปลี่ยนพัฒนาเพื่อให้การศึกษาสามารถสร้างคนดีให้กับสังคมและเป็นพลังในการพัฒนาประเทศให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติบนพื้นฐานของวัฒนธรรมและความเป็นไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้สถานศึกษาเป็น “นิติบุคคล” เป็นการปฏิรูปการศึกษาครั้งสำคัญของประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้างเป็นโครงสร้างที่มีการกระจายอำนาจลดขั้นตอนการบริหาร ทำให้การบริหารมีความโปร่งใสลดความซ้ำซ้อนของการทำงาน เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่มีอยู่เต็มประสิทธิภาพ และกระบวนการจัดการศึกษาของไทยให้มีเอกภาพมีการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาโดยตรงทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุดรวมทั้งชุมชนได้เข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษา ดังนั้นการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจะเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพหรือไม่ นั้น มีแนวคิด ทฤษฎีและหลักการจัดการศึกษาดังต่อไปนี้

1. ความหมายสถานศึกษานิติบุคคล

สถานศึกษานิติบุคคลหมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนดและการมอบอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ²⁹

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553) แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 กรุงเทพมหานคร ชุมชนุสสาหกรรม์การเกษตรแห่งประเทศไทย หน้า 4

ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐเกิดขึ้น โดยมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยมีเจตนาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษา ตามหลักวิชาการ การจัดตั้งนิติบุคคลจะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ ด้วยแนวคิดที่มีว่า เมื่อเป็นนิติบุคคล ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่จะกระทำการใด ๆ ได้ด้วยตนเองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้นอกจากนั้น นิติบุคคลยังมีสิทธิ หน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งนิติบุคคล จะมีความหมายโดยทั่วไปดังนี้

นิติบุคคลคือบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นเสียแต่โดยสภาพจะพึงมีพึงได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดา ทั้งนี้โดยอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้งของนิติบุคคลนั้น แต่นิติบุคคลจะดำเนินหรือปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ด้วยตนเองไม่ได้ ต้องดำเนินหรือปฏิบัติงานโดยผู้แทน ผู้แทนจะเป็นผู้แสดงออกซึ่งความประสงค์ของนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ที่กระทำการในนามของนิติบุคคลภายในอำนาจของตนและถือเป็นการกระทำของนิติบุคคลเอง

มาตรา 34 (2) และ 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษาให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นที่มาของคำว่า “โรงเรียนนิติบุคคล” กระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้ความหมายคำว่า “นิติบุคคล” หมายถึง บุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นเพื่อให้มีสิทธิ หน้าที่ และความสามารถทำกิจกรรมอันเป็นการก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การกำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน³⁰ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิหน้าที่ของสถานศึกษาไว้โดยเฉพาะ เช่น ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ.2546 เป็นต้น นอกจากนั้นยังทำให้มีสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา กล่าวคือ สามารถทำนิติกรรมสัญญา มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน จดทะเบียน รับบริจาค ได้เองโดยไม่ต้องให้หน่วยงานต้นสังกัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดำเนินการแทน ดังเช่นที่ผ่านมา

³⁰ กระทรวงศึกษาธิการ (2546) คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล กรุงเทพมหานคร องค์การรับส่งสินค้าและวัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) หน้า 8-9

แม้ว่าโรงเรียนจะมีฐานะ เป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่โรงเรียนก็ยังเป็นหน่วยงานที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และมีได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะฉะนั้นความเป็นนิติบุคคลหรือความเป็นอิสระของโรงเรียนจึงมีความแตกต่างกับความเป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐ ตลอดจน กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ อาจกล่าวได้ว่า ความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนมีลักษณะใกล้เคียงกับความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด ในฐานะราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือแม้จังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ในการบริหารงานจะต้องปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง ตลอดจนการดำเนินการต่างๆ ก็ยังคงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดจากส่วนกลาง เช่นการจัดซื้อจัดจ้าง ก็ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ การจัดทำงบประมาณ ก็ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การเบิกจ่ายเงินก็ต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง ดังนั้นการเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน จึงไม่ได้หมายความว่า โรงเรียนจะมีความเป็นอิสระในการบริหารงานหรือมีอำนาจหน้าที่ของตนเองปราศจากขอบเขตของกฎหมายแต่อย่างใด

2. แนวคิดความเป็นนิติบุคคล (Juristic Persons)

การมีนิติบุคคลขึ้นก็เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการเพื่อเพิ่มศักยภาพด้านต่าง ๆ ให้มีความเจริญก้าวหน้า ก้าวทันกับความเปลี่ยนแปลงและความทันสมัยของโลกในยุคปัจจุบัน มีนักกฎหมายหลายท่านได้อธิบายความหมายของคำว่า “นิติบุคคล” ซึ่งมีความหมายที่คล้ายคลึงกันดังต่อไปนี้³¹

1. เสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระปรมาจารย์แห่งกฎหมายไทยได้ทรงเรียกนิติบุคคลที่สมมติขึ้นว่า ไม่ใช่เป็นคนจริง ๆ ไม่มีสภาพเหมือนอย่างบุคคลธรรมดา ไม่มีตัวตน ไม่มีชีวิตจิตใจ บุคคลในกฎหมายนั้นคือ คน ๆ เดียว ฤาฝูงคน ฤาหมู่ทรัพย์ก็ได้ ที่มีอำนาจอันชอบธรรมได้ ฤาจะพูดห้วน ๆ ก็ว่าที่มาเป็นใจทักได้ในศาล

2. หลวงประดิษฐมนูธรรม (ดร.ปรีดี พนมยงค์) ได้อธิบายว่า นิติบุคคลได้แก่คณะบุคคลหรือกองทรัพย์สินที่รวบรวมกันเข้าตั้งขึ้นมีสภาพเหมือนบุคคลธรรมดา

³¹ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล (2549) *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติบุคคลและความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล* คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม หน้า 18

3. พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วณิกกุล) ได้อธิบายว่า นิติบุคคลได้แก่คนหมู่หนึ่งหรือ ทรัพย์กองหนึ่งหรือกิจการใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายยอมให้สิทธิและหน้าที่ เช่น ยอมให้มีสิทธิใน ทรัพย์ ยอมให้เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ ยอมให้เป็นโจทก์หรือจำเลย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หมู่คน หรือกองทรัพย์ หรือกิจการที่กฎหมายสมมติให้เป็นบุคคลอีกคนหนึ่ง ต่างจากบุคคลที่รวมเข้ากัน หรือที่เกี่ยวข้องในกองทรัพย์หรือกิจการนั้น ๆ เช่น สมาคม ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียน บริษัทจำกัด กระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น อาจเป็นเจ้าของทรัพย์ได้ อาจทำสัญญาเป็นเจ้าหนี้ได้ เป็นลูกหนี้ก็ได้ อาจแต่งตั้งทนายฟ้องคดีความในศาลก็ได้ โดยแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากบุคคลที่เป็นสมาชิกใน สมาคม หรือเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท หรือเป็นข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ยิ่งกว่านั้น อาจทำสัญญากับบุคคลเหล่านี้ หรือโจทก์ฟ้องบุคคลเหล่านี้เองก็ได้ ดังนี้จึงได้ชื่อว่าเป็นนิติบุคคล หนึ่งต่างหาก

4. ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์ อธิบายว่า นิติบุคคล คือ บุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นนี้ ไม่ใช่บุคคลธรรมดาที่มีชีวิตจิตใจ กฎหมายเรียกว่า นิติบุคคลต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้จึงจะมีสภาพ นิติบุคคลขึ้นได้ แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นชนิดที่ระบุไว้ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจก่อตั้งขึ้นเป็น นิติบุคคลโดยกฎหมายอื่นก็ได้

5. ศาสตราจารย์ ดร.สมทบ สุวรรณสุทธิ อธิบายว่า นิติบุคคล คือ คณะบุคคลหรือ ทรัพย์สิน ซึ่งไม่ใช่มนุษย์ ไม่มีร่างกาย ชีวิต จิตใจอย่างมนุษย์หรือบุคคลธรรมดา แต่กฎหมายก็ รับรองให้มีสภาพบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ อาจถือสิทธิ์ทำนิติกรรมรับทรัพย์ที่มีผู้ยกให้ เป็นเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ดำเนินคดีในศาลได้

6. อาจารย์ยี่งศักดิ์ กฤษณจินดา อธิบายว่า นิติบุคคลคือสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้นเป็น บุคคล เพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา นิติบุคคลนั้นรัฐรับรู้และก่อให้เกิด ขึ้นมานานแล้ว แต่ขนานนามกันไปต่างๆ นิติบุคคลมีขึ้นได้ก็โดยอำนาจของกฎหมาย คือ กฎหมาย จะกำหนดเองว่าอะไรเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรืออำนาจตาม กฎหมายอื่น

นิติบุคคลอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชน โดยอาศัยเกณฑ์ 3 ประการประกอบกันเป็นเครื่องมือในการแบ่งแยก

ประการแรก กฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้น นิติบุคคลได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน จัดว่าเป็นนิติบุคคลเอกชนส่วนนิติบุคคลใดจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนจัดว่าเป็นนิติบุคคล มหาชน

ประการที่สอง กิจกรรมที่นิติบุคคลดำเนินการ นิติบุคคลใดดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของเอกชนจัดว่าเป็นนิติบุคคลเอกชน นิติบุคคลใดดำเนินการที่เรียกว่าบริการสาธารณะจัดว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน

ประการที่สามการใช้อำนาจนิติบุคคล นิติบุคคลใดไม่มีการใช้อำนาจมหาชน จัดว่าเป็นนิติบุคคลเอกชน ส่วนนิติบุคคลใดมีการใช้อำนาจมหาชนจัดว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน

นิติบุคคลตามกฎหมายไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน³²

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน หมายถึงนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไร

1.1 ตามประมวลกฎหมายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด

1.2 ตามกฎหมายอื่น ๆ เช่นพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

2. นิติบุคคลที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไร ตามประมวลกฎหมายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น สมาคม มูลนิธิ

นิติบุคคลมหาชนในทางนิติศาสตร์³³

นิติบุคคลมหาชนในทางนิติศาสตร์ คือ ผู้ที่สามารถทรงสิทธิและมีหน้าที่ในทางกฎหมายได้ บุคคลตามกฎหมายมีอยู่ 2 ประเภทคือบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล นิติบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาวันแต่สิทธิและหน้าที่บางประการที่จะมีได้แต่เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น

นิติบุคคลมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะและมีอำนาจมหาชน (อำนาจเหนือ) ในการสั่งการได้แต่เพียงฝ่ายเดียว การยุบเลิกนิติบุคคลดังกล่าวก็ต้องกระทำโดยกฎหมายมหาชนในบรรดานิติบุคคลมหาชนด้วยกันนั้นอาจมีฐานะไม่เท่าเทียมกันก็ได้เช่นกระทรวงจะมีฐานะเหนือกรม เป็นต้น อำนาจเหนือของนิติบุคคลมหาชนที่มีอยู่นั้นได้แก่การที่นิติบุคคลมหาชนมีอำนาจบางอย่างที่นิติบุคคลไม่มี เช่นอำนาจในการเรียกเก็บภาษี นิติบุคคลมหาชนสามารถบังคับเอกชนได้ฝ่ายเดียวตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

³² สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล (2553) ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 9-11

³³ มานิตย์ จุมปา (2551) คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 20-27

หากเมื่อสั่งให้เอกชนเสียภาษีแล้วเอกชนไม่เสียภาษีนิตินุคคลมหาชนสามารถยึดทรัพย์สินของเอกชนออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินชำระค่าภาษีได้โดยไม่ต้องฟ้องศาลก่อน

ประเภทของนิตินุคค

ประเทศไทยยอมรับเรื่องนิตินุคคคลมหาชนโดยถือว่าหน่วยงานของรัฐเป็นนิตินุคคคลมหาชน ทั้งนี้อาจจำแนกนิตินุคคคลมหาชนได้ 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ส่วนราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้องค์กรของราชการต่อไปนี้มีฐานะเป็นนิตินุคค คือ

1.1 ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่กฎหมายให้มีฐานะเทียบเท่าหน่วยงานข้างต้นด้วย มีฐานะเป็นนิตินุคค

1.2 ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด มีฐานะเป็นนิตินุคค

1.3 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีฐานะเป็นนิตินุคค

2. หน่วยงานของรัฐอื่น

หน่วยงานรัฐอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา องค์กรมหาชน หน่วยงานรัฐอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ และไม่ใช่องค์กรมหาชน ที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะระบุให้เป็นนิตินุคค เช่น สถาบันพระปกเกล้า สถาบันราชภัฏ โรงเรียนที่เป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

3. วัด

วัดในพระพุทธศาสนาจัดว่าเป็นนิตินุคคคลมหาชน เพราะมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนวางระเบียบการจัดการวัดเอาไว้ และถือว่าพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาของรัฐและถือเอากิจการเกี่ยวกับพระพุทธศาสนาเป็นราชการอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในหน้าที่ของกรมศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม

วัดมีฐานะเป็นนิตินุคคคมี 2 ประเภท³⁴

1. วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา เพื่ออุโบสถสังฆกรรมตามเขตที่กำหนดไว้ เป็นนิตินุคคค มีเจ้าอาวาสเป็นผู้แทน วัดร้างที่ยกฐานะขึ้นเป็นวัดที่มีพระภิกษุอยู่จำพรรษาก็เป็นนิตินุคคค

³⁴ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล (2553) ความรับผิดชอบทางอาญาของนิตินุคคค คณະนิติศาสตรั มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 13

2. สำนักสงฆ์ เป็นเพียงที่อยู่ของสงฆ์ ซึ่งโดยปกติยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ถ้าเป็นสำนักสงฆ์ที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแล้ว แม้จะยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ก็เป็นนิติบุคคลแล้ว

3. ทฤษฎีสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับสถานภาพและฐานะของนิติบุคคล

ทฤษฎีสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับสถานภาพและฐานะของนิติบุคคล (The principal theory of corporate personality) มีดังนี้³⁵

1. ทฤษฎีที่สมมุติว่าเป็นบุคคล (Fiction Theory) ซาวิญยี (Savigny) นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน และ Professor Sir John Salmond นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษเป็นบุคคลที่ยอมรับทฤษฎีนี้ โดยเห็นว่านิติบุคคลตาม Fiction Theory เกิดขึ้นเพราะผลการรับรองของกฎหมาย โดยแบ่งสถานภาพออกจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นบุคคล (They are treated as if they were persons) ความจริงนิติบุคคลไม่มีความเป็นอยู่ของสภาพบุคคลที่แท้จริง เพียงถือว่าเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้นเพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่เสมือนบุคคลธรรมดาเท่านั้น

2. ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเกิดขึ้นเพราะอำนาจรัฐ (Concession Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ยึดถือปรัชญาเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ (The philosophy of sovereign national state) ให้แตกต่างจาก Fiction Theory ในลักษณะบางประการ ทฤษฎีนี้ได้รับการสนับสนุนจากนักกฎหมายกลุ่มที่เห็นด้วยกับ fiction theory ได้แก่ Savigny } Dicey และ Salmond

3. ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลได้เกิดขึ้นและมีอยู่จริง (The realistic or organic theory, the real existence of legal persons) เช่นการเกิดของบริษัท เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายยอมรับรับรองกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งบริษัท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำไรหรือผลประโยชน์ ทฤษฎีนี้ได้ถือว่าคณะบุคคลได้รวมตัวกัน นิติบุคคลเกิดขึ้นและและมีอยู่จริง ผู้แทนของนิติบุคคลไม่อาจแยกออกจากนิติบุคคลได้ จึงถือได้ว่าผู้แทนของนิติบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของนิติบุคคล สถานภาพและฐานะของนิติบุคคลจึงมิใช่เป็นเพียงสิ่งที่สมมุติขึ้นตามกฎหมายเท่านั้น (it is not a fictions legal creation)

ดังนั้นเมื่อพิจารณาในเรื่องทฤษฎีต่าง ๆ แล้ว ไม่ว่าจะมีการอธิบายเรื่องสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลตามทฤษฎีใดก็ตาม ตามหลักกฎหมายถือว่านิติบุคคลเป็นประธานแห่งสิทธิเช่นเดียว

³⁵ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล (2549) *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติบุคคลและความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล* คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติธรรม หน้า 6 - 7

กับบุคคลธรรมดาและสามารถมีสิทธิและหน้าที่ของตนเองได้ ในส่วนของกฎหมายไทยนั้นสภาพบุคคลเป็นไปตาม Fiction Theory ที่ว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายคือเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้น สังเกตได้จากกฎหมายในมาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่านิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งมีลักษณะหลักเกณฑ์และองค์ประกอบของนิติบุคคลคือ ชื่อ วัตถุประสงค์ ของอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล ผู้แทน อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้แทน มีเงินทุนหรือทรัพย์สิน วิธีดำเนินการ การดำเนินการที่มีลักษณะต่อเนื่อง และภูมิลำเนา เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายรับรองหรือให้อำนาจนั่นเอง (by operation of law)³⁶

4. การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM)

การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา เพื่อกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยมุ่งหวังให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ปรากฏชัดเจนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ระบุให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

การกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาในการปฏิรูปการศึกษา นั้น มุ่งกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้สถานศึกษา ซึ่งเป็นแนวคิดในการบริหารในลักษณะที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management หรือ SBM) หรือเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการโรงเรียนโดยตรง เป็นแนวคิดที่มุ่งให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัว เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและให้มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการโรงเรียน

4.1 ความเป็นมาและแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน³⁷

³⁶ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล (2553) ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 8

³⁷ อุทัย บุญประเสริฐ (2542) รายงานการวิจัยการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร หน้า 9-12

คำว่า School – Based Management หรือ SBM เป็นรูปแบบในการบริหารและจัดการศึกษาที่ริเริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1980 ในแนวคิดทางการบริหารนั้น การบริหารโดยรูปแบบที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะผูกพันอย่างใกล้ชิดกับเรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา ความคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่จริงแล้วได้รับอิทธิพลจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จจากหลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น

ในระหว่างปี ค.ศ. 1960 ถึง ค.ศ. 1979 ในวงการศึกษานานาชาติต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แสวงหานวัตกรรมและวิธีการต่าง ๆ มาใช้ในการดำเนินงานและในการปรับปรุงการดำเนินการทางการศึกษาเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น จนกระทั่งถึงช่วงทศวรรษ 1980 ความสำเร็จในการพัฒนาองค์กรทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ กลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องเห็นได้ชัดเจนมาก ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนเห็นว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้นต้องปรับกระบวนการและวิธีการทางการศึกษาที่เคยเน้นอยู่แต่ในระดับการจัดการเรียนการสอนไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาในระดับองค์กรและการบริหารโรงเรียนทั้งโรงเรียน โดยมุ่งปรับโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเสียใหม่กระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น จึงได้มีการนำวิธีการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง (Self –Budgeting School) การพัฒนาหลักสูตรโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Curriculum Development) การพัฒนาบุคลากรโดยให้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Staff Development) และการให้คำปรึกษานักเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Student Counseling) เข้ามาใช้

4.2 ความหมายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management: SBM)³⁸

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management: SBM) หมายถึง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียนโดยให้คณะกรรมการโรงเรียน (School Council หรือ School Board) ซึ่งประกอบด้วย ครู ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และ

³⁸ อุทัย บุญประเสริฐ (2542) รายงานการวิจัยการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว หน้า 13

ผู้บริหารในโรงเรียนบางโรงเรียนมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วย ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นที่ไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

4.3 หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีหลักการและกรอบแนวคิดดังต่อไปนี้

4.3.1 หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ให้สามารถตัดสินใจดำเนินการได้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพสูงสุด

4.3.2 หลักการใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (school center) โรงเรียนจะเป็นหน่วยงานบริหารไม่ใช่ผู้ถูกบริหาร โรงเรียนจะเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาศักยภาพของเด็ก สามารถกำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย ทิศทางการวางแผนจัดการศึกษาของตนเอง ที่สอดคล้องกันทั้งในระดับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา ท้องถิ่น และชุมชน

4.3.3 หลักการมีส่วนร่วม (collaboration, participation) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการบริหาร การตัดสินใจและการจัดการศึกษา ทำให้เกิดความตระหนักและความรู้สึกเป็นเจ้าของ

4.3.4 หลักการพึ่งตนเอง (self management) เน้นให้โรงเรียนมีระบบการบริหารตนเอง มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบการดำเนินงานตามความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมองเห็นจุดหมาย เป้าหมายของโรงเรียนตรงกัน สามารถบูรณาการสภาวะการณ์ของท้องถิ่นกับโรงเรียน มาส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนได้ด้วยความภาคภูมิใจ

4.3.5 หลักการประสานงาน (coordination) สามารถประสานงานกันได้ทุกระดับ ทั้งแนวตั้งและแนวนอน เป็นกิจกรรมที่ต้องเน้นและเข้มแข็ง ทั้งการสร้างความเข้าใจระหว่างบุคลากรในโรงเรียน และบุคคลภายนอก รวมทั้งการประสานงาน แสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือ ทั้งทรัพยากรและเทคนิควิธีการใหม่ ๆ

4.3.6 หลักความต่อเนื่องและหลากหลาย (continuity and diversity) การบริหารจำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง ใช้เวลา รวมทั้งการใช้เทคนิคการบริหาร จะต้องมีความหลากหลายและสอดคล้องกัน มุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน สามารถปรับใช้การบริหารตามสถานการณ์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ได้

4.3.7 หลักการพัฒนาตนเอง (self-improvement) โรงเรียนจะต้องพัฒนาไปสู่องค์กรการเรียนรู้ (learning organization) พัฒนาตนเองอยู่เสมอเพื่อให้เกิดการพัฒนา ทั้งการพัฒนา

องค์กร พัฒนาวิชาชีพพัฒนาบุคคล และพัฒนาทีมงาน โดยนำองค์ประกอบเหล่านี้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เป็นวิสัยทัศน์และแผนกลยุทธ์สำหรับสถานศึกษานั้น ๆ

4.3.8 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) ส่วนกลางและเขตพื้นที่ การศึกษาจะกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน และจะมีองค์กรตรวจสอบคุณภาพ ทั้งนี้จะเป็น การประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดหลักการในการบริหารงานโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล หรือธรรมาภิบาล (good governance) ทั้ง 6 ประการ มาประกอบการบริหารด้วย คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความ โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า โดยจะต้องมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการ พัฒนาครูในโรงเรียน ในด้านความรู้ ความสามารถและการจัดทรัพยากรในโรงเรียน

4.4 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน³⁹

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) โดยคณะกรรมการโรงเรียนจะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องกำหนด เป้าหมายของโรงเรียนด้านวิชาการ งบประมาณ และบุคลากร คณะกรรมการประกอบไปด้วย ผู้บริหาร โรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนจากเขตการศึกษา ตัวแทนจากสหภาพครู และตัวแทนนักเรียน มีรูปแบบที่สำคัญ 4 รูปแบบ คือ

4.4.1 รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrator Central SBM) แนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหาร โรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้นในระยะแรก ๆ ผู้บริหารมักจะ ใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน หรือผู้แทนชุมชน ผู้บริหารจะ เป็นประธานและเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่น ๆ มา จากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภท ในการกำหนดนโยบาย ในการวางแผน ในการหา แนวทางแก้ปัญหาและการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอ ความคิดเห็น แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

4.4.2 รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) ตัวแทนครูจะมี สัดส่วนมากที่สุดในการคณะกรรมการโรงเรียน โดยครูในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติเป็นผู้ใกล้ชิดเด็กมากที่สุด ย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าและถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด

³⁹ อุทัย บุญประเสริฐ (2542) รายงานการวิจัยการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของ สถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management) สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร หน้า 40-43

4.4.3 รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) จุดประสงค์ของรูปแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชนคือการเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครองและเพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด รูปแบบนี้จะตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุดคณะกรรมการโรงเรียนจึงมีส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด โดยตัวแทนชุมชนจะเป็นประธาน ผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ

4.4.4 รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Control SBM) เป็นรูปแบบที่เชื่อว่า ครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก การบริหารงานในรูปแบบการจะมีสัดส่วนของครูและผู้ปกครองมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ โดยผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหารแนวทางตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งรูปแบบของคณะกรรมการจะเป็นลักษณะผสมผสาน มีจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งจะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

4.5 ประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

ประสบการณ์การบริหารโรงเรียนในประเทศไทย ที่มีแนวคิดเช่นเดียวกับโรงเรียนเป็นฐาน พบว่า

4.5.1 ปัญหาการบริหารการศึกษาในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ขาดเอกภาพในการบริหาร ขาดประสิทธิภาพในระบบประกันคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการพัฒนานโยบายอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง ขาดการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น จากปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งความคิดในการปฏิรูปการศึกษา โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจทางการศึกษา และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก

4.5.2 ได้มีความพยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษา ตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2517 และในระยะต่อมาหลายครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จนในที่สุดได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องการศึกษาคือการกำหนดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติขึ้นและ ให้มีการออกกฎหมายทางการศึกษา จนมีการตรา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีหลักการสำคัญในการลดบทบาทและอำนาจของกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา⁴⁰ โดยมุ่งกระจายอำนาจการบริหารวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและบริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาให้มากที่สุด

4.5.3 จากอดีตที่ผ่านมาพบว่าผู้ปกครองและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษา มีส่วนร่วมในการบริจาคและจัดหาทรัพยากรมาสนับสนุนโรงเรียน ทำการประชาสัมพันธ์และร่วมกิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้น

4.5.4 คณะกรรมการศึกษา หรือคณะกรรมการสถานศึกษา มีมาตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 และในการปรับปรุงแก้ไขในระยะต่อมาก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาด้วยแต่บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาดังกล่าวไม่ปรากฏในทางปฏิบัติมากนัก เนื่องจากเป็นเพียงกรรมการที่ปรึกษา ส่วนอำนาจการตัดสินใจในการบริหารจัดการการศึกษายังอยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษา

4.5.5 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา อาจทำให้เกิดผลกระทบทางด้านการเมือง การปกครอง การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติการจัด โครงสร้างองค์กร ความพร้อมของหน่วยงาน คณะกรรมการสถานศึกษา

4.6 แนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

4.6.1 หลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการบริหาร โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

4.6.2 รูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทและกฎหมายการศึกษาของไทยในปัจจุบันคือรูปแบบการบริหารจัดการ โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานที่มีชุมชนเป็นหลัก (Community Control: SMB) คณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วย กรรมการที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ 6 กลุ่ม ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มละไม่น้อยกว่า 2 คน และมีจำนวนเท่า ๆ กัน ให้คณะกรรมการ

⁴⁰ มาตรา 31 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สถานศึกษาเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน ผู้บริหารโรงเรียน เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง สำหรับจำนวนคณะกรรมการขึ้นอยู่กับขนาดโรงเรียน

4.6.3 วิธีการได้มาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มาโดยวิธีการเลือกตั้ง หรือการสรรหา และแต่งตั้งแล้วแต่ความเหมาะสมของโรงเรียน แล้วเสนอให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้แต่งตั้ง

4.6.4 คณะกรรมการสถานศึกษา จะมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งการ เป็นคณะกรรมการบริหาร และการเป็นที่ปรึกษาแก่ผู้บริหารสถานศึกษา โดยให้มีบทบาทหน้าที่ ทั่วไป หน้าที่ในการบริหารสถานศึกษาทั้งด้านวิชาการ บุคลากร ชุมชน งบประมาณ อาคารสถานที่ บริการ แผนงานและโครงการ ศาสนาและวัฒนธรรม

5. หลักทั่วไปในการจัดระเบียบราชการบริหาร

บนพื้นฐานความแตกต่างในด้านประวัติความเป็นมา และพื้นฐานทางสังคมวัฒนธรรม รัฐแต่ละรัฐอาจมีหลักที่ใช้ในการจัดระเบียบราชการที่แตกต่างกันไป เพื่อให้เหมาะสมกับรัฐนั้น ๆ แต่โดยทั่วไปแล้วมีรูปแบบที่เป็นหลักในการจัดระเบียบราชการ อยู่ 3 หลักใหญ่ ๆ คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deco centralization) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)⁴¹

5.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

5.1.1 ความหมายของหลักรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง การรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่ ส่วนกลาง โดยรัฐส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการปกครองและจัดทำ บริการสาธารณะในทุกเรื่อง มีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้หน่วยการปกครองในรัฐ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

5.1.2 ลักษณะสำคัญของหลักรวมอำนาจปกครอง ได้แก่

1) มีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยการปกครองต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้ส่วนกลางสามารถใช้อำนาจในการบังคับบัญชาได้อย่างเด็ดขาดและทันต่อสถานการณ์ใน การที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองให้มีความมั่นคงปลอดภัย

⁴¹ มานิตย์ จุมปา (2551) คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 1 – 10

2) มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง คือ หน่วยการปกครองของรัฐส่วนกลางมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในชั้นสุดท้ายมีอำนาจในการสั่งการครอบคลุมพื้นที่ทั้งรัฐ

3) มีลำดับชั้นในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครอง คือ ความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองจะมีอยู่อย่างใกล้ชิดและเป็นลำดับชั้น โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่าและในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ในระดับที่ต่ำกว่าจะต้องเชื่อฟังคำสั่งของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่สั่งการลงมา การปกครองแบบนี้ ทำให้อำนาจของรัฐส่วนกลางมีความมั่นคง มีเอกภาพแต่ไม่อาจดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้ทุกพื้นที่ เพราะการจัดการมีการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และยังไม่สามารถสนองความต้องการที่มีอยู่หลากหลายในพื้นที่ และการจัดการยังมีความล่าช้าเพราะต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง

5.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deco centralization)

ด้วยข้อจำกัดบางประการของหลักรวมอำนาจปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งทำให้บางครั้งการตัดสินใจที่ล่าช้าไม่อาจแก้ไขปัญหาที่จำเป็นเร่งด่วน จึงได้มีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองนั้นให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ

5.2.1 ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งอำนาจหน้าที่ ที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำราชการส่วนภูมิภาค ผู้แต่งตั้งและมีอำนาจในการบังคับบัญชา ก็ยังคงเป็นราชการส่วนกลางอยู่ ดังนั้นหลักการแบ่งอำนาจปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ

5.2.2 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1) มีการแบ่งอำนาจที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลาง บางส่วนให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ อำนาจการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างที่ได้รับมอบอำนาจมานั้นจะมีการสั่งการและสิ้นสุดเพียงที่ราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ซึ่งจะทำให้สามารถใช้อำนาจได้ทันต่อสถานการณ์

2) การบริหารส่วนท้องถิ่น ยังคงอยู่ภายใต้ การควบคุมบังคับบัญชา ของราชการบริหารส่วนกลางอย่างใกล้ชิด ไม่ได้มีความเป็นอิสระ เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง

หลักการแบ่งอำนาจการปกครองจึงเป็นหลักการที่ช่วยแก้ไขข้อขัดข้องของหลักการรวมอำนาจที่มีปัญหาในเรื่องความล่าช้า และที่สำคัญหลักการนี้ยังมีส่วนช่วยในการพัฒนา

พื้นที่ที่ยังไม่มีความพร้อมในการปกครองตนเองภายใต้หลักการกระจายอำนาจและยังเป็นหลักการที่จะนำไปสู่การใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง

5.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

ในรัฐที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีประชาชนที่มีความหลากหลาย ในความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกันการใช้หลักรวมอำนาจปกครอง และหลักการแบ่งอำนาจปกครอง อาจไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จึงเกิดหลักการกระจายอำนาจปกครองขึ้น

5.3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้หน่วยปกครองอื่น ที่ไม่ใช่ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร โดยส่วนการปกครองอื่นนั้นไม่อยู่ภายใต้ “การควบคุมบังคับบัญชา” ของราชการส่วนกลาง แต่อยู่ในการ “กำกับดูแล” ของราชการส่วนกลางแทน โดยราชการส่วนกลางกำกับดูแล ไม่ให้ส่วนราชการผู้รับการกระจายอำนาจปกครอง กระทำการเกินกว่าที่เกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาหมายถึงอำนาจที่หัวหน้าหน่วยปกครองใช้ปกครองผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชา โดยมีอำนาจทั้งในแง่ความเหมาะสมของการดำเนินงานและในแง่ของการควบคุมการทำงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงย่อมสามารถสั่งการเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวงนั้น ๆ ได้ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางหรือเจ้าหน้าที่บริหารราชการส่วนภูมิภาค

อำนาจในการกำกับดูแล บางครั้งเรียกว่าอำนาจควบคุม หมายถึงอำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นใช้ในการกำกับให้องค์กรนั้น ๆ ทำงานภายใต้กรอบของกฎหมาย

5.3.2 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญดังนี้

1) มีการแยกหน่วยการปกครองเป็นนิติบุคคลต่างหากจากหน่วยการปกครองของราชการบริหารส่วนกลาง โดยหน่วยการปกครองที่เป็น นิติบุคคล นั้นมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ มีงบประมาณของตัวเอง ราชการบริหารส่วนกลางไม่ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค

2) มีการเลือกตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองที่มาจากการเลือกตั้งของคนในหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยถือว่าเจ้าหน้าที่ในหน่วย

การปกครองท้องถิ่น เป็นผู้แทนของคนในท้องถิ่นนั้นที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ลักษณะการกระจายอำนาจปกครองที่ต้องมีการเลือกตั้งนี้ นับว่าเป็นหัวใจสำคัญของหลักการนี้ จนอาจกล่าวได้ว่า ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง ก็ไม่ถือว่ามีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ในการดำเนินงาน โดยราชการบริหารส่วนกลาง ไม่อาจใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาสั่งการหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ทำตามประสงค์ของตนได้ แม้จะเห็นว่าการดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่เหมาะสมก็ตาม ราชการบริหารส่วนกลาง จะก้าวล่วงเข้าไปดูราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้เฉพาะในประเด็นที่ว่า การดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่ง ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมถึงความเหมาะสมในการดำเนินงาน

5.3.3 วิธีการ กระจายอำนาจ สามารถทำได้ 2 วิธี คือ

1) การกระจายอำนาจปกครองทางเขตแดน คือการกระจายอำนาจปกครอง โดยพิจารณาตามอาณาเขต มีการมอบอำนาจในการปกครองให้แก่แต่ละพื้นที่ตามอาณาเขต แต่ละเขตมีอำนาจปกครองตนเองในเขตนั้น ๆ ในแต่ละเขตจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในแต่ละเขตแยกต่างหากจากการบริหารส่วนกลาง

2) การกระจายอำนาจปกครองตามกิจการ คือ มอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยองค์กรดังกล่าวมีทรัพย์สิน งบประมาณ และเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง

5.3.4 ความแตกต่างระหว่างหลักการแบ่งอำนาจปกครองกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1) ความแตกต่างในด้านเจ้าหน้าที่องค์กร กล่าวคือ หลักการแบ่งอำนาจปกครองที่มีการแบ่งอำนาจปกครองไปให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคยังคงถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางอยู่ เพราะการแต่งตั้งโยกย้ายต่างก็อยู่ภายในอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนหลักการกระจายอำนาจนั้นเจ้าหน้าที่ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับการเลือกตั้งจากคนในท้องถิ่นนั้น ไม่ใช่แต่งตั้งโดยราชการบริหารส่วนกลาง

2) ความแตกต่างในด้านการควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแล กล่าวคือ หลักการแบ่งอำนาจปกครองนั้นเป็นการแบ่งอำนาจปกครองบางอย่างจากส่วนกลางไปยัง

ส่วนภูมิภาคแต่ยังถือว่าราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางอยู่ ราชการบริหารส่วนกลางจึงมีอำนาจในการ ควบคุมบังคับบัญชา ราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเต็มที่ ส่วนการกระจายอำนาจปกครองนั้น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติการต่าง ๆ ภายใต้อำนาจเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

6. หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา

6.1 ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา⁴²

การกระจายอำนาจทางการศึกษาหมายถึง การกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในรูปแบบการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจการบริหารจัดการและการตัดสินใจในบางส่วนเท่านั้น เป็นการกระจายอำนาจที่ไม่ได้ขาดจากส่วนกลางทั้งหมด

6.2 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา⁴³

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ ได้เสนอว่าวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นกระทำได้หลายวิธี สอดคล้องกับแนวคิดของ Kemmerer ที่อธิบายว่าการกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบจากส่วนกลางหรือจากศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรหรือในระบบงาน มีแนวดำเนินการสำคัญ ๆ อยู่ 4 ประการ คือ

6.2.1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจเป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายบังคับบัญชาหรือจากส่วนกลางเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจการ เช่นถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ผู้จังหวัดหรือสู่หน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ ผู้ที่ได้รับการแบ่งอำนาจจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ

⁴² สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549) รายงานการวิจัยประเมินผล การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร วิ.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น หน้า 5

⁴³ อุทัย บุญประเสริฐ (2542) รายงานการวิจัยการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว หน้า 98-100

6.2.2 การมอบอำนาจ หมายถึง หน่วยงานในระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจ ได้รับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางเพื่อกำหนดโครงการพิเศษ โดยมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการด้วยตนเอง แต่ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ส่วนกลางการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจเป็นวิธีการกระจายอำนาจที่กว้างขวาง โดยส่วนกลางมอบอำนาจให้ส่วนราชการระดับที่ต่ำกว่า ขอยืมอำนาจไปใช้ หรือบางครั้งมอบอำนาจให้หน่วยงานกึ่งอิสระ ซึ่งอำนาจที่ได้มาสามารถถูกเรียกคืนได้

6.2.3 การโอนอำนาจ หมายถึง ส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่เหนือการควบคุมของส่วนกลางโดยมีกฎหมายรองรับ มีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ส่วนกลางจะทำหน้าที่ส่งเสริมและกำกับ การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ไปไกลที่สุด และเป็นการกระจายอำนาจอย่างถาวร ไม่สามารถเรียกคืนได้

6.2.4 การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ หมายถึง รัฐกระจายความรับผิดชอบกิจกรรมสาธารณะ ให้เอกชน หรือองค์กรเอกชนรับไปดำเนินการ เช่น สหกรณ์ สมาคมวิชาชีพ ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นไปโดยรูปแบบใดก็ตาม รัฐก็ยังคงรับผิดชอบและกำกับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรทั้งหลายมุ่งไปสู่ทิศทางเดียวกันในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง

6.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การเรียกร้องเรื่องคุณภาพการจัดการศึกษา จนเกิดการปฏิรูปทางการศึกษาขึ้น เพื่อให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาและชุมชนเกิดการเรียนรู้ได้ทันการเปลี่ยนแปลงทางสังคม จุดเน้นของการปฏิรูปการศึกษา อยู่ที่การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งจำต้องระดมสรรพกำลังทุกส่วนในสังคมในการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาสามารถตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับกระแสประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้น สังคมได้เรียกร้อง การมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น จนทำให้เกิดกระแส การกระจายอำนาจปกครองของท้องถิ่น

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้กระจายอำนาจในการปกครองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อลดปัญหาการจัดการศึกษาที่เป็นไปในลักษณะ รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งขาดเอกภาพด้านนโยบาย ขาดระบบการตรวจสอบคุณภาพ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างต่อเนื่อง และขาดความเชื่อมโยงกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน กฎหมาย

จัดตั้งปกครองท้องถิ่นจึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น มีสถานะเป็นนิติบุคคลเพื่อที่จะให้
กระทำการในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีหลักการกระจาย
อำนาจทางการศึกษาในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป
ประกอบกับการกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร
ราชการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้สามารถกระทำการในด้านต่างๆ ได้ด้วยตนเอง และให้มีอำนาจ
หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งทำ ให้ระบบจัดการศึกษาสอดคล้องกับระบบบริหารราชการ
แผ่นดินที่ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน

6.4 หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ

หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามแนวทางการ ปฏิรูประบบบริหารและ
การจัดการศึกษา ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีหลักการดำเนินการดังนี้

6.4.1 การมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ ความเป็น
เอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ หมายถึง ความเป็นเอกภาพในการ
กำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษา มีมาตรฐานและทิศทางในการจัดการศึกษาเหมือนกัน แต่เปิด
โอกาสให้แต่ละท้องถิ่น เลือกวิธีการดำเนินการที่หลากหลายได้ด้วยตนเอง ส่วนกลางจะเป็นเพียงผู้
กำหนดนโยบาย ให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบมาตรฐานติดตามและประเมินผลการทำงานเท่านั้น

การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นดำเนินการให้หลากหลายด้วยตนเอง เป็นไป
ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่มุ่งให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น โดยกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเอง ตาม
เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งยังกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็น
อิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และ
มีเจ้าหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการ
กระจายอำนาจขึ้นเพื่อที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง สำหรับการจัดการศึกษานั้น
ถึงแม้จะให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐยังต้องทำหน้าที่กำกับดูแลจัด
การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกล่าวคือ กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ในการกำหนด
หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและ
ได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอและการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ
ท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

6.4.2 การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาได้กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป นอกจากนี้ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการในท้องถิ่น⁴⁴ โดยมีเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

6.4.3 การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร สถานประกอบการ และ สถาบันสังคมอื่น

การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม การเปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อที่จะระดมทรัพยากรจากทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามหลักทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All For Education) และเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

การกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาและการกระจายอำนาจให้สถานศึกษา กำหนดให้มีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชน ตลอดจนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในเขตพื้นที่สามารถเข้ามาเป็นกรรมการ ร่วมให้การสนับสนุน และส่งเสริมการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ประชาชน องค์กร และสถาบันสังคม กับเขตพื้นที่และสถานศึกษา

6.4.4 ความประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถตรวจสอบได้

การกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยยึดหลักความประหยัด คุ่มค่า คำนึงถึงการดำเนินการที่ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการการศึกษาให้ได้ประโยชน์คุ่มค่า ลดปัญหาความซ้ำซ้อน และความสูญเปล่าในการจัดการ โดยการจัดโครงสร้าง สายการบริหารที่สั้นลง มีเพียงการบริหารส่วนกลาง และการบริหารระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังเปิดให้มีความเป็นอิสระในการใช้ทรัพยากรบนหลักของความคุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถตรวจสอบได้

⁴⁴ มาตรา 41 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ในการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้ปรับลดหน่วยงานให้มีขนาดเล็กลงกะทัดรัด เพื่อบริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพ ให้บังเกิดประสิทธิผลและการปรับเปลี่ยนภารกิจจนทำให้ลดขนาดเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานได้จำนวนมาก

6.4.5 การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ในการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีพื้นที่พอเหมาะและคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านปริมาณที่ใกล้เคียงกัน และสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันในการจัดการศึกษา

7. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

การเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เหมือนการเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งเปิดทำการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายรุ่นแรกในปีการศึกษา 2534 ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งโรงเรียนมัธยม ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2534 ต่อมา เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2543 ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ขึ้นเป็นโรงเรียนวิทยาศาสตร์แห่งแรกของประเทศไทย มีสถานภาพเป็นองค์กรมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่กำหนดไว้ชัดเจนในการบริหารและจัดองค์กร ตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด มีอิสระในการดำเนินงาน รวมทั้งพัฒนาหลักสูตรและสื่อที่มีลักษณะเฉพาะตัว ออกกฐนระเบียบเพื่อใช้บังคับออกคำสั่งทางการปกครอง ทำนิติกรรมที่ผูกพันองค์กรได้และรายได้ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน⁴⁵ แต่โรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งและไม่มีการกำหนดกฎหมายที่กำหนดให้ดำเนินการโดยเฉพาะเพียงแต่อาศัยอำนาจจากผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปมอบอำนาจให้โรงเรียนและยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชากำกับดูแลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลมีวัตถุประสงค์เพื่อ

⁴⁵ รายงานประจำปี 2551 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ หน้า 25

1. เพื่อให้สถานศึกษาจัดการศึกษาอย่างเป็นอิสระ คล่องตัว ให้สามารถบริหารจัดการ การศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารที่ใช้ โรงเรียนเป็นฐาน

2. เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

โรงเรียนนิติบุคคล นอกจากมีอำนาจและหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ข้างต้นแล้ว ยังมี อำนาจและหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติ หน้าที่ของโรงเรียนชั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ดังนี้

เพื่อจัดการศึกษาชั้นพื้นฐานตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

1. ให้ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้แทนนิติบุคคลในกิจการทั่วไปของโรงเรียนที่เกี่ยวกับ บุคคลภายนอก

2. ให้โรงเรียนมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้จ่ายและจัดหาผลประโยชน์จาก ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ เว้นแต่การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้บริจาคให้โรงเรียนต้องได้รับความ เห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐานของโรงเรียน

3. ให้โรงเรียนจดทะเบียนสิทธิหรือดำเนินการทางทะเบียนทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีผู้ทูล ให้อหรือโครงการซื้อ แลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษาให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

4. กรณีโรงเรียนดำเนินคดีเป็นผู้ฟ้องหรือถูกฟ้อง ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ดำเนินคดีแทน สถานศึกษาหรือถูกฟ้องร่วมกับสถานศึกษา ถ้าถูกฟ้องโดยมิได้อยู่ในการปฏิบัติราชการในรอบ อำนาจผู้บริหารต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว

5. โรงเรียนจัดทำงบดุลประจำปีและรายงานสาธารณะทุกสิ้นปีงบประมาณ

8. ความแตกต่างระหว่างสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล⁴⁶

8.1 สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล เป็นสถานศึกษาที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แยกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้น สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจะต้องมีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษา กล่าวคือ ถ้าการบริหารจัดการของสถานศึกษา ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอก หรือทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย บุคคลภายนอกสามารถฟ้องสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาต่อศาล สถานศึกษาบริหารจัดการไปละเมิดสิทธิของบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกอาจฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ กล่าวคือ สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลและผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกจากผลของการบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ถ้าความผิดหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้การบริหารจัดการตามกรอบที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีกำหนด ผู้บริหารก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ทางราชการจะจ่ายค่าเสียหายแทนให้ แต่ถ้าบริหารจัดการหรือสั่งการใด ๆ โดยไม่อยู่ในกรอบที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีกำหนด ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

8.2 สถานศึกษาที่ไม่เป็นนิติบุคคล การบริหารจัดการสถานศึกษาก็ดำเนินการเช่นเดียวกันกับสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ที่แตกต่างจากสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล คือ บุคคลภายนอกจะฟ้องร้องให้สถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษารับผิด และฟ้องเรียกค่าเสียหายโดยตรงไม่ได้ บุคคลภายนอกต้องฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นจำเลย แต่ถ้าผลของการฟ้องร้องเป็นความผิดที่ผู้บริหารสถานศึกษาบริหารมิได้อยู่ภายใต้ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ ผู้บริหารสถานศึกษาก็ต้องรับผิดชอบ ชดใช้ค่าเสียหายเป็นการส่วนตัวเช่นกัน โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะไล่เบี้ยจากผู้บริหารสถานศึกษาภายหลัง แต่ถ้าบริหารไปภายในกรอบก็ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

⁴⁶ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550) แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550 กรุงเทพมหานคร กระทรวงศึกษาธิการ ชุมชนสหกรณ์แห่งประเทศไทย หน้า 5

9. สิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา นอกจากจะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานศึกษา ยังมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดทั้งกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดังนั้น สถานศึกษาจะดำเนินการต่าง ๆ ได้ ต้องอยู่ในกรอบของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายและวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถานศึกษาเท่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยได้กำหนดให้มีผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของทางราชการรวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาในการดำเนินการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในนามของสถานศึกษาตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับมอบหมาย หรือตามระเบียบบริหารการเงินของสถานศึกษา และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย⁴⁷ ฉะนั้นผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงมีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคล เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่กำหนดอำนาจหน้าที่อธิการบดี ให้เป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั่วไป ซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคลตามสภาพที่กฎหมายกำหนด และได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ⁴⁸ และการมอบอำนาจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้แก่สถานศึกษาเพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษา สถานศึกษาความอิสระและคล่องตัว⁴⁹

10. บทบาทอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

10.1 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามหลักกฎหมายมหาชน⁵⁰

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการมีเจตนารมณ์กำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลก็เพื่อให้สถานศึกษาที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารและ

⁴⁷ มาตรา 39 (3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁴⁸ มาตรา 44 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁴⁹ มาตรา 45 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁵⁰ กระทรวงศึกษาธิการ (2546) *การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล* กรุงเทพมหานคร องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) หน้า 9 – 10

จัดการศึกษาในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ตามหลักการกระจายอำนาจ และการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management: SBM) โดยมุ่งให้การบริหารจัดการศึกษาเบ็ดเสร็จที่สถานศึกษา อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่สถานภาพความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เกิดขึ้นโดยกฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลและความเป็นอิสระในการบริหารงานจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมเป็นไปตามลักษณะ รูปแบบ หลักการหรือวิธีการจัดระเบียบองค์กรบริหารของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดด้วย เช่น การบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลย่อมมีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารมากกว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพราะมหาวิทยาลัยมีกฎหมายจัดตั้งเป็นของตนเอง สำหรับกรณีการจัดระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้จัดระเบียบบริหารเป็นราชการ มีระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา และระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคลโดยที่เขตพื้นที่การศึกษายังเป็นส่วนราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง คือ สังกัดกระทรวง หรือกรม และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาไว้ในกฎหมายว่ามีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง ในลักษณะที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ทำ (Deconcentration) สำหรับในกรณีของสถานศึกษา ถึงแม้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้เป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่สถานศึกษาก็ยังเป็นหน่วยงานที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางและมีได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ หรือ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด แม้ว่าสถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาก็ไม่เหมือนกับนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่า ในกรณีของสถานศึกษา หากจะเทียบเคียงได้กับความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่อาจบริหารราชการภายในจังหวัดได้อย่างอิสระเหมือนอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่ยังต้องรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติ อีกทั้งการจัดซื้อจัดจ้างก็ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น ดังนั้น การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา จึงมิใช่ว่าสถานศึกษาจะใช้อำนาจหน้าที่ได้เองโดยอิสระ ปราศจากขอบเขตของกฎหมาย เช่น สถานศึกษาไม่อาจจ้างที่ดิน ที่มีผู้บริจาคให้สถานศึกษา ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือหน่วยธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการให้กู้ยืมเงินหรือดำเนินการนอกจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือนอกขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานศึกษา หรือดำเนินการในเรื่องอื่นใดที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่น การจัดทำงบประมาณต้องจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การเบิกจ่ายเงินต้องเป็นไปตาม

ระเบียบของกระทรวงการคลัง เป็นต้น เป็นข้อสังเกตว่า ความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานรัฐไม่ว่าจะมีฐานะเป็นส่วนราชการหรือมิใช่ส่วนราชการก็ตาม ย่อมมีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกับนิติบุคคล โดยทั่วไปที่ไม่ใช่เป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น สมาคม มูลนิธิ บริษัท จำกัด เป็นต้น แต่นิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐจะใช้คำว่า “อำนาจและหน้าที่” หรือ “อำนาจหน้าที่” แทนที่จะใช้คำว่า “สิทธิและหน้าที่” หรือ “สิทธิหน้าที่” เช่นเดียวกับนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าวัตถุประสงค์ ในการก่อตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาเพื่อให้บริการสาธารณะเป็นหลัก ฉะนั้นการที่จะให้หน่วยงานของรัฐจัดทำบริการสาธารณะได้สำเร็จตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้ง ก็ต้องกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ โดยนัยของการมี “อำนาจ” ก็หมายความว่า อีกฝ่ายหนึ่ง คือ “รัฐ” มีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง คือ “ประชาชน” อย่างไรก็ตาม ความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ก็มีสิทธิหน้าที่เหมือนกับนิติบุคคลอื่นๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐทำนิติกรรมสัญญากับเอกชน โดยหน่วยงานของรัฐลดฐานะของตัวเองที่มีอำนาจเหนือกว่าลงไปเหมือนกับเอกชน และทำสัญญาในฐานะเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ซึ่งต้องบังคับใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

10.2 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง”⁵¹ ดังนั้น สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะเช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่การกระทำใด ๆ ตามสิทธิและหน้าที่ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้ดังกล่าวข้างต้นนั้น สถานศึกษาจะต้องดำเนินการภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ หรือวัตถุประสงค์ของตน ทั้งนี้เพราะนิติบุคคลจะมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายได้ก็เพียงแต่กิจการอันอยู่ในขอบวัตถุประสงค์เท่านั้น

วัตถุประสงค์ของสถานศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีได้กำหนดขอบ

⁵¹มาตรา 66 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 แล้วย่อมเห็นได้ว่า ขอบวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในลักษณะที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษากำหนด อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถกระทำกิจการต่าง ๆ ได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา คือ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อขอบวัตถุประสงค์นี้ย่อมรวมความถึงกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวด้วย การพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ดังนี้⁵²

1. สิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลโดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญา เช่น สามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ได้เอง ตัวอย่างเช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยนทรัพย์สิน และการจัดการรายได้ของสถานศึกษา อาจเป็นเจ้าของหรือลูกหนี้ และถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ โดยเฉพาะทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศ รวมทั้งเป็นโจทก์และจำเลยในอรรถคดีต่าง ๆ ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา นอกจากนี้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลยังต้องรับผิดชอบในทางแพ่งและรับผิดชอบในทางอาญาภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายและภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของตนด้วยนอกจากนี้ สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลยังมีสิทธิหน้าที่ ข้อจำกัดและต้องผูกพันตามข้อกำหนด ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

1.1 มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ที่จะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น ได้แก่ สิทธิในการหมั้น การสมรส การรับบุตรบุญธรรม สิทธิและ หน้าที่ในครอบครัว เช่น การอุปการะเลี้ยงดู และการให้การศึกษาแก่บุตร ผู้เยาว์ และสิทธิในการทำพินัยกรรม เป็นต้น

1.2 การแสดงเจตนาหรือความประสงค์ในการทำกิจการใด ๆ ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ย่อมแสดงออกโดยผ่านทางผู้แทนของนิติบุคคล ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ดังนั้น หากผู้บริหารสถานศึกษาได้แสดงเจตนาเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสถานศึกษาไปอย่างไร ย่อมมีผลผูกพันสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ไม่ผูกพันตัวผู้บริหารสถานศึกษาเป็นการส่วนตัว แต่หากผู้บริหารสถานศึกษากระทำการนอกเหนือขอบวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา ก็ต้องถือว่า มิได้กระทำในฐานะเป็นผู้แทนของสถานศึกษา สถานศึกษาไม่ต้องรับผิดชอบในผลการกระทำของผู้บริหารสถานศึกษา กรณีการกระทำของผู้บริหารสถานศึกษาที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่

⁵² กระทรวงศึกษาธิการ (2546) คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล กรุงเทพมหานคร องค์การรับส่งสินค้าและวัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) หน้า 19-23

บุคคลภายนอกนั้นหากเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น สถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย แต่สถานศึกษายังสามารถใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่ผู้บริหารสถานศึกษาหรือเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้ ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หากการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ หรืออำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษานั้นจะต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเอง

1.3 ถ้าประโยชน์ได้เสียของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลขัดกับประโยชน์ได้เสียของผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นตัวแทนนิติบุคคลในกิจการอันใดอันหนึ่งก็ตาม ผู้บริหารสถานศึกษาจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการอันนั้นไม่ได้

2. อำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นนอกจากอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจะมีตามกฎหมายการศึกษาแล้วสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานให้บริการสาธารณะของรัฐต้องจัดการศึกษาและกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ของสถานศึกษาตามหลักการให้บริการสาธารณะของรัฐ ดังนี้

2.1 ความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะมิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่กระทำเพื่อประชาชนทุกคน ดังนั้นประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอกัน การจัดการศึกษาก็เช่นเดียวกัน หน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษาทุกแห่งต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคเสมอ

2.2 ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นสำหรับประชาชน หากหยุดชะงักประชาชนผู้ได้รับบริการย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ การจัดบริการทางการศึกษาและกิจกรรมต่าง ๆ ของสถานศึกษาจึงต้องดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง มิให้หยุดชะงัก

2.3 การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการอยู่เสมอ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและประโยชน์ของประชาชน อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่จะเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นเห็นว่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของ คนชาวไทย ซึ่งสถานศึกษาจะต้องระมัดระวังมิให้มีการกระทำที่เป็น การละเมิดสิทธิและเสรีภาพ และการดำเนินการใด ๆ ของสถานศึกษาต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งประชาชนทุกคนย่อมอ้าง

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นและไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีงามของประชาชน นอกจากนี้ บุคคลใดถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็สามารถ ยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ นอกจากนี้ สถานศึกษาในฐานะที่เป็นหน่วยราชการย่อมต้องปฏิบัติตามพระราชกรณียกิจให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของราชการ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ย่อมต้องดำเนินให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง แผนปฏิบัติการ ราชการกระทรวง และนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีการ งบประมาณ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น

11. ความรับผิดชอบของนิติบุคคลในทางคดี

นิติบุคคล มิใช่บุคคลตามธรรมชาติ แต่เป็นบุคคลตามกฎหมายซึ่งต่างกับบุคคลธรรมดาที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ นิติบุคคลเมื่อ ได้จัดตั้งขึ้น โดยบัญญัติของกฎหมายและกฎหมายได้รับรองสถานะนิติบุคคลมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ให้อำนาจจัดตั้งเป็นนิติบุคคลและตามบทบัญญัติทั้งปวงแห่งกฎหมายภายในขอบวัตถุประสงค์ ข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง กล่าวคือ นิติบุคคลหมายถึงคณะบุคคล หรือองค์กรพหุบุคคลซึ่งกฎหมายยอมรับให้มีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เพียงแต่ว่าสิทธิและหน้าที่ใดซึ่งโดยสภาพแล้วจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น สิทธิและหน้าที่นั้นนิติบุคคลจะมีมิได้ เช่นสิทธิในการสมรส สภาพไม่เปิดช่องให้นิติบุคคลมิได้ แต่ถ้าสิทธิหรือหน้าที่ใด ที่ไม่ขัดต่อสภาพของนิติบุคคล เช่น สิทธิในการทำสัญญา สิทธิในการฟ้องร้อง หรือหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายทั่วไป นิติบุคคลย่อมมิได้ ดังนั้นหากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลซึ่งการกระทำนั้นอาจเป็นเหตุทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายได้ เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นแล้วนิติบุคคลก็อาจจะต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของการกระทำนั้นๆ ซึ่งพอจำแนกความรับผิดชอบของนิติบุคคลได้ดังนี้

11.1 ความรับผิดทางแพ่ง (Civil liability of Juristic Person)

กฎหมายที่บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดทางแพ่งคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลักของความรับผิดของนิติบุคคลในทางแพ่งซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติ

บุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบียดเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่น เกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวในวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้กระทำการนั้นหรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าว ต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น”⁵³

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า คำว่า “ผู้แทนหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล” หมายถึง ตัวแทนอาจจะเป็นตัวแทนรับมอบอำนาจเฉพาะการหรือตัวแทนแต่ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปผู้แทนหมายถึงตัวแทนรับมอบอำนาจทั่วไป หากผู้แทนกระทำการตามหน้าที่ภายในของวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลนั้น หากการกระทำนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายนิติบุคคลก็ต้องรับผิดชอบ ถ้าเป็นการกระทำนอกวัตถุประสงค์ก็ไม่ใช่การกระทำของนิติบุคคล นิติบุคคลนั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้น แต่ผู้แทนนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลที่กระทำผิดจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวสำหรับความรับผิดชอบในทางแพ่งตามที่เข้าใจกัน โดยทั่วไปตามกฎหมายก็คือ เรื่องละเมิด ซึ่งได้บัญญัติในเรื่องละเมิดไว้ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”⁵⁴ สำหรับความรับผิดชอบของนิติบุคคลในเรื่องละเมิดตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แม้ว่ากรกระทำของนิติบุคคลนั้นจะขาดเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตาม ก็ต้องร่วมรับผิดชอบในทางละเมิดตามผลของกฎหมายดังกล่าว นอกจากเรื่องละเมิดที่นิติบุคคลจะต้องร่วมรับผิดชอบแล้ว อาจมีมูลเหตุอื่นจากการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคลอันเป็นเหตุแห่งความรับผิดชอบของนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนิติกรรม การชำระหนี้ หรือการกระทำอื่นใดที่เป็นมูลเหตุที่นิติบุคคลต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย

11.2 ความรับผิดชอบของนิติบุคคลในทางคดีอาญา (Criminal Liability of Juristic Person)

การรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคลนั้นเมื่อศึกษาจากประมวลกฎหมายอาญาก็มิได้บัญญัติไว้แต่ประการใด ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 กฎหมายได้กำหนดสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของนิติบุคคลในทางแพ่งเท่านั้น และเมื่อศึกษาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะเห็นได้ว่านิติบุคคลอาจต้องรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “ในการสอบสวน ใต้วงมูลฟ้องหรือพิจารณาคดีที่นิติบุคคลเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยให้ออกหมายเรียก

⁵³ มาตรา 76 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁵⁴ มาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้จัดการ หรือผู้แทนอื่น ๆ ของนิติบุคคลนั้นให้ไปยังพนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี⁵⁵ นิติบุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาหรือไม่นั้นเมื่อพิจารณาในเรื่องการแสดงเจตนาทางอาญาของนิติบุคคล โดยทั่วไปก็ยังยึดถือมาตรา 59 เป็นเกณฑ์ แต่ความเห็นของนักนิติศาสตร์ไทยและศาลฎีกาก็ได้วินิจฉัยและวางหลักอันเป็นที่ยอมรับว่า เจตนาของนิติบุคคลย่อมแสดงออกทางผู้แทนนิติบุคคล เมื่อผู้แทนนิติบุคคลแสดงเจตนาซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้แทนในทางการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเจตนานั้นก็ผูกพันนิติบุคคลและต้องถือว่าเป็นเจตนาของนิติบุคคล ฉะนั้นนิติบุคคลจึงอาจมีเจตนาอันเป็นองค์ประกอบความผิดในทางอาญาและกระทำความผิดซึ่งผู้กระทำได้มีเจตนา รวมทั้งต้องรับโทษทางอาญาเท่าที่ลักษณะแห่งโทษเปิดช่องให้ซึ่งต้องพิจารณาตามลักษณะความผิด พฤติการณ์แห่งการกระทำและอำนาจหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคล ประกอบกับวัตถุประสงค์เป็นราย ๆ ไป⁵⁶

เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 ได้บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบแม้มิได้กระทำโดยไม่มีเจตนา” ประกอบกับ มาตรา 2 บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับผิดชอบในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” แล้วบทบัญญัติกฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวการกระทำผิดทางอาญา ซึ่งตามปกติแล้วผู้กระทำจะต้องกระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบหรือมีกฎหมายบัญญัติว่าต้องรับผิดชอบ ดังนั้น เมื่อนิติบุคคลแสดงเจตนาเองมิได้ จึงต้องถือเอาการแสดงเจตนาของผู้แทนนิติบุคคลซึ่งแสดงออกตามอำนาจหน้าที่และอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66 และมาตรา 70 กล่าวคือ เมื่อผู้แทนนิติบุคคลแสดงเจตนาอันใดซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้แทนของการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล เจตนานั้นก็ผูกพันนิติบุคคล และต้องถือว่าเป็นเจตนาของนิติบุคคลนั่นเอง ฉะนั้น นิติบุคคลจึงอาจมีเจตนาอันเป็นองค์ประกอบความผิดในทางอาญา และการกระทำความผิดซึ่งผู้กระทำต้องมีเจตนา รวมทั้งต้องรับโทษทางอาญาเท่าที่ลักษณะแห่งโทษเปิดช่องให้ลงโทษแก่นิติบุคคลได้ สำหรับในส่วนที่เป็นการกระทำโดยไม่มีเจตนาซึ่งหากการกระทำนั้นเป็นของผู้แทนนิติบุคคลซึ่งได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ภายในวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล และนิติบุคคลได้รับประโยชน์จาก

⁵⁵ มาตรา 7 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁵⁶ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล (2549) คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย นิติบุคคลและความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม หน้า 235

การกระทำนั้นนิติบุคคลก็ย่อมจะต้องรับผิดชอบทางอาญาในการกระทำนั้นเช่นเดียวกัน ส่วนความผิดที่กระทำโดยประมาทนั้น ความประมาทของผู้แทนของนิติบุคคลจะถือว่าเป็นความประมาทของนิติบุคคลหาได้ไม่ เพราะการกระทำโดยประมาทนั้นมีใช้การกระทำโดยเจตนาที่ประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผล จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นความประมาทของนิติบุคคล แม่ว่านิติบุคคลอาจต้องรับผิดชอบทางอาญาตามที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่โทษที่จะลงแก่นิติบุคคลก็มีเพียงโทษปรับหรือริบทรัพย์เท่านั้น โทษอื่นที่เกี่ยวกับร่างกายคือ ประหารชีวิต จำคุก และกักขัง หากอาจลงโทษแก่นิติบุคคลไม่ได้

11.3 ความรับผิดชอบของนิติบุคคลในทางคดีปกครอง

เมื่อพิจารณาถึงนิติบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบในทางคดีปกครองหมายถึงนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน มิใช่นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนผู้ที่อาจถูกฟ้องหรือต้องความรับผิดชอบในคดีปกครองนั้นอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองก็ได้ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และเมื่อพิจารณาถึงหน่วยงานทางปกครองที่อาจถูกฟ้องหรือต้องรับผิดชอบในทางคดีปกครองแล้วหมายถึงหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐอื่น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” จึงเห็นได้ว่า หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่อาจถูกฟ้องหรือจะต้องรับผิดชอบในทางคดีปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยไม่จำเป็นว่าหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่

การฟ้องคดีปกครอง นั้นก็เป็นผลมาจากการกระทำทางปกครอง การกระทำทางปกครองนั้น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย อธิบายว่า การกระทำทางปกครองนั้นในทางกฎหมายสามารถแยกได้ 2 ลักษณะคือ ในลักษณะที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) ลักษณะที่เป็นปฏิบัติการ (Real Act)⁵⁷

1. การกระทำทางปกครอง ที่เป็นนิติกรรมนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของ

⁵⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2550) คำอธิบายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 12 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 276

รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน

2. การกระทำทางปกครองที่เป็นปฏิบัติการนั้นเป็นการกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ เช่นการรื้อสิ่งปลูกสร้างในคูคลองสาธารณะที่ปลูกสร้างผิดกฎหมาย เป็นต้น

11.3.1 คดีปกครองที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้มีอยู่ 6 ประเภทดังต่อไปนี้⁵⁸

- 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือใช้อำนาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 2.) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯ
- 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- 5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการ
- 6) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

11.3.2 อายุความฟ้องคดีปกครอง

ถึงแม้ว่าการเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลในส่วนของหน่วยงานทางปกครองจะไม่มีผลต่อการถูกฟ้องหรือต้องรับผิดชอบในทางคดีปกครองหรือไม่ก็ตาม แต่เพื่อแสดงให้เห็นว่า ในความเป็นนิติบุคคลนั้นนอกจากกฎหมายจะกำหนดให้ต้องรับผิดชอบในทางคดีแพ่งและคดีอาญาแล้ว นิติบุคคลอาจต้องรับผิดชอบในทางคดีปกครองด้วยซึ่งมีอายุความในการฟ้องคดีดังต่อไปนี้

- 1) การฟ้องคดีทั่วไป จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับคำชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁵⁹

⁵⁸ ชาญชัย แสงวงศ์ (2550) คำอธิบายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 12 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 346

⁵⁹ มาตรา 50 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และ การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่ง การฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี⁶⁰

3) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของ บุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้⁶¹



⁶⁰ มาตรา 51 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551

⁶¹ มาตรา 52 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐ ต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนได้พัฒนาตนเองในด้านต่างๆ พัฒนาการในชาติให้มีความรู้เป็นการปรับเปลี่ยนพัฒนาเพื่อสามารถสร้างคนดีให้กับสังคมและเป็นพลังในการพัฒนาประเทศ เพื่อก่อให้เกิดการใช้ศักยภาพของคนให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาตนเอง และการสร้างสังคม

เพื่อให้การปฏิรูประบบการศึกษาบังเกิดขึ้นอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม โดยรัฐบาลเห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการจะต้องมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูประบบการศึกษาให้ได้มาตรฐาน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างคุณภาพให้กับคนหรือประชากรในชาติการปฏิรูประบบการศึกษาด้วยการจัดระบบการศึกษาใหม่ทั้งระบบเป็นเรื่องสำคัญเพื่อประโยชน์ต่อการสร้างสรรค์สังคมได้ หากคนได้รับการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจและการพัฒนาศักยภาพด้านต่าง ๆ ผ่านกระบวนการทางการศึกษาเราจะเห็นว่าประเทศที่ระบบการศึกษามีประสิทธิภาพและรัฐบาลประเทศนั้นเห็นคุณค่าการศึกษาอย่างสูงประเทศนั้นก็จะเจริญก้าวหน้าพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว เพราะประเทศจะมีชุมทรัพย์แห่งสติปัญญาจำนวนมากอยู่ในประเทศ ตรงกันข้ามกับประเทศที่ระบบการศึกษาด้อยคุณภาพและประชาชนไม่ได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสมผลก็คือประเทศนั้นจะล้าหลังยากจนและแข่งขันหรืออยู่ร่วมกับประเทศอื่นไม่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีดังนั้นประเทศไทยในปัจจุบันจึงตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาอย่างจริงจัง เพื่อคุณภาพของประชากรในชาติการที่จะผลักดันการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพยิ่งขึ้นนั้น หลักสำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดการศึกษาโดยการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับสถานศึกษาให้สามารถในการบริหารจัดการด้วยตนเอง เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพส่งผลต่อคุณภาพผู้เรียน เพราะสถานศึกษาเป็นหน่วยการจัดการศึกษา ที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาผู้เรียนมากที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าวจึงกำหนดให้มีการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง⁶² ตามหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนอกจากนั้นได้กำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ตาม

⁶² มาตรา 39 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

เจตนารมณ์ที่ได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและสิทธิหน้าที่ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เนื่องจากตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารัฐคือ “รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษา อบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”⁶³ อันส่งผลทำให้รัฐบาลในขณะนั้นได้มีการปฏิรูปการศึกษาซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษาครั้งสำคัญของประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ออกมาใช้บังคับ และต่อมาเมื่อได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงมีเจตนารมณ์ในแนวนโยบายด้านการศึกษาไม่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ได้มีการเพิ่มรายละเอียดการดำเนินการในด้านการศึกษาให้ครอบคลุมมากขึ้น กล่าวคือมีบทบัญญัติ พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับ และทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครู และบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้า ทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข⁶⁴

⁶³ มาตรา 81 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁶⁴ มาตรา 80 (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้จะยึดหลักความมีเอกภาพทางด้านนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจาย จัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น โดยให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการศึกษาได้ด้วยตนเอง ส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ดูแลกำหนดนโยบาย และมาตรการ การศึกษาตลอดทั้งติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา ทำให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

2.1 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลในการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ

งานด้านวิชาการเป็นงานหลักของสถานศึกษาที่กฎหมายการศึกษาแห่งชาติมุ่งกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษามากที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนมากที่สุด ซึ่งจะทำให้สถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาในเรื่องต่อไปนี้

2.1.1 การจัดกระบวนการเรียนรู้โดยกำหนดให้สถานศึกษาดำเนินการดังต่อไปนี้⁶⁵

- 1) จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล
- 2) ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและการแก้ไขปัญหา
- 3) จัดกิจกรรมให้ผู้เรียน ได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่านและเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง
- 4) จัดการเรียนการสอน โดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้ สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และคุณลักษณะพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา
- 5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ ภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวก เพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้ ทั้งสามารถใช้การวิจัย เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อการเรียนการสอน และแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ
- 6) จัดการเรียนให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลาทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือ กับบิดา มารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

⁶⁵ มาตรา 24 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรานี้กล่าวถึง กระบวนการเรียนรู้ที่จะต้องดำเนินการแนวทาง 6 ประการ หรือเท่าที่จะสามารถดำเนินการได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ โดยมีแนวความคิดที่ว่า การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถที่จะเรียนรู้กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ จัดให้มีแหล่งเรียนรู้อย่างหลากหลายทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา จัดระบบข้อมูลแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นให้เอื้อต่อการจัดการเรียนรู้ของสถานศึกษาของตนเองและเกิดประโยชน์กับผู้เรียน

2.1.2 ให้สถานศึกษาจัดการประเมินผู้เรียนโดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบความรู้ไปในกระบวนการเรียนการสอนตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบการศึกษา ให้สถานศึกษาใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรรโอกาสการเข้าศึกษาต่อ และให้นำผลการประเมินผู้เรียนมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย⁶⁶

มาตรานี้ เป็นการประเมินผู้เรียนโดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน โดยกำหนดให้สถานศึกษากำหนดระเบียบการวัดผลและประเมินผลทุกช่วงชั้นตามหลักสูตรของสถานศึกษา โดยให้สอดคล้องกับนโยบายระดับประเทศ จัดการประเมินโดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมของแต่ละระดับและรูปแบบการศึกษา

2.1.3 ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ ในวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ⁶⁷

ตามมาตรานี้ กำหนดให้สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาในชุมชน และสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ โดยสถานศึกษาวิเคราะห์กรอบสาระการเรียนรู้ท้องถิ่นที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดทำไว้ นำมาจัดทำสาระการเรียนรู้ของสถานศึกษาเพื่อนำไปจัดทำรายวิชาพื้นฐานหรือรายวิชาเพิ่มเติม เน้นการศึกษาวิเคราะห์ ทำความเข้าใจวิธีคิดและความคิดของภูมิปัญญาท้องถิ่น นำกระบวนการหรือแนวคิดของภูมิปัญญาท้องถิ่นมาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาสอดคล้องกับแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ สร้างกระบวนการคิดหลายด้าน เพื่อจัดประสบการณ์และจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้แก่ผู้เรียน

⁶⁶ มาตรา 26 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

⁶⁷ มาตรา 27 วรรคสอง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2.1.4 อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบจากกระทรวง⁶⁸ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง

มาตรานี้กำหนดให้กระทรวงฯ ต้องออกกฎกระทรวง แจกแจงรายละเอียดอำนาจหน้าที่ที่กระทรวงจะกระจายไปยังสถานศึกษาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะต้องครอบคลุมทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคลมาตรานี้ถือว่าเป็นสาระหลักที่ต้องการให้สถานศึกษาที่จัดว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาผู้เรียน ให้มีความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา ทำให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ตามที่กระทรวงกระจายอำนาจและการบริหารจัดการศึกษาทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.2 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลในการจัดการศึกษาในด้านงบประมาณ

ในส่วนการบริหารจัดการด้านงบประมาณที่มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาใช้โดยตรง การกำหนดให้สถานศึกษานิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินดังต่อไปนี้⁶⁹

2.2.1 การจัดหารายได้จากอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของรัฐและที่ราชพัสดุ

2.2.2 การใช้อำนาจในการจัดหารายได้จากบริหารของสถานศึกษาและการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย

2.2.3 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์จากการมีผู้อุทิศให้หรือการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา

2.2.4 การนำรายได้และผลประโยชน์ต่าง ๆ ไปใช้ โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ในส่วนผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่ผิดสัญญาการศึกษาต่อ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ

มาตรานี้ เมื่อกฎหมายกำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในเรื่องการบริหารจัดการในเรื่องทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ในการบริหารจัดการและขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่จะต้องเป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

⁶⁸ มาตรา 39 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

⁶⁹ มาตรา 59 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2.3 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลในการจัดการศึกษาในด้านการบริหารทั่วไป

อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลด้านการบริหารทั่วไป ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ มีดังนี้

กำหนดให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน และองค์กรชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น เอกชน องค์กรมหาชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษา อบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญา และวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการรวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ พัฒนาระหว่างชุมชน⁷⁰

มาตรานี้ยึดหลักให้สถานศึกษาซึ่งถือว่าเป็นสถาบันหลักในการจัดการศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด มุ่งส่งเสริม ได้ร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ในชุมชน จัดกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นในชุมชน เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการซึ่งจะส่งผลในการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง

3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ขึ้น

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ยุบหน่วยงานในระดับกรม ลง และมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ 5 หน่วยงาน ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นการบริหารส่วนกลาง หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

นอกจากนั้นพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา⁷¹ และให้จัดระเบียบบริหารของเขตพื้นที่การศึกษาโดยมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน⁷² ซึ่งถือว่าเป็นการจัดการศึกษาแบบใหม่

⁷⁰ มาตรา 29 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

⁷¹ มาตรา 33 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

⁷² มาตรา 34 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

กำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล⁷³ มีความเป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จึงมีบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลไว้ดังนี้

3.1 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลในการจัดการศึกษาด้านวิชาการ มีดังนี้

3.1.1 การอนุมัติ ประกาศนียบัตร และวุฒิปัตร์ของสถานศึกษาตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด⁷⁴

3.1.2 ปฏิบัติงานด้านวิชาการตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง⁷⁵

3.1.3 ดำเนินงานตามที่ได้รับการกระจายอำนาจและมอบอำนาจ⁷⁶

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง โดยให้คำนึงถึงความเป็นอิสระมีการบริหารงานที่คล่องตัว ในการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสรุปได้ว่า สถานศึกษาจะได้รับการกระจายอำนาจและมอบอำนาจจากส่วนราชการส่วนกลางและหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อให้สามารถจัดการศึกษา ได้อย่างมีอิสระและคล่องตัวให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียนและชุมชน

3.2 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลในการจัดการศึกษาด้านงบประมาณ

ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาในด้านการบริหารงบประมาณดังนี้

3.2.1 การกำหนดหน้าของสถานศึกษานิติบุคคล โดยให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารงบประมาณดังนี้

1) ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากรการเงินและการพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ⁷⁷

2) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง⁷⁸

⁷³ มาตรา 35 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁷⁴ มาตรา 39 (5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546

⁷⁵ มาตรา 39 (6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546

⁷⁶ มาตรา 44 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546

⁷⁷ มาตรา 39 (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁷⁸ มาตรา 39 (6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ตามมาตรา ๓๓ กำหนดให้สถานศึกษา โดยผู้อำนวยการสถานศึกษามีหน้าที่ในการประสานเพื่อรวมทรัพยากรจากภายนอกมาใช้ในการศึกษา ตลอดทั้งการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณตามที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง

3.2.2 การปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษา โดยผู้อำนวยการสถานศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอำนาจในส่วนกลางได้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาและการมอบอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากผู้บริหารระดับสูงในส่วนกลาง เพื่อให้สถานศึกษาโดยผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติราชการแทนผู้บริหารในส่วนกลางจะมอบอำนาจ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและการบริหารงานที่คล่องตัว ในการจัดการศึกษา ของสำนักงานเขตพื้นที่และสถานศึกษาภายใต้หลักการบริหารงานการศึกษา ดังนี้

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับงบประมาณและ การดำเนินการทางงบประมาณของผู้บัญชาการสถานศึกษาหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา รวมตลอดถึงหลักการให้สถานศึกษาหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจทำนิติกรรมสัญญาในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้ว⁷⁹

มาตรานี้ เพื่อความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการในด้านงบประมาณจึง กำหนดให้ผู้บริหารระดับสูงมอบอำนาจจากส่วนกลางมาให้ผู้บริหารสถานศึกษาในการดำเนินการ ด้านงบประมาณ และการทำนิติกรรมสัญญาซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทาง การศึกษาตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ

3.3 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลในการบริหารจัดการด้านการบริหารงาน บุคคล

กฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ สถานศึกษานิติบุคคล ในด้านการบริหารบุคคลไว้ดังนี้

3.3.1 บริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการและของสถานศึกษา รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา⁸⁰

3.3.2 ประสานงานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุและสถานที่หรือทรัพย์สินอื่นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับทาง ราชการ⁸¹

⁷⁹ มาตรา 44 (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁸⁰ มาตรา 39 (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁸¹ มาตรา 39 (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

3.3.3 ปฏิบัติงานตามที่ได้รับการกระจายอำนาจและมอบอำนาจจากส่วนกลาง⁸²

3.3.4 ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางด้านการบริหารงานบุคคล⁸³ ทั้งนี้ในการบริหารงานบุคคลนั้นได้ยึดหลักความต้องการและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามนโยบาย กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด ยึดหลักความเป็นอิสระของสถานศึกษาและยึดหลักธรรมาภิบาล

3.4 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลในการจัดการศึกษาด้านบริหารทั่วไป

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาในด้านการบริหารทั่วไป ดังนี้

3.4.1 ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการทำนิติกรรมสัญญาของสถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ⁸⁴

3.4.2 จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา⁸⁵

3.4.3 ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารทั่วไป⁸⁶

3.4.4 ปฏิบัติงานตามที่ได้รับการกระจายอำนาจและมอบอำนาจจากส่วนกลาง⁸⁷ จะเห็นว่ามาตรา 39 และ 44 ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกำหนดบทบาทของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ผู้อำนวยการสถานศึกษา รวมทั้งงานที่ได้รับมอบหมาย กระจายอำนาจ มอบอำนาจจากส่วนกลางมาสู่สถานศึกษาทั้งนี้ ได้ยึดหลักให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ตามกฎเกณฑ์ กติกาตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

⁸² มาตรา 44 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁸³ มาตรา 44 (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁸⁴ มาตรา 39 (3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁸⁵ มาตรา 39 (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁸⁶ มาตรา 39 (6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁸⁷ มาตรา 44 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาไว้ดังนี้

4.1 อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา

ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁸⁸

4.1.1 ควบคุม ดูแลให้การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ และ อ.ก.ค.ศ เขตพื้นที่การศึกษากำหนด

4.1.2 พิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

4.1.3 ส่งเสริมสนับสนุนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

4.1.4 จัดทำมาตรฐานภาระงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

4.1.5 ประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

4.1.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นหรือตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษามอบหมาย

มาตรานี้ ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาในเรื่องการบริหารงานบุคคล โดยจะต้องบริหารให้สอดคล้องและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยยึดหลักความต้องการและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา มีความเป็นอิสระในการบริหารตามนโยบาย กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด ตั้งแต่การ พิจารณาความดีความชอบ ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนา กำหนดมาตรฐานงานในตำแหน่ง แล้วเสนอต่อองค์คณะบุคคล คือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้พิจารณาในเรื่องการปฏิบัติงานและการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

⁸⁸ มาตรา 27 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในสถานศึกษาให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ บริหารบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังต่อไปนี้⁸⁹

4.2.1 กำกับ ดูแลการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ และ อ.ก.ค.ศ เขตพื้นที่การศึกษา กำหนด

4.2.2 เสนอความต้องการจำนวนและอัตราตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเสนอต่อ ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา

4.2.3 ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาต่อผู้บริหารสถานศึกษา

4.2.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มอบหมาย

ซึ่งมาตรานี้ กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา เพื่อให้การบริหารการศึกษา สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อนักเรียน

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา⁹⁰ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

4.3 การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งต่อไปนี้ คือ ตำแหน่ง ครูผู้ช่วย ตำแหน่งครู และตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ก (1) และ (2) ในสถานศึกษา โดยอนุมัติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา⁹¹

มาตรานี้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาให้เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งครูผู้ช่วย ครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่นในสถานศึกษาเท่านั้น ในกรณีที่ไปเป็นตำแหน่ง ครู มีวิทยฐานะ ผู้บริหารสถานศึกษา ไม่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าว

⁸⁹ มาตรา 26 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

⁹⁰ มาตรา 38 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546

⁹¹ มาตรา 53 (4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

4.4 การสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมาพิจารณาโดยพิจารณาให้ยึดหลักคุณธรรมมีความเที่ยงธรรม เปิดเผย โปร่งใส และพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก และความประพฤติในการรักษาวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ

การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน ให้พิจารณาผลการปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนเป็นหลัก ตามแนวทางการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติในการเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วตามหลักการที่ ก.ค.ศ. กำหนดแล้วให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 53 เป็นผู้สั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน⁹²

มาตรานี้ บัญญัติในเรื่องการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาว่าจะต้องปฏิบัติตามหลักการที่ ก.ค.ศ. กำหนด และให้พิจารณาผู้ที่มีผลงานที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนเป็นหลัก และให้อยู่ภายใต้หลักคุณธรรมมีความเที่ยงธรรม เปิดเผย โปร่งใส แต่มีข้อสังเกตว่า เมื่อดำเนินการตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้สั่งเลื่อนเงินเดือนทำให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา มีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนเฉพาะ ครูผู้ช่วย ครู และบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่มีวิทยฐานะเท่านั้น ตามมาตรา 53 (4)

4.5 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชา แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า และในการสอบสวนและจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

การสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 53 เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและต้องมีกรณีมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เว้นแต่กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกันและในจำนวนผู้กล่าวหาดังกล่าว ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นที่สูงกว่า ของผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาคนอื่น ก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นที่สูงกว่าดังกล่าว เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด⁹³

⁹² มาตรา 73 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

⁹³ มาตรา 98 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรานี้จะเห็นว่าให้อำนาจผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งการสอบสวนจะมี 2 ระดับ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง และการสอบสวนวินัยร้ายแรงในกรณีการสอบสวนวินัยร้ายแรงผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพราะฉะนั้นผู้อำนวยการสถานศึกษาจะมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงเฉพาะครูผู้ช่วย ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่มีวิทยฐานะเท่านั้น เพราะครูที่มีวิทยฐานะชำนาญการ ครูชำนาญการพิเศษ และครูเชี่ยวชาญ ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 (5) คือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

4.6 การพิจารณาอนุญาตหรือยับยั้งการลาออกของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

นอกจากการลาออกจากราชการ เพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเพื่อรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดลาออกจากราชการ ให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้พิจารณาอนุญาต

กรณีผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 พิจารณาเห็นว่า จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการ จะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ขอลาออกก็ได้ แต่ต้องแจ้งการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอลาออกทราบ เพื่อครบกำหนดเวลาที่ยับยั้งแล้วให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันถัดจากวันครบกำหนดเวลาที่ยับยั้ง⁹⁴

มาตรานี้ เป็นการกำหนด อำนาจการอนุญาตการลาออกและยับยั้งการลาออกของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งกำหนดให้เป็นไปตามอำนาจตามมาตรา 53 ซึ่งผู้อำนวยการสถานศึกษาจะมีอำนาจอนุมัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่มีวิทยฐานะเท่านั้น ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีวิทยฐานะลาออก ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องรายงานต่อไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้อนุมัติให้ลาออกหรือยับยั้งการลาออกจากราชการ

⁹⁴ มาตรา 108 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

5. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550

5.1 ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี...ฯลฯ⁹⁵

5.2 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามที่กำหนดในข้อ 1 ในระยะแรกให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้⁹⁶

5.2.1 ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.2 ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกระจายอำนาจ

5.2.3 ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา

5.2.4 ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา

5.2.5 มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่

5.2.6 มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษานั้นมีความเข้มแข็งและความคล่องตัว

5.2.7 เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา

5.2.8 เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ

โดยตรง

ตามกฎกระทรวง กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550 เพื่อให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำกฎกระทรวง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งด้านวิชาการ

⁹⁵ ข้อ 1 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550

⁹⁶ ข้อ 2 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550

งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัด โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การกระจายอำนาจ ด้านวิชาการ ได้กระจายไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเรื่องการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ การนิเทศ การศึกษา การแนะแนว การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุว องค์กร หน่วยงาน สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานวิชาการของสถานศึกษา การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น การวางแผนด้านวิชาการ และการประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น ซึ่งการกระจายอำนาจใน 3 รายการสุดท้ายนี้ สำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนสถานศึกษานั้น นอกจากงานด้านวิชาการดังกล่าวแล้วยังได้รับการกระจายอำนาจในเรื่องการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา การวัดผล ประเมินผล และการดำเนินการเทียบโอนผลการเรียนรวมทั้งการคัดเลือกหนังสือเรียนแบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษาอีกด้วย

2. การกระจายอำนาจ ด้านงบประมาณ ได้กระจายไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเรื่องการอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนการศึกษา การวางแผนพัสดุ การกำหนดรูปแบบรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน การนำเงินส่งคลัง การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงานการจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณ เพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตรง การโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ซึ่งการกระจายใน 5 รายการสุดท้ายนี้สำหรับเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

3. การกระจายอำนาจด้านการบริหารบุคคล ได้กระจายไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเรื่องการจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษา การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือน การลา (สำหรับสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามีอำนาจการลาทุกประเภทที่ไม่อยู่ในอำนาจของผู้อำนวยการสถานศึกษา ส่วนสถานศึกษา มีอำนาจการลาของบุคลากรสังกัดสถานศึกษาที่ไม่มีระเบียบกำหนดไว้โดยเฉพาะ) การประเมินผล การปฏิบัติงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจาก ราชการไว้ก่อน การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การออกจากราชการ การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การส่งเสริมการประเมินวิทย ฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การส่งเสริมการยกย่องเชิดชูเกียรติ การส่งเสริม มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และ การวางแผนอัตรากำลังซึ่งกระจายอำนาจภาระงานสุดท้ายนี้ สำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาด้วย อย่างไรก็ตามในเรื่องการ บริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา

4. การกระจายอำนาจด้านการบริหารทั่วไป ได้กระจายอำนาจไปยังสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเรื่องการพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การ ประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผนการจัดการ ระบบการ บริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การ ดำเนินงานธุรการ การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การประสาน การจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัย การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน การ ประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การรายงานผลการปฏิบัติงาน การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน การ กำหนดแนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน การวางแผนการ บริหารงานการศึกษา การกำหนดแนวทางการรับนักเรียนและจัดสรรโอกาสทางการศึกษาและการ ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาซึ่งการกระจายอำนาจใน 3 ภาระงานสุดท้ายนี้สำหรับสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาด้วย

6. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาศัยอำนาจตามความในข้อ 3 และข้อ 5 แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงออกกฎประกาศการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

6.1 เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ออกประกาศการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดดังโดยคำนึงถึงความพร้อมของสถานศึกษาที่มีความแตกต่างกัน ในระยะแรกจึงกำหนดสถานศึกษาออกเป็น 2 ประเภท คือ สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง เป็นสถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไปและมีผลการประเมินคุณภาพจากสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาในภาพระดับดี ได้จัดทำแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในสถานศึกษา รวมทั้งสร้างเครือข่ายสถานศึกษา และสถานศึกษาประเภทที่สองเป็นสถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายของสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง⁹⁷ ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะร่วมกันจัดทำแผนการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง สร้างนวัตกรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและจัดเครือข่ายสถานศึกษาโดยสถานศึกษาทั้ง 2 ประเภท ได้รับการกระจายอำนาจทั้งในส่วนที่เหมือนกันและแตกต่างกันมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

6.1.1 การกระจายอำนาจด้านวิชาการ สถานศึกษาทั้งสองประเภทได้รับการกระจายอำนาจเช่นเดียวกัน แต่สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง จะได้รับเพิ่มเติมในเรื่องการนำรายวิชา

⁹⁷ ข้อ 2 (1) ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

พิเศษมาเพิ่มหรือปรับใช้ในหลักสูตร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาและรายงานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาทราบและการนำหลักสูตรพิเศษอื่นใดมาทดแทนหลักสูตรสถานศึกษา โดยความเห็นชอบจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ในเรื่องการวางแผนงานวิชาการ การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาและการพัฒนาระบบประเมินคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษาสถานศึกษาทั้งสองประเภทต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาก่อน

6.1.2 การกระจายอำนาจด้านงบประมาณ สถานศึกษาทั้งสองประเภทได้รับการกระจายอำนาจเช่นเดียวกันหากแต่สถานศึกษาประเภทที่หนึ่งจะได้รับเพิ่มเติมในเรื่องการเบิกเงินจากคลังและการนำเงินส่งคลัง โดยสถานศึกษาทั้งสองประเภทต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาก่อนในเรื่องการจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณ การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับจัดสรร การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาและการจัดทำประโยชน์จากทรัพย์สินทั้งนี้ในกรณีที่สถานศึกษาประเภทที่สองร้องขอหรือในกรณีที่จำเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสามารถดำเนินการแทนสถานศึกษาประเภทที่สองในเรื่องการจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณและการจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณได้

6.1.3 การกระจายอำนาจด้านบริหารงานบุคคล สถานศึกษาทั้งสองประเภทต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลัง การเสนอให้ความดีความชอบ การบังคับบัญชา การจ้างลูกจ้างหรือพนักงานราชการและการพัฒนาบุคลากร ทั้งนี้ในเรื่องการวางแผนอัตรากำลังจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาก่อน

6.1.4 การกระจายอำนาจด้านการบริหารทั่วไป สถานศึกษาทั้งสองประเภทได้รับการกระจายอำนาจเช่นเดียวกันแต่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาก่อนในเรื่องการวางแผนการบริหารงานการศึกษา การกำหนดแนวทางการรับนักเรียนและจัดสรรโอกาสทางการศึกษา การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาและการเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา

จะเห็นได้ว่าตามที่มีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 นั้น เป็นผลมาจาก

การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษาให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กฎกระทรวงดังกล่าวได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าใจถึงสาระสำคัญที่เป็นแนวคิด วัตถุประสงค์ขอบข่ายภารกิจนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารและการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพแต่โดยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกฎกระทรวงที่ออกใช้บังคับไม่ได้กำหนดให้โรงเรียนมีอำนาจอย่างแท้จริงเพียงแต่อาศัยอำนาจจากผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปมอบอำนาจให้โรงเรียนและยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชากำกับดูแลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่สามารถบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระไม่สามารถดำเนินการออกระเบียบข้อบังคับของโรงเรียนได้เอง เช่นการกำหนดมาตรฐานของครู ของผู้บริหาร มาตรฐานค่าตอบแทน เป็นต้น เพื่อเป็นหลักประกันในระบบบริหาร หรือควรให้โรงเรียนมีความยืดหยุ่นในการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับหรือการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยให้การดำเนินงานของโรงเรียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

7. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ เกิดขึ้นโดยมีมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดรับรองไว้ และเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแต่ในขณะเดียวกันเพื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลย่อมมีสิทธิหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายที่บัญญัติไว้คือ

7.1 สิทธิหน้าที่ของสถานศึกษาจะนำมาซึ่งสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกันกับนิติบุคคลอื่นหรือบุคคลธรรมดา ที่บัญญัติให้นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติ แห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ ดังได้บัญญัติ หรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง⁹⁸

มาตรานี้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลย่อมมีสิทธิหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย เช่น สามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ได้เอง เช่นการซื้อขาย แลกเปลี่ยนทรัพย์สินและการจัดการรายได้ของสถานศึกษา อาจเป็นเจ้าของหรือลูกหนี้และถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ โดยเฉพาะในทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีผู้อุทิศหรือบริจาคให้ รวมทั้งเป็น

⁹⁸ มาตรา 66 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โจทก์และจำเลยในอรรถคดีต่าง ๆ ทั้งนี้จะต้องรับผิดทางแพ่งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายและภายใต้ขอบวัตถุประสงค์⁹⁹

7.2 สิทธิหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคล

ผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้แทนนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า นิติบุคคลต้องมีผู้แทนคนหนึ่งหรือหลายคน ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย ข้อบังคับ หรือ ตราสารจัดตั้งจะ ได้กำหนดไว้ ความประสงค์ของนิติบุคคล ย่อมแสดงออกโดยผู้แทนนิติบุคคล¹⁰⁰

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นผู้แทนนิติบุคคล ของผู้อำนวยการสถานศึกษา การกำหนดขึ้นตามกฎหมาย มาตรา 39 (4) ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษา ตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ นอกจากนั้นผู้แทนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนี้ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ในข้อ 5 ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นผู้แทนของนิติบุคคลสถานศึกษาในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

นอกจากนี้ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก หากการกระทำนั้นกระทำไปนอกขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่เสียสิทธิไต่เบี่ยง เอากับผู้ก่อความเสียหาย ถ้าความเสียหายเกิดแก่บุคคลอื่น เกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าว ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายนั้น¹⁰¹

เพราะฉะนั้นหากจะดูสิทธิหน้าที่ของนิติบุคคล ก็จะดูได้จากวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ สิทธิ หน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลไว้ แต่เมื่อมีการออก ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษา

⁹⁹ กระทรวงศึกษาธิการ (2546) คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล กรุงเทพมหานคร องค์การรับส่งสินค้าและวัตถุภัณฑ์ (ร.ศ.พ.) หน้า 20

¹⁰⁰ มาตรา 70 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁰¹ มาตรา 76 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ข้อ 4 กำหนดว่า ให้สถานศึกษามี
วัตถุประสงค์และมีอำนาจหน้าที่เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษา
แห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ เพราะฉะนั้นสถานศึกษา
นิติบุคคล จึงมีวัตถุประสงค์และมีอำนาจหน้าที่เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น



บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบการศึกษาความเป็นนิติบุคคล ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยกับประเทศอังกฤษ

1. การศึกษาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของไทยต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากการบัญญัติให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลและให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระทั้ง 4 ด้าน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีการกำหนดสาระสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สถานศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง¹⁰² และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจออกกฎกระทรวง¹⁰³ กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง¹⁰⁴ กระทรวงศึกษาธิการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยจัดทำแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สถานศึกษาตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ออกประกาศ เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้าใจสาระสำคัญที่เป็นแนวคิด วัตถุประสงค์ขอบข่ายภารกิจและแนวทางการปฏิบัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสถานศึกษานำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารและการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยกำหนดรูปแบบกำหนดการกระจายอำนาจไว้ในกฎหมาย รูปแบบมอบอำนาจจากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย จากส่วนกลางไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา รูปแบบการแบ่งอำนาจโดยการแบ่งอำนาจให้มีผู้

¹⁰² มาตรา 44 วรรคสอง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

¹⁰³ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

¹⁰⁴ มาตรา 39 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ปฏิบัติราชการแทน แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้เจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีเจตนาให้โรงเรียน มีอิสระในการเรื่องการบริหารแต่เมื่อวิเคราะห์จากสภาพการบริหารสถานศึกษานิติบุคคลแล้ว จะพบว่ามีปัญหาที่เห็นเป็นประจักษ์ในการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1.1 การจัดการศึกษาของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลด้านวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานหลัก การบริหารงานวิชาการ เป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน ซึ่งครอบคลุมเกี่ยวกับการนำหลักสูตรไปใช้ การทำแผนการสอน การปรับปรุงการเรียนการสอน การใช้สื่อการสอน การประเมินผลการวัดผล และการนิเทศการสอน เป็นต้น การบริหารการศึกษาเป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคลเพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพ คนจะมีคุณภาพคือมีความรู้ ความสามารถ ความคิด และความเป็นคนดีได้ จะต้องมีการเรียนการสอนหรือจะต้องมีการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานวิชาการจึงถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารที่จะพัฒนาผู้เรียนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้มีหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และให้สถานศึกษานิติบุคคลจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษาเองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาแห่งชาติขึ้น ซึ่งมีปัญหาเกิดขึ้นดังนี้

1. ปัญหาการจัดทำหลักสูตร (Curriculum) สถานศึกษา ความสำเร็จของการใช้หลักสูตรของสถานศึกษาอยู่ที่ครูเปลี่ยนแปลงการเรียนการสอนและผู้เรียนเกิดคุณภาพได้จริง เมื่อสถานศึกษาจะต้องจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษาเอง มีข้อควรคำนึง 2 ประการ คือ ต้องเชื่อมโยงกับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 และจะต้องพัฒนาผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ สถานศึกษาต้องศึกษา วิเคราะห์ทำความเข้าใจวิธีคิดและความคิดของภูมิปัญญาท้องถิ่น นำกระบวนการหรือแนวคิดของภูมิปัญญาท้องถิ่นมาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา นำกระบวนการคิดของภูมิปัญญาชาวบ้านมาเสริมสร้างให้สอดคล้องกับแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ สร้างกระบวนการคิดหลายด้าน หลายมุม โดยส่งเสริมให้ผู้เรียนได้คิดอย่างอิสระแล้วเชื่อมโยงกับชีวิตจริงและให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตร โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาต้องเข้าร่วมด้วย แต่จากสภาพการดำเนินการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา ครูและบุคลากรในสถานศึกษาโดยส่วนใหญ่จะขาดความรู้ในการจัดทำหลักสูตร การวิเคราะห์หลักสูตร ซึ่งทำให้ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อเจตนารมณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติได้ ตลอดทั้งการจัดทำโครงสร้างหลักสูตรและสาระการเรียนรู้ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในหลักสูตรของสถานศึกษาจะต้องสอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 แต่

ในสภาพปัจจุบัน การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษามีปัญหาในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาซึ่งสามารถสรุปปัญหาได้ดังนี้¹⁰⁵

1.1 ปัญหาการไม่ยอมรับและไม่เปลี่ยนแปลงบทบาทการสอนของครูตามแนวหลักสูตร

1.2 ปัญหาการจัดอบรมครูให้มีความรู้เกี่ยวกับหลักสูตรสถานศึกษา

1.3 ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

1.4 ผู้บริหารต่าง ๆ ไม่สนใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร

1.5 คณะกรรมการสถานศึกษา ก็ขาดความรู้ทางการศึกษาในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา

2. เนื่องจากสถานศึกษาแต่ละแห่งมีบริบทต่างกัน ความพร้อมต่างกันรวมทั้งมีความแตกต่างทั้งด้านงบประมาณ ทรัพยากร สถานที่ บุคลากร รวมทั้งนักเรียนในแต่ละสถานศึกษา มาจากครอบครัว ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมที่ต่างกัน จึงเป็นปัญหาในการจัดทำหลักสูตรเช่นกัน นอกจากนี้ในสภาพที่โรงเรียนส่วนมากเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ก็ยังมีปัญหามากขึ้น จากการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาพบว่าสถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดทำหลักสูตรได้ ต้องอาศัยคู่มือครู ไม่มีการวิเคราะห์หลักสูตรก่อนจัดทำแผนการเรียนรู้ ส่วนใหญ่มักซื้อแผนการเรียนรู้สำเร็จรูป ซึ่งทำให้ไม่สามารถที่จะสะท้อนความเป็นจริงของสภาพปัญหาของท้องถิ่น และความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นได้ และสถานศึกษาบางแห่งจะกำหนดหลักสูตรสถานศึกษาเพียงเพื่อให้เป็นไปตามที่ส่วนกลางกำหนดเท่านั้น โดยไม่ได้มีการสอนอย่างจริงจังตามหลักสูตรสถานศึกษา

1.2 การบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลในด้านการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา

เงินงบประมาณคือจำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายรับและรายจ่ายหรือเงินที่ทางราชการจัดสรรให้แก่ส่วนราชการและอนุญาตให้จ่ายและก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งมีรายจ่ายงบกลาง เช่นเงินเลื่อนขั้นและเงินปรับวุฒิ เงินสวัสดิการต่าง ๆ และรายจ่ายของส่วนราชการ เช่นงบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น ๆ ส่วนการบริหารงบประมาณหมายถึงการจัดการดำเนินการใช้งบประมาณที่ได้รับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่นในการใช้เงินงบประมาณตรงตามวัตถุประสงค์เพื่อเด็กนักเรียน เพื่อพัฒนาการเรียนการสอน

¹⁰⁵ สุภาพร แพรพวนิต (2554) “ปัญหาและแนวโน้มในการพัฒนาหลักสูตร” ค้นคืนวันที่ 10 กรกฎาคม

การใช้เงินงบประมาณต้องตรงตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดและใช้ได้ตามกำหนดเวลา¹⁰⁶ งบประมาณของโรงเรียนได้มาจากการจัดสรรของรัฐและ อีกส่วนหนึ่งมีการระดม ทรัพยากรจากผู้ปกครอง การอนุมัติงบประมาณของสถานศึกษายังคงเป็นอำนาจของเจ้าสังกัด โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ใช้เงิน โรงเรียนไม่มีระเบียบพัสดุที่จะกำหนดได้เอง การบริหารงานพัสดุใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารทางการศึกษาในด้านงบประมาณในสถานศึกษาดังนี้

1. การจัดการรายได้ของสถานศึกษาของนิติบุคคล ตามที่ปฏิบัติไว้ในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งกำหนดให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินในการจัดการรายได้ดังต่อไปนี้

1.1 การจัดการรายได้จากอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของรัฐที่เป็นที่ราชพัสดุ

ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้จ่าย และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดการรายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษาไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้งบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในประเด็นนี้การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2551 ซึ่ง โรงเรียนไม่สามารถที่จะกำหนดระเบียบขึ้นมาบังคับใช้เองได้ แต่ที่ราชพัสดุนี้โรงเรียนของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่ใช้ประโยชน์อยู่ก่อนและหลังวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับ คือวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ไม่ต้องปฏิบัติตาม

¹⁰⁶ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต 3 คู่มือแนวปฏิบัติกรเบิกจ่ายงบประมาณ เอกสารลำดับที่ 4/2547 กลุ่มงานบริหารงานการเงินและสินทรัพย์ หน้า 1-2

หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แต่ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุ เช่นหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการซื้อใช้หรือเลิกใช้ประโยชน์ยังคงมีผลบังคับให้โรงเรียนนิติบุคคลต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของโรงเรียนของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่ได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษาหลังวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของโรงเรียนของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุแต่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2551 หมายความว่าที่ราชพัสดุของโรงเรียนที่ได้มาก่อนวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 การเลิกใช้ประโยชน์ยังคงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ 2518 ในประเด็นนี้เห็นว่าเมื่อโรงเรียนเป็นนิติบุคคลที่ดินที่โรงเรียนใช้ประโยชน์ก่อนวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ในความเห็นของผู้เขียนสมควรโอนกรรมสิทธิ์เป็นของโรงเรียนนิติบุคคลนับแต่วันที่ที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

1.2 การใช้อำนาจในการจัดหารายได้จากการบริหารของสถานศึกษาและการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์และภารกิจของสถานศึกษา ซึ่งเป็นการระดมทรัพยากรจากชุมชนและผู้เกี่ยวข้อง แต่ด้วยสภาพบังคับตามนโยบายของรัฐที่กำหนดให้รัฐจัดการเรียนภาคบังคับ โดยให้เรียนฟรี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทำให้สถานศึกษาไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและในขณะเดียวกันสถานศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเป็นเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียน ไม่พอเพียงต่อการพัฒนาการศึกษา ทำให้โรงเรียนต้องไประดมทรัพยากรจากผู้ปกครองเป็นส่วนใหญ่ เช่น การเรียกเก็บค่าเล่าเรียนที่เป็นการจัดการเรียนพิเศษ เช่น ค่าเล่าเรียนคอมพิวเตอร์ ค่าเล่าเรียนภาษาต่างประเทศ กับครูต่างชาติ ทำให้สถานศึกษามักจะถูกร้องเรียนเมื่อมีการระดมทรัพยากรจากผู้ปกครอง

1.3 การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายของผู้บริหารในสถานศึกษา และเขตพื้นที่ในเรื่องการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับงบประมาณการดำเนินการทางงบประมาณ และการทำนิติกรรมสัญญา

ด้วยสถานศึกษานิติบุคคลไม่ได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพราะฉะนั้นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำและเสนอ

งบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนการตรวจสอบและติดตามการใช้เงินงบประมาณ ต้องได้รับมอบอำนาจจากผู้บริหารในราชการส่วนกลางทำให้สถานศึกษามีภารกิจในเรื่องงบประมาณ คือ การจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ และการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการใช้เงิน แต่สิ่งที่กำหนดเป็นเพียงหลักการเท่านั้น เพราะในปัจจุบันสถานศึกษาจะต้องดำเนินการตามเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนงบประมาณอื่น ๆ เช่น ที่ดินสิ่งก่อสร้างสถานศึกษาจะได้รับการจัดสรรตามที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรให้มายังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ๆ เลือกพิจารณาว่าจะจัดสรรให้สถานศึกษาใดตามเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วน นอกจากนี้ ค่ารักษาพยาบาล การรับค่าเช่าบ้าน ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้อนุมัติ สถานศึกษาไม่ได้เป็นหน่วยเบิกเงินจากคลังจังหวัด การจ่ายเงินจะต้องจ่ายผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารการบัญชี การบริหารพัสดุและสินทรัพย์เมื่อสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลขึ้นมา สถานศึกษาก็จะต้องจัดทำบัญชี ต้องชำระบัญชี ต้องบริหารทรัพย์สินเอง แต่ถึงอย่างไรก็ตามไม่ว่าสถานศึกษาจะบริหารจัดการได้ อย่างอิสระเต็มที่ เพราะยังต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบที่กำหนด เช่น การบริหารพัสดุ สถานศึกษา ยังคงต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ทำให้สถานศึกษาต้องมีภาระมากขึ้น ประกอบกับไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณโดยตรง ซึ่งสรุปปัญหาในการดำเนินการได้ดังนี้¹⁰⁷

- 1) บุคลากรที่ทำหน้าที่ทางการเงินไม่มีความรู้เกี่ยวกับงานการเงินและบัญชีของโรงเรียน รวมทั้งขาดการนิเทศด้านการบริหารงานงบประมาณ
- 2) สถานศึกษาบางแห่งได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทั้งด้านการเงินและการบัญชีในคนเดียวกัน จึงเกิดปัญหาการทุจริตขึ้น
- 3) ชั่วโมงสอนของครูผู้ปฏิบัติงานด้านธุรการ การเงินมาก ทำให้ครูผู้นั้นทำหน้าที่ในงานธุรการการเงินได้ไม่เต็มที่และทำได้อย่างถูกต้อง

จึงเห็นได้ว่าสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลยังขาดความอิสระ ความคล่องตัว ในการบริหารจัดการในด้านงบประมาณและไม่มีผู้ที่ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ โดยตรงเป็นเหตุทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติงานได้

1.3 การจัดการศึกษาของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลด้านการบริหารงานบุคคล

เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา เกิดความคล่องตัวอิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการ

¹⁰⁷ หวน พินธุพันธ์ (2554) “การบริหารทรัพยากรทางการศึกษา” ค้นคืนวันที่ 20 สิงหาคม 2554 จาก <http://personal.swu.ac.th./facstaffs/huan>

พัฒนาให้มีความรู้ความสามารถมีขวัญกำลังใจ มีความมั่นคง ก้าวหน้าในวิชาชีพ โดยกำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายในสถานศึกษาและหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคล พิจารณาความดีความชอบ ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระคล่องตัว ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาการศึกษาของผู้เรียน แต่ด้วยสภาพทางกฎหมายในทางปฏิบัติ และข้อกำหนดที่เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกมาใช้บังคับ ทำให้สถานศึกษาไม่ได้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล สามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

1.3.1 การวางแผนอัตรากำลัง

จากภารกิจในการวางแผนอัตรากำลัง สถานศึกษาซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติจะเสนอขออัตรากำลังครู ตามความจำเป็นโดยที่ ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารบุคคลจากส่วนกลาง จึงเป็นองค์กรกลางที่จะเป็นผู้กำหนดอัตรากำลังครู ต่อจำนวนนักเรียน แต่เมื่อสถานศึกษาเสนอความต้องการไปยัง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาให้ความเห็นชอบ แต่ด้วยสภาพความเป็นจริงถึงแม้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ที่จะให้ความเห็นชอบแล้วแต่หากราชการส่วนกลางไม่กำหนดตำแหน่งมาให้ สถานศึกษาก็จะไม่ได้รับอัตรากำลังตามที่ต้องการมาปฏิบัติงานและโดยส่วนใหญ่สถานศึกษาเกือบทุกแห่ง จะขาดอัตรากำลังและการเสนอความต้องการไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก็จะไม่ได้รับการจัดสรรให้ หากได้รับการจัดสรรก็ต้องใช้ระยะเวลาหลายเดือน

1.3.2 การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

ในการสรรหา หรือคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อมาปฏิบัติงานในสถานศึกษา สถานศึกษาจะไม่มีอำนาจหน้าที่ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดำเนินการแทน¹⁰⁸ ซึ่งเห็นได้ว่าในด้านการบริหารงานบุคคลสถานศึกษาจะไม่ได้มีความเป็นอิสระในเรื่องการสรรหา ซึ่งเมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ การกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ที่ต้องการให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในด้านการบริหารบุคคลประกอบกับหลักการบริหารโรงเรียนที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานแล้ว ทำให้เห็นได้ว่าเป็นเพียงการกำหนดรูปแบบไว้เท่านั้น นอกจากนี้หากเป็นกรณีที่สถานศึกษา มีความต้องการที่จะคัดเลือกบุคคล โดยเหตุพิเศษ ซึ่งสถานศึกษามีความจำเป็น ก็ไม่สามารถที่จะกระทำได้ด้วยตนเอง

¹⁰⁸ มาตรา 47 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ในส่วนการบรรจุแต่งตั้ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์ว่า ตำแหน่งใดใครเป็นผู้มีอำนาจในการตั้งบรรจุแต่งตั้ง ในส่วนของอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งนั้นผู้อำนวยการสถานศึกษา จะมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง เฉพาะตำแหน่งครูผู้ช่วย ตำแหน่งครู และบุคลากรทางการศึกษาอื่น¹⁰⁹ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา 53 แล้วจะเห็นว่าหากครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีวิทยฐานะ ตามมาตรา 39 แล้ว ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะไม่มีบทบาทดังกล่าว ด้วยเหตุผลที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้อำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ วิทยฐานะเชี่ยวชาญ¹¹⁰ เพราะฉะนั้นเมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีวิทยฐานะตั้งแต่ชำนาญการขึ้นไป ผู้อำนวยการสถานศึกษาก็จะมีบทบาทอำนาจต่อข้าราชการครูผู้นั้นน้อยลง

1.3.3 การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผู้อำนวยการสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูในสถานศึกษามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปพิจารณาบำเหน็จความชอบ เช่น การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ซึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้เป็นไปตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อผู้บริหารประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์แล้ว จะเสนอมาเพื่อให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้พิจารณาเสร็จแล้วจะให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้สั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าผู้อำนวยการสถานศึกษาจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาในเบื้องต้นเท่านั้น การพิจารณาที่มีผลตามกฎหมายจะเป็นอำนาจของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาไม่เห็นชอบด้วยก็สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงทำให้ผู้บริหารสถานศึกษา ไม่ได้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารงานบุคคล นอกจากนั้น ผู้อำนวยการสถานศึกษา ก็ไม่สามารถที่จะสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาที่มีวิทยฐานะตั้งแต่ชำนาญการขึ้นไป หากมีกรณีที่สถานศึกษาใดที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหมดมีวิทยฐานะชำนาญการขึ้นไป ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะ เป็นเพียงผู้เสนอบุคคลขึ้นไปเพื่อพิจารณาเท่านั้น

¹⁰⁹ มาตรา 53 (4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

¹¹⁰ มาตรา 53 (3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

1.3.4 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา¹¹¹ ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันนั้น ผู้บังคับบัญชาในระดับสถานศึกษาเป็นผู้ทรงอำนาจ มิใช่ผู้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามที่เคยปฏิบัติมาแต่ก่อน เพราะถือหลักการกระจายอำนาจ ในการดำเนินการทางวินัยนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้กำหนดระดับวินัยไว้ 2 ระดับ คือกรณีการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงและการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งอำนาจของผู้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็จะแตกต่างกันคือ กรณีการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงผู้อำนวยการสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 27 เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน คือผู้มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53¹¹² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายนี้ จะเห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะถูกจำกัดด้วยวิสัยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนหนึ่งด้วย เพราะบทบัญญัติตามมาตรา 53 จะกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบรรจุแต่งตั้งไว้ว่า การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งที่มีวิสัยฐานะผู้ที่มีอำนาจ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนผู้อำนวยการสถานศึกษาจะมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งครู ผู้ช่วย ตำแหน่งครู และตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งไม่มีวิสัยฐานะ ซึ่งสัมพันธ์กับอำนาจในการดำเนินการทางวินัย โดยเฉพาะในส่วนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง กำหนดให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จึงทำให้เห็นว่าในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้อำนวยการสถานศึกษาไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทั้ง ๆ ที่เป็นผู้บังคับบัญชา ในขณะที่หลักการบริหารการใช้โรงเรียนเป็นฐานหรือหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปยังสถานศึกษา และเน้นหลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration) และให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ เพราะฉะนั้นหากเกิดกรณีที่โรงเรียนที่มีครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิสัยฐานะชำนาญการทั้งหมด ผู้อำนวยการสถานศึกษาก็จะไม่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชา ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็จะทำ

¹¹¹ มาตรา 27 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

¹¹² มาตรา 98 วรรคสอง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ให้การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา ไม่ได้มีความเป็นอิสระคล่องตัว และไม่ได้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษาแต่อย่างใด

1.3.5 การออกจากราชการ

ในการพิจารณาอนุญาตหรือยับยั้งการลาออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้ยื่นหนังสือลาออกต่อผู้บังคับบัญชา แต่อำนาจในการพิจารณาอนุญาตหรือยับยั้งการลาออกคือผู้มีอำนาจตามมาตรา 53¹¹³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 คือหากกรณีที่เป็นตำแหน่งครูผู้ช่วยหรือบุคคลทางการศึกษาที่ไม่มีวิทยฐานะ ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตลาออกหรือยับยั้งการลาออก หากกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีวิทยฐานะชำนาญการขึ้นไปผู้มีอำนาจอนุญาตในการลาออกหรือยับยั้งการลาออกคือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1.4 การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลในด้านบริหารทั่วไป

การบริหารทั่วไป เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กร ให้บริการงานอื่น ๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริมสนับสนุน และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยมุ่งพัฒนาการศึกษา โดยมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

ภารกิจของสถานศึกษานิติบุคคลในด้านบริหารทั่วไป จะมีการดำเนินการในเรื่องธุรการ การจัดระบบการบริหารพัฒนาองค์กร การดูแลอาคารสถานที่ การรับนักเรียน การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา งานประสานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นงานที่เป็นงานประจำที่แยกย่อยจากการกำหนดไว้ในกฎหมาย ตามมาตรา 39 (1) (2) (6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้การบริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และการระดมทรัพยากร นอกจากนั้นจะถูกกำหนดให้สถานศึกษาบริหารงานตามที่ได้รับมอบหมายและการมอบอำนาจจากส่วนกลาง

จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการด้านบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษา จะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเสียมากกว่าที่จะเป็นปัญหาทางด้านกฎหมาย และเห็นว่าสถานศึกษาถึงแม้จะ

¹¹³ มาตรา 108 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

เป็นนิติบุคคลแต่การบริหารงานยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเหมือนเดิม

1.4.1 การพิจารณารับนักเรียนเข้าเรียน

สถานศึกษาไม่ได้มีความเป็นอิสระหรือคล่องตัวในด้านการพิจารณารับนักเรียนเข้าเรียน เช่นกรณีในการรับนักเรียนปีการศึกษา 2554 ในการพิจารณารับนักเรียนเข้าเรียนของสถานศึกษาจะต้องเป็นไปตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องนโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรับนักเรียน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2554 ในการรับนักเรียน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา จะกำหนดแนวปฏิบัติการรับนักเรียนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามวัน เวลาที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด เช่น ในการรับนักเรียนสำหรับโรงเรียนที่จัดการสำหรับเด็กปกติของโรงเรียนในระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ห้องละ 40 คน หากมีความจำเป็นต้องรับเกินให้รับได้ไม่เกินห้องละ 50 คน โดยให้เสนอสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอนุมัติตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากำหนด¹¹⁴ โดยที่โรงเรียนนิติบุคคลไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติแต่อย่างใด การที่จะรับนักเรียนเข้าเรียนนั้น น่าจะเป็นการตัดสินใจของสถานศึกษาเอง โดยให้สถานศึกษาขอความเห็นชอบต่อสำนักงานเขตพื้นที่ เพราะเหตุผลที่ว่าสถานศึกษาและชุมชน น่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงมากที่สุดในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และสถานศึกษาจะเป็นผู้รู้สมรรถภาพหรือความสามารถของสถานศึกษาอยู่แล้ว ทำให้เกิดปัญหานักเรียนไม่มีที่เรียนหรืออาจจะต้องไปเรียนไกลบ้านมากขึ้น ซึ่งในประเด็นในเรื่องการรับนักเรียนของสถานศึกษา เป็นการกำจัดสิทธิของสถานศึกษาอย่างมาก และทำให้สถานศึกษาไม่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจหาวิธีการที่เหมาะสมในการรับนักเรียน

1.4.2 การดำเนินการพัฒนาเครือข่ายหรือกลุ่มของสถานศึกษา

ในการบริหารภายในเขตพื้นที่การศึกษา จะแบ่งสถานศึกษาออกเป็นเครือข่ายย่อย มีหน้าที่ประสานงานในการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาระหว่างสถานศึกษา โดยมีคณะกรรมการดำเนินงานของเครือข่ายและมีประธานเครือข่ายในการประสานงานระหว่างเครือข่ายกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนั้นเครือข่ายยังสามารถดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เช่น การพิจารณาความดีความชอบผ่านเครือข่าย หรือการดำเนินการในด้านการ

¹¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2554) การรับนักเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2554 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย

บริหารงานทั่วไป แต่ด้วยการดำเนินกิจการของเครือข่ายที่มีผลในเรื่องสิทธิหน้าที่ของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา แต่การปฏิบัติหรือดำเนินการของเครือข่ายแม้จะได้กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ด้านการบริหารทั่วไปก็ตาม แต่ไม่ได้มีการกำหนดวิธีการที่ชัดเจนในการจัดตั้งเครือข่าย เพียงแต่กำหนดบทบาทและหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น

1.5 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาในการบริหารจัดการศึกษา

1.5.1 แนวคิดในการดำเนินการเพื่อให้กิจการของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพ จะต้องสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและตอบสนองนโยบายของรัฐ ดังนั้น จึงต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนทุกชั้นตอน เพราะถือว่าชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดคุณลักษณะของสถานศึกษาที่พึงประสงค์ เพื่อเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการศึกษาและการปรับปรุงการเรียนการสอน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ทุกโรงเรียนมีการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขึ้น¹¹⁵ เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของโรงเรียน จากแนวคิดดังกล่าวคณะกรรมการสถานศึกษาจึงเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐให้เข้ากับความต้องการของชุมชน โดยการกำหนดทิศทางในการจัดการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ผู้บริหาร/ครู หลักสูตร และการบริหารใน 4 ด้านคือ วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

ตามกฎกระทรวงการกำหนดจำนวนกรรมการคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสถานศึกษาให้สถานศึกษานาเล็กที่มีนักเรียนไม่เกินสามร้อยคนมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนเก้าคน สถานศึกษานาใหญ่ที่มีนักเรียนเกินกว่าสามร้อยคนมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนสิบห้าคน ประกอบไปด้วยผู้แทนดังต่อไปนี้¹¹⁶

- 1) ประธานกรรมการ
- 2) ผู้แทนผู้ปกครอง จำนวนหนึ่งคน
- 3) ผู้แทนครู จำนวนหนึ่งคน

¹¹⁵ มาตรา 40 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

¹¹⁶ ข้อ 2 กฎกระทรวงการกำหนดจำนวนกรรมการคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

- 4) ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนหนึ่งคน
 - 5) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนหนึ่งคน
 - 6) ผู้แทนศิษย์เก่า จำนวนหนึ่งคน
 - 7) ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่จำนวนหนึ่งรูปหรือหนึ่งคนสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก และจำนวนสองรูปหรือสองคนสำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่
 - 8) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคนสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กและจำนวนหกคนสำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่
 - 9) ผู้อำนวยการ เป็นกรรมการและเลขานุการ
- อย่างไรก็ตามการบริหารโดยคณะกรรมการก็ยังพบปัญหาในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการโรงเรียนนั้นถูกมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบมากมายแต่บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมอยู่มาก เช่น ขาดความรู้เรื่องการบริหารโรงเรียน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนน้อย ทั้งด้านงบประมาณ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากร นโยบายและเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจ สมาชิกในคณะกรรมการโรงเรียนส่วนมากจะขาดทักษะเรื่องกระบวนการตัดสินใจเป็นกลุ่ม การลดปัญหาความขัดแย้ง การแก้ปัญหาและทักษะอื่นๆ ขาดความชัดเจนในบทบาท ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองหรือของคณะกรรมการว่าจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบน้อยเพียงใด ไม่แน่ใจว่า คณะกรรมการโรงเรียนที่ตนเองสังกัดนั้นเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาหรือเป็นคณะกรรมการมีหน้าที่ในการตัดสินใจและจากรายงานการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาพบว่า กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ยังไม่สามารถปฏิบัติงานตามบทบาทที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการกำหนดทิศทางและนโยบายของสถานศึกษา¹¹⁷

1.5.2 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาในการบริหารจัดการการศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษา คือ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการปฏิรูปการศึกษาระดับสถานศึกษา ผู้บริหารที่ให้ความเอาใจใส่ต่องานวิชาการ ทุ่มเทให้กับการพัฒนาการเรียนการสอน มีคุณธรรม และมีภาวะผู้นำ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของสถานศึกษา ทำให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดี บุคลากรได้รับการพัฒนาและมีขวัญกำลังใจในการทำงาน

¹¹⁷ พิชิต ฤทธิ์จรูญ และคณะ (2553) รายงานการวิจัยและพัฒนานโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพมหานคร พรินทวานกราฟฟิค หน้า 24

ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาในด้านที่หนึ่ง คือ การจัดการศึกษาให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมาย หลักการแนวทาง รูปแบบจัดการศึกษา และด้านที่สองคือ การบริหารจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมของชุมชนหลายฝ่าย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ก็จะต้องอาศัยปัจจัยหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา ชุมชน ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการศึกษา จะต้องมียุทธศาสตร์ภาพ สมรรถภาพ และคุณลักษณะที่เอื้อต่อการจัดการศึกษามีความรู้ ความสามารถ และบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา¹ การกำหนด ดังกล่าวโดยเห็นว่าผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดึงสมรรถภาพของคณะกรรมการสถานศึกษาให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงของการปฏิรูปการศึกษาโดยมีการบริหารแบบโรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมีผลทำให้อำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารสถานศึกษาคนเดียวกลายมาเป็นการตัดสินใจในรูปของคณะกรรมการและการบริหารภายใต้การมีส่วนร่วมของสังคมทุกฝ่าย แต่ด้วยผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในสถานศึกษาและบริหารสถานศึกษาภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการสถานศึกษา และกรรมการสถานศึกษาจะเป็นผู้ร่วมในการพัฒนาการศึกษา ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องยอมรับการกระจายอำนาจ และต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ ความสามารถมีความตั้งใจในการพัฒนาการศึกษา จากรายงานการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่เป็นผู้นำทางวิชาการ สถานศึกษาส่วนใหญ่ขาดความพร้อมที่จะรองรับการเป็นนิติบุคคล¹¹⁸

1.6 เจตนารมณ์ในการกำหนดให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล

จากการปฏิรูปการศึกษา มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ว่า “ให้กระทรวงกระจาย

¹¹⁸ พิชิต ฤทธิจรูญ และคณะ (2553) รายงานการวิจัยและพัฒนานโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพมหานคร พรินทรวานกราฟฟิค หน้า 24

อำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง”¹¹⁹ และกำหนดให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา โดยบรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ¹²⁰ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตาม มาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹²¹ ดังนั้น โรงเรียนซึ่งเป็นนิติบุคคล จึงอยู่ในฐานะที่มีอำนาจในการปกครอง ดูแลบำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียนนอกจากนี้ จากการบัญญัติให้สถานศึกษา เป็น “นิติบุคคล” มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะทำให้ สถานศึกษามีอิสระ มีความเข้มแข็งในการบริหาร เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติโดยรวม ตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management: SBM) โดยมุ่งให้การจัดการศึกษาเป็นเรื่องเบ็ดเสร็จที่สถานศึกษาต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยจัดทำแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550 และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นแนวทางให้สถานศึกษา ผู้ปฏิบัติงานและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้าใจสาระสำคัญที่เป็นแนวคิด วัตถุประสงค์ขอบข่ายภารกิจและแนวทางปฏิบัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสถานศึกษานำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารและการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจไว้ในกฎหมาย รูปแบบมอบอำนาจจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายจากส่วนกลางไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาและรูปแบบการแบ่งอำนาจโดยการแบ่งอำนาจให้มีผู้ปฏิบัติราชการแทน เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้าน

¹¹⁹ มาตรา 39 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

¹²⁰ มาตรา 59 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

¹²¹ มาตรา 35 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

การบริหารทั่วไปไปยังสถานศึกษาสถานศึกษามีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวและสามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรี

แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพจริงการเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนโดยทั่วไปไม่ได้มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติมากเท่าใด เนื่องจากโรงเรียนทั่วไปยังคงเป็นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลการบังคับบัญชาของส่วนราชการ โรงเรียนยังไม่สามารถทำอะไรได้โดยอิสระทั้งหมด การเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เหมือนการเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2543 มีสถานะภาพเป็นองค์กรมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่กำหนดไว้ชัดเจนในการบริหารและจัดองค์กร มีอิสระในการดำเนินงาน รวมทั้งพัฒนาหลักสูตรและสื่อที่มีลักษณะเฉพาะตัว ออกกฎระเบียบเพื่อใช้บังคับออกคำสั่งทางการปกครอง ทำนิติกรรมที่ผูกพันองค์กรได้และรายได้ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน แต่โรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งและไม่มีกลไกทางกฎหมายที่กำหนดให้ดำเนินการได้ เพียงแต่อาศัยอำนาจจากผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปมอบอำนาจให้โรงเรียนและยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชากำกับดูแลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตามสภาพความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาย่อมทำให้สถานะทางกฎหมายแตกต่างไปจากเดิมบ้างซึ่งวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

1.6.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษารัฐต่อความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เมื่อสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ย่อมทำให้สถานศึกษามีสิทธิหน้าที่แตกต่างไปจากเดิม ซึ่งได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษา ซึ่งจะเกิดปัญหาที่ตามมาคือ

1) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 จึงได้กำหนดให้สถานศึกษา มีอำนาจปกครอง ดูแล ใช้อำนาจ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ให้ รวมทั้งสถานศึกษามีอำนาจที่จะดำเนินอสังหาริมทรัพย์ ที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ให้ซึ่งเมื่อก่อนสถานศึกษาจะไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใด ๆ กรณีเมื่อมีผู้บริจาคส่วนราชการระดับกรมจะเป็นผู้รับบริจาคซึ่งถือว่าเป็นข้อดีของสถานศึกษานิติบุคคลที่เพิ่มขึ้น และสถานศึกษาจะมีสิทธิในการบริหารจัดการได้เองแต่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการจัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาขั้น

พื้นฐานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2551 การรับบริจาคที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้างสถานศึกษา การจัดหาประโยชน์จากที่ดินและอาคารก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ การปกครอง ดูแล บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุก็ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่ราชพัสดุที่เกี่ยวข้อง การรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สถานศึกษา ก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สถานศึกษา พ.ศ. 2552 ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่าโรงเรียน ไม่มีอำนาจในการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องได้แต่อย่างใดซึ่งขัดกับความเป็นจริงในฐานะที่โรงเรียนเป็นนิติบุคคล นอกนี้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้บริจาค ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาก่อนและเมื่อจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ไปแล้ว จะต้องรายงานผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยเร็ว¹²² ซึ่งเป็นการกำหนดที่เห็นได้ว่าจะมีลักษณะและมีปัญหาว่าเมื่อสถานศึกษาได้จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ไป โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาแต่เมื่อรายงานไปยังผู้อำนวยการสถานศึกษา หากมีความเห็นขัดแย้งกันระหว่างคณะกรรมการสถานศึกษา กับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะแก้ปัญหาได้อย่างไร เพราะสถานศึกษายังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะแก้ไขสั่งการใหม่ได้ตามหลักการบังคับบัญชาแต่ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าเป็นการกำหนดที่ไม่ได้มีขอบเขตที่ชัดเจน และมีปัญหาในทางปฏิบัติของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

2) ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ข้อ 8 ได้กำหนดไว้ว่าในการดำเนินคดีกรณีถูกฟ้องคดีสถานศึกษาจะต้องรายงานให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบโดยเร็ว ซึ่งในกรณีที่สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลย่อมเป็นบุคคลตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นโรงเรียนมีสิทธิที่จะถูกฟ้องและเป็นผู้ฟ้องคดีได้ แต่ระเบียบนี้ได้กำหนดให้สถานศึกษาที่ถูกฟ้องคดีต้องรายงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดหน้าที่ว่าโรงเรียนจะต้องทำหรือมีหน้าที่อย่างไรบ้าง นอกจากนั้นในการมีอำนาจในการดำเนินคดีทางศาลได้เองหรือการฟ้องคดีได้เองก็เป็น แนวความคิดพื้นฐานของความเป็นนิติบุคคลคือทำอย่างไรให้เกิดเป็นบุคคลตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการแต่ในทางปฏิบัติสถานศึกษาเมื่อถูกฟ้องคดีแล้วจะต้องรายงานให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบ เพื่อแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น

¹²² ข้อ 6 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546

พื้นฐาน เป็นผู้ตั้ง ผู้รับผิดชอบคดี ในระเบียบนี้ก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนว่าหากสถานศึกษาจะต้องฟ้องคดีแล้วจะต้องดำเนินการอย่างไร และมีขอบเขตการฟ้องอย่างไร

3) ขอบเขตสิทธิหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อวิเคราะห์ถึงความเป็นมาและสิทธิหน้าที่ของนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เห็นว่าโรงเรียนเป็นบุคคลประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย มีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งบัญญัติแห่งกฎหมาย และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิติบุคคลเพราะฉะนั้นในการดำเนินงานของสถานศึกษานิติบุคคลมีความจำเป็นจะต้องมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น โดยทั่วไป ซึ่งเรียกว่าบุคคลภายนอก เมื่อได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ หรือตามกมหายที่ให้อำนาจไว้แล้ว หากปฏิบัติไม่ถูกต้อง ก็ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก แต่สภาพความเป็นนิติบุคคลเป็นของใหม่ผู้บริหารสถานศึกษาไม่เคยที่จะทำนิติกรรมสัญญาหรือผูกมัดสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกในทางแพ่งที่เป็นลักษณะการแสดงเจตนาแทนนิติบุคคล เพราะว่าเดิมผู้บริหารสถานศึกษา เป็นเพียงผู้ที่จะต้องปฏิบัติตาม นโยบาย รูปแบบของนิติกรรมก็เป็นไปตามที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้กำหนด สิ่งเหล่านี้ย่อมที่จะเป็นปัญหาและเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะผู้แทนของสถานศึกษานิติบุคคล ปัญหาเรื่องผู้แทนนิติบุคคล ของผู้อำนวยการสถานศึกษา ปัญหาสถานภาพความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา สถานศึกษายังไม่ได้มีการดำเนินการงานภายใต้ความเป็นนิติบุคคลจริง ๆ จะบริหารสถานศึกษาภายใต้แนวความคิดเดิม คือ บริหารตามที่ส่วนราชการส่วนกลางกำหนดมา แต่สถานภาพความเป็นผู้แทนนิติบุคคลของสถานศึกษา ซึ่งต้องแสดงเจตนาแทนสถานศึกษานั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้นกว่าเดิม และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากขึ้น การทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ ผู้บริหารสถานศึกษาก็จะต้องดำเนินการภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ แต่จากสภาพความเป็นจริง ยังมีผู้บริหารสถานศึกษาส่วนหนึ่งยังไม่เข้าใจคำว่านิติบุคคล อาจเกิดความเสียหายแก่ราชการและอาจต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก เป็นการส่วนตัวอีกด้วย หากมีการแสดงเจตนาหรือดำเนินการออกไปที่ไม่อยู่ในกรอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่มีการกำหนดไว้

2. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศอังกฤษ

การปกครองของอังกฤษนั้น อังกฤษเป็นส่วนหนึ่งของประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom) ซึ่งประกอบ ด้วย อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ กฎหมายอังกฤษ (English Law) ก็มีได้ใช้บังคับตลอดราชอาณาจักร โดยปกติแล้วสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือมีหลักกฎหมายที่ค่อนข้างจะแตกต่างกับอังกฤษและเวลส์ โดยเหตุที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมและศาสนา¹²³ อังกฤษได้แบ่งนิติบุคคลตามกฎหมายออกเป็นนิติบุคคลประเภทกลุ่มบุคคล (Corporation aggregate) และนิติบุคคลประเภทบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว (Corporation Sole)¹²⁴

1. นิติบุคคลประเภทกลุ่มบุคคล (Corporation aggregate) คือนิติบุคคลที่เป็นกลุ่มของบุคคล (Collection of individuals) ซึ่งร่วมกันเป็นอันเดียวกันภายใต้ชื่อเฉพาะและมีความเป็นอยู่อย่างต่อเนื่องและมีความสามารถในหลาย ๆ อย่างเช่นบุคคลธรรมดา เช่น ได้สิทธิมีหน้าที่ทำสัญญาฟ้องคดีหรือถูกฟ้อง เป็นต้น

2. นิติบุคคลประเภทบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว (Corporation Sole) คือนิติบุคคลที่ประกอบด้วยบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว แต่นิติบุคคลนั้นมีความเป็นอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยอาจถือสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ในกฎหมายได้ แต่ความต่อเนื่องนี้อาจมีการชะงักไปบ้างในกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือหายไปและรอบุคคลใหม่มา นิติบุคคลประเภทนี้มีลักษณะเฉพาะ โดยสิ่งที่เป็นนิติบุคคลดังกล่าวมี 2 ฐานะ คือ ฐานะนิติบุคคล (corporate capacity) และเป็นนิติบุคคลธรรมชาติ (natural capacity) บุคคลที่มาสืบตำแหน่งแทนจะรับสิทธิหน้าที่ทุกอย่างต่อเนื่องกันไป นิติบุคคลบางครั้งก็มีการแบ่งประเภทต่าง ๆ ตามรูปแบบหนึ่งอีกก็มี เช่น การแบ่งแยกตามภารกิจ (activities) อาจมีหลายประเภทแล้วแต่ความมุ่งหมายจะนำไปใช้ เช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษา เป็นต้น

¹²³ “ระบบนิติบุคคลมหาชนในกฎหมายอังกฤษ โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ” (2554) ค้นคืนวันที่ 16 กรกฎาคม 2554 จาก http://www.Opdc.go.th/oldweb/thai/legal/lq2_3.pdf

¹²⁴ ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2549) *หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม หน้า 73-75

จากการศึกษารายงานการวิจัย เรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของอังกฤษ ของรองศาสตราจารย์ ดร.ชนิตา รัศมีพลเมือง¹²⁵ สรุปได้ว่าในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศอังกฤษนั้น กฎหมายสำคัญฉบับแรกของการปฏิรูปการศึกษาคือ Education Act 1994 ที่บัญญัติเรื่องการศึกษาระดับบังคับให้เด็กที่มีอายุระหว่าง 5 – 15 ปี เข้าเรียนใน โรงเรียนขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและมีการจัดตั้งกระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education) หรือปัจจุบันเรียกว่า Department for Education and Skills (DfES) เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมการจัดการศึกษาของท้องถิ่น แต่จะไม่จัดการศึกษาว่าจ้างครู กำหนดหนังสือเรียน วางหลักสูตรหรือกำหนดเนื้อหาสาระในหลักสูตรโดยตรงต่อมามีรายงานผลการศึกษาวิจัยหลายฉบับที่แสดงให้เห็นว่ามาตรฐานวิชาการของโรงเรียนต่ำลง รัฐบาลอังกฤษจึงได้ประกาศพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษาหรือ Education Reform Act 1988 ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนกลุ่มด้อยโอกาส และได้บัญญัติหลักการจัดการสถานศึกษาในท้องถิ่น Local Management of School (LMS) โดยกำหนดว่าคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาของโรงเรียนประถมและมัธยมภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่ง (ไม่รวมโรงเรียนอนุบาล) จะได้รับเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมดที่จำเป็นในการบริหารองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์ สามารถกำหนดหลักสูตร (formula) ของการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนประถมและมัธยมได้แต่ต้องเป็นไปตามกรอบและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง และต้องเสนอแผนการจัดการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐบาลกลาง คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้ง จึงมีหน้าที่เป็นผู้นำด้านการศึกษาของชุมชนท้องถิ่น เป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์ของการศึกษา และเป็นผู้นำทุกภาคส่วนให้มาร่วมกันสร้างการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงการศึกษาในท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกัน องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานจากรัฐ หากพบว่าไม่สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ Secretary of State มีอำนาจที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการเพื่อดำเนินการใด ๆ ให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ หลังจากนั้น 1 ปี จะมีการประเมินรอบใหม่เพื่อติดตามผลการปฏิบัติงาน

การกระจายอำนาจทางการศึกษาในด้านความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ท้องถิ่น และสถานศึกษานั้นการกระจายอำนาจทางปกครองระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการโอนอำนาจ (devolution)

¹²⁵ ชนิตา รัศมีพลเมือง (2549) รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศอังกฤษ กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พรึกหวานกราฟฟิค

1. การจัดการศึกษาระดับชาติจากระดับกลางไปยังท้องถิ่น ในด้านการศึกษาระดับชาติ Department for Education and Skills (Dfes) มีหน้าที่กำกับดูแลเพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะประเด็นหลักคือ

1.1 การกำหนดเป้าหมายและนโยบายการศึกษาชาติ หลักสูตรการศึกษาชาติ การประเมินผลการเรียนตามกลุ่มอายุ

1.2 สนับสนุนการทำวิจัย การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาและการจัดทดสอบทั่วไป

1.3 กำหนดมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำ คุณลักษณะและประสิทธิภาพการศึกษา

นอกจากนี้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนสำหรับกิจการหลักบางประการ เช่นเงินกู้ยืมสำหรับโครงสร้างอาคารเรียน ด้วยเหตุนี้จึงมีอำนาจเข้าแทรกแซงองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นหรือคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาได้ นอกจากนี้รัฐบาลกลางเป็นผู้รับผิดชอบในการผลิตครูผู้สอนในสถานศึกษา เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรฝึกหัดครูก่อนประจำการ เป็นผู้พิจารณาเงินเดือนครูและมาตรฐานการทำงานของครู โดยกระทรวง ฯ จัดพิมพ์คู่มือให้แก่องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นและสถานศึกษาเป็นแนวทางในการทำงาน

2. ระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับมอบอำนาจการบริหารจากรัฐบาลกลางเพื่อดำเนินภารกิจที่ได้รับโอนอำนาจให้บรรลุเป้าหมายและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ถ้าหากรัฐบาลกลางไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับการใช้จ่ายเพื่อให้บริการแก่ประชาชนตามภารกิจ รัฐบาลกลางจึงต้องจัดสรรเงินอุดหนุนกิจกรรมที่สำคัญของท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจควบคุมกำกับรัฐบาลท้องถิ่นได้ ท้องถิ่นจึงมีบทบาทต่อการจัดการศึกษาในด้านบทบาทหลัก เช่นการดูแลโครงสร้างพื้นฐานของระบบโรงเรียนในภาพรวม ในด้านบทบาทการเป็นผู้นำ เช่น เป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์ของการศึกษาและเป็นผู้นำทุกภาคส่วนให้มาร่วมกันสร้างการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงการศึกษาในท้องถิ่น ส่วนในด้านการปรับปรุงโรงเรียนนั้น องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่ให้การสนับสนุนให้ผู้อำนวยการ โรงเรียน (heads) คณะกรรมการสถานศึกษา (governors) และครู ตลอดจนมีหน้าที่กระตุ้น ดูแล และพัฒนาการดำเนินงานของโรงเรียน

3. ในระดับสถานศึกษา สถานศึกษาแต่ละแห่งบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (school governing body) กรรมการหรือ school governors ประกอบด้วยผู้แทนหลายฝ่ายโดยปกติคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาของโรงเรียนในอุปถัมภ์ขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น ชุมชน ผู้ปกครอง และครูผู้สอนในโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนส่วนใหญ่ทำหน้าที่เฉพาะด้านธุรการ ซึ่งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาประกอบไปด้วย ผู้แทนจากผู้ปกครอง (Parent governors) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

ผู้แทนจากบุคลากร (Staff governors) เลือกจากครูผู้สอนและบุคลากรสายสนับสนุนในโรงเรียน ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (LEA governors) ผู้แทนจากผู้มีอุปการะ (Sponsor governors) แต่งตั้งจากผู้มีอุปการคุณทั้งด้านการเงิน วิชาการ และอื่น ๆ และผู้แทนจากชุมชน (Community governors) โดยแต่งตั้งจากกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน

ในบางกรณีสถานศึกษาอาจแต่งตั้งกรรมการสมทบ (Associate Members) จากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก แต่กรรมการประเภทนี้ไม่มีสิทธิออกเสียงในกิจการที่สำคัญตามกำหนด โดยทั่วไปคณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่สำคัญในการกำหนดค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายสำหรับกรรมการสถานศึกษา จัดประชุมผู้ปกครองประจำปี จัดทำรายงานประจำปีของสถานศึกษา รับเรื่องร้องเรียน แต่งตั้ง มอบหมายงานคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามภารกิจสถานศึกษา

คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ช่วยยกระดับมาตรฐานการศึกษาซึ่งพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน
2. วางแผนพัฒนาโรงเรียน
3. คัดเลือกผู้อำนวยการ โรงเรียน
4. พิจารณางบประมาณและการบริหารงานบุคคลของโรงเรียน
5. กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการประเมินผลงาน (performance agreement)
6. กำกับดูแลให้สถานศึกษาจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาชาติ
7. พิจารณาแนวทางการพัฒนานักเรียนในด้านจริยธรรม คุณธรรมและวัฒนธรรม
8. กำกับดูแลให้โรงเรียนจัดการศึกษาให้เด็กทุกคนโดยไม่ละเลยเด็กที่มีความต้องการพิเศษ
9. รับผิดชอบผลการดำเนินงานของสถานศึกษาต่อผู้ปกครองและชุมชน

เมื่อพิจารณาในระบบการศึกษาของประเทศอังกฤษจะมีลักษณะการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในลักษณะการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) จากรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษาดังนี้

3.1 การบริหารงานทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authorities) ในอังกฤษมีความหลากหลาย แบ่งเป็นหน่วยการปกครองแบบเอกรูปหรือระดับเดียว (Unitary หรือ Single-tier authorities) และแบบสองระดับ (Two-tier authorities) รายได้หลักประมาณ 48 % มาจากเงินอุดหนุนของรัฐ รองลงมา 25 % มาจากภาษีท้องถิ่น (Council tax) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทยกเว้นสภาอำเภอ (District Councils) มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและ

มัธยมศึกษา รวมถึงระดับการศึกษาปฐมวัย กิจกรรมเยาวชน การศึกษาผู้ใหญ่และบริการศึกษาอื่น ๆ สำหรับเด็กวัยเรียนที่อยู่ในพื้นที่ สภาท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงจัดตั้งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น บริหาร โดย Director of Education องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้จากการเลือกตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ปกครอง และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

สถานศึกษาในอังกฤษส่วนใหญ่อยู่ในความอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA – maintained schools) แบ่งเป็นสถานศึกษาประจำจังหวัด (county schools) ได้รับงบประมาณและค่าใช้จ่ายทั้งหมดจากรัฐผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA – maintained schools) กับสถานศึกษาอาสาสมัครซึ่งเดิมเป็นขององค์กรการกุศลหรือมูลนิธิ แบ่งเป็นสถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ (voluntary controlled schools) อยู่ในการดูแลขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ได้รับงบดำเนินการและงบลงทุนทั้งหมดจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นกับสถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (voluntary aided schools) บริหารโดยองค์กรการกุศล แต่ได้รับงบดำเนินการภารกิจหลักของสถานศึกษาผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและมีสิทธิได้รับงบลงทุน (capital costs) ประมาณร้อยละ 85 % และ โรงเรียนข้อตกลงพิเศษ (special agreement schools) ซึ่งเกิดจากข้อตกลงระหว่างองค์กรอาสาสมัครกับรัฐ ได้รับงบดำเนินการและงบลงทุนทั้งหมดจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและมีสิทธิได้รับงบลงทุนร้อยละ 85 อย่างไรก็ตาม Education Reform Act 1988 ได้ให้สิทธิผู้ปกครองในสถานศึกษาประจำจังหวัด (county schools) ลงคะแนนลับตกลงให้แยกตัวออกจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมาเป็นสถานศึกษาปกครองตนเองที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางโดยตรง (Grant - maintained schools) ปัจจุบันมีการปรับปรุงสถานศึกษาของรัฐใหม่แบ่งออกเป็น โรงเรียนชุมชน (Community Schools) ซึ่งเทียบได้กับ county School เดิม โรงเรียนอนุบาลในอุปถัมภ์หรือ Maintained Nursery Schools (MNS) โรงเรียนมูลนิธิหรือ Foundation Schools สถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (Voluntary Aided Schools) และสถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ (Voluntary Controlled Schools) การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในด้านการบริหารตาม Education Reform Act 1988 คือ

3.1.1 การบริหารจัดการสถานศึกษาในท้องถิ่น (Local Management of School - LMS) ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่มากขึ้นทั้งด้านบริหารการเงิน บุคคล วิชาการและอาคารสถานที่ มีเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพมาตรฐานและการบริหารจัดการที่ดีภายใต้การมีส่วนร่วม

3.1.2 ระบบการรับนักเรียนแบบเปิด (open enrollment system) ประยุกต์วิธีการเชิงตลาด ทำให้สถานศึกษาต้องจัดบริการที่ดีเพื่อดึงดูดให้นักเรียนเข้าศึกษาและจำนวนรายหัวนักเรียนจะถูกใช้เป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา

3.1.3 การปรับโครงสร้างคณะกรรมการสถานศึกษาเพิ่มจำนวนผู้แทนผู้ปกครองและให้อำนาจคณะกรรมการฯ รับผิดชอบการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาชาติได้เป็นครั้งแรก รวมทั้งให้อำนาจควบคุมการใช้งบประมาณที่สถานศึกษาได้รับจัดสรรด้วย

3.2 การบริหารงบประมาณและการเงิน

รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาสำหรับนักเรียนที่เข้าศึกษาในโรงเรียนภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น หลักการสำคัญในการจัดสรรเงินคือการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาและหลักความยุติธรรมหรือ LMS/ Fair Funding ควบคู่กับการรวมศูนย์อำนาจกลับมาที่ส่วนกลางเพื่อให้สถานศึกษาดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ชาติ

การจัดสรรเงินให้สถานศึกษาแบ่งเป็นสองขั้นตอน ขั้นตอนแรก รัฐบาลกลางจัดสรรเงินให้ท้องถิ่นโดย Office of Deputy Prime Minister (ODPM) พิจารณาความจำเป็นและศักยภาพในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขั้นตอนที่สององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดสรรเงินที่ได้รับจากรัฐบาลกลางให้สถานศึกษาแต่ละแห่งไม่น้อยกว่า 85 % แต่หักส่วนหนึ่งไว้เป็นงบกลางสำหรับกิจกรรมร่วมกันได้ โดยสรุป สถานศึกษาในท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐบาลกลางและองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อให้มีศักยภาพในการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

3.3 การบริหารงานบุคคล

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนายจ้างของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ให้การอุปถัมภ์ (LEA- maintained schools) คือ โรงเรียนชุมชนหรือโรงเรียนประจำจังหวัดเดิม (community หรือ county schools) สถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ (voluntary – controlled schools) โรงเรียนการศึกษาพิเศษประจำชุมชน (community special schools) และโรงเรียนอนุบาลในอุปถัมภ์ (maintained nursery schools) ส่วนครูและบุคลากรในโรงเรียนมูลนิธิ การกุศล (foundation schools) สถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (voluntary – aided schools) และโรงเรียนการศึกษาพิเศษการกุศล (foundation special schools) หรือสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (grant – maintained schools) ได้รับการว่าจ้างโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ครูผู้สอนในอังกฤษได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนต่างกันตามวุฒิและลักษณะการทำงาน เช่นระยะเวลาตามสัญญาว่าจ้าง สถานที่ตั้งของโรงเรียน การผ่านการอบรมตามโครงการพิเศษ

เช่น Advanced Skills Teachers หรือ Fast Track Programme ส่วนผู้บริหารสถานศึกษาได้รับค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มจากเงินเดือนปกติ ภายใต้หลักการ Local Management of Schools (LMS) สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในด้านการบริหารบุคคลตั้งแต่การแต่งตั้ง ให้ออก ประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีหน้าที่จัดครูที่เลี้ยงให้ครูที่เริ่มเข้าทำงานใหม่ตามโครงการ Induction Support Programme องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าร่วมสังเกตและให้คำแนะนำในกระบวนการคัดเลือกหรือแต่งตั้งครูผู้สอน บุคลากรสายสนับสนุนและผู้บริหารสถานศึกษาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนและต้องแต่งตั้งผู้ผ่านการคัดเลือก ไม่มีสิทธิโยกย้ายครูและบุคลากรไปทำงานที่โรงเรียนอื่น ส่วนรัฐบาลกลางมีบทบาทมากขึ้นในด้านการผลิตและพัฒนาครูทั้งก่อนและหลังประจำการ โดยการให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาสาขาขาดแคลน

3.4 การบริหารงานวิชาการและการประกันคุณภาพการศึกษา

การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเป็นเป้าหมายหลักของการปฏิรูปตามนโยบายแห่ง Education Reform Act 1988 ที่สำคัญคือการกำหนดให้มีหลักสูตรการศึกษาชาติ (The National Curriculum) การทดสอบด้านวิชาการระดับชาติ และการก่อตั้งสำนักมาตรฐานการศึกษา (Office for Standards in Education – OFSTED)

หลักสูตรการศึกษาชาติ รัฐบาลกลางประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาชาติเป็นหลักสูตรกลางครั้งแรกในปี 2000 ซึ่งมีการปรับปรุงในปี 2002 และ 2004 สถานศึกษาและองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องดูแลให้การเรียนการสอนในโรงเรียนเป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาชาติและมีความเป็นกลางทางการเมือง ผู้ปกครองสามารถร้องเรียนได้หากเห็นว่าสถานศึกษาหรือองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นไม่สามารถจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาชาติ

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีหน้าที่ดูแลให้สถานศึกษาประเมินตนเองและต้องร่วมกันรับผิดชอบกับองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นและผู้อำนวยการโรงเรียนให้สถานศึกษาจัดการศึกษาตามหลักสูตรการศึกษาชาติและมีการประกันคุณภาพการศึกษาให้สถานศึกษามีมาตรฐานการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงตามเป้าหมาย หากสถานศึกษาได้รับการประเมินว่ามีมาตรฐานต่ำกว่าเกณฑ์หรืออยู่ในภาวะเสี่ยงขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องเข้าไปดูแลเป็นพิเศษ จึงเห็นได้ว่าระยะแรกประเทศอังกฤษถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นอย่างเต็มที่เนื่องจากต้องการขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึงต่อผู้มีประเด็นปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำและคุณภาพทางการศึกษาประกอบกับความต้องการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจรัฐบาลกลางจึงได้ปรับปรุงแบบกระจายอำนาจการศึกษาเสียใหม่โดยยังคงให้มีการถ่ายโอนอำนาจอยู่เช่นเดิมแต่เน้นการถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นไปยังสถานศึกษาโดยตรงมากขึ้น ขณะเดียวกันเพื่อให้การปฏิรูป

การศึกษาบรรลุเป้าหมายในการยกระดับมาตรฐานการศึกษา รัฐบาลกลางจึงได้ดำเนินนโยบายแทรกแซงการจัดการศึกษาของท้องถิ่นผ่านทาง การจัดสรรเงินอุดหนุนตามยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดสูตรการจัดสรรเงิน หลักสูตรการศึกษาชาติ เกณฑ์มาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ การประกันคุณภาพการศึกษาและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

จะเห็นได้ว่าอังกฤษได้วางรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะการมอบอำนาจ (devolution) ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ อังกฤษจะบริหารจัดการศึกษาโดยจะกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในลักษณะเป็นการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) จากรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา ซึ่งสรุปได้ดังนี้

3.1 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา

3.1.1 สถานศึกษาที่อยู่ในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (LEA-maintained) แบ่งเป็นสถานศึกษาประจำจังหวัด (county schools) เป็นสถานศึกษาที่ได้รับการจัดตั้งและได้รับงบประมาณและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดจากรัฐผ่านองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาของแต่ละแห่ง สถานศึกษาอาสาสมัคร (voluntary schools) แบ่งเป็นสถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ (voluntary controlled) ตั้งขึ้นโดยองค์การกุศลหรือมูลนิธิแต่อยู่ในการดูแลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้รับงบดำเนินการและงบลงทุนทั้งหมดจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (voluntary aided schools) บริหารงานโดยองค์กรศาสนา แต่ได้รับงบดำเนินการผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหลักของสถานศึกษา และมีสิทธิได้รับงบลงทุน (capital costs) ประมาณร้อยละ 85 มีคณะกรรมการจากองค์กรหรือมูลนิธิที่ก่อตั้งเป็นกรรมการบริหารสถานศึกษาในจำนวนที่มากกว่ากรรมการบริหารอื่น ๆ และโรงเรียนข้อตกลงพิเศษ (special agreement schools) เป็นโรงเรียนที่เกิดขึ้นตามข้อตกลงระหว่างหน่วยงานอาสาสมัครและรัฐ ได้รับงบดำเนินการและงบลงทุนทั้งหมดจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและมีสิทธิได้รับงบลงทุนร้อยละ 85

3.1.2 สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุน (grant-maintained schools) เป็นสถานศึกษาที่เลือกเป็นอิสระจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาอย่างเต็มที่ เป็นโรงเรียนที่ผู้ปกครองออกเสียงให้โรงเรียนออกจากการควบคุมขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โรงเรียนบริหารกิจการของตนเองโดยมีความอิสระได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีกรอนุญาตให้สถานศึกษาอาสาสมัครและโรงเรียนการศึกษาพิเศษ ยื่นขอปกครองตนเองได้เช่นเดียวกัน

3.2 หลักการบริหารจัดการศึกษา

หัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยคือการยกระดับมาตรฐานการเพิ่มทางเลือกให้ผู้ปกครอง (parental choice) การลงทุนทางการศึกษาคุ่มค่า (best value) และการเพิ่มความรับผิดชอบ (accountability) จึงต้องมีการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างของการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความสมดุลแห่งอำนาจระหว่างองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา รัฐบาลกลางนำรูปแบบการบริหารองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการของภาคธุรกิจมาประยุกต์ในการบริหารสถานศึกษาประกอบด้วยผู้แทนจากสามกลุ่มเป็นหลัก ได้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) คือประชาชนผู้เสียภาษีและค่าบริการต่าง ๆ ให้รัฐบาลและท้องถิ่น ลูกค้ำคือบิดามารดาผู้ปกครองและผู้ว่าจ้างกับผู้จัดการศึกษาคือองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและครูผู้สอน โดยผู้แทนของผู้ปกครองและครูผู้สอนต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยรัฐบาลกลางได้วางแนวทางการบริหารจัดการศึกษาที่สำคัญ เช่น

3.2.1 หลักการจัดการสถานศึกษาของท้องถิ่น (Local Management of Schools – LMS) ให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้อำนวยการ โรงเรียนใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการเพียงพอต่อการสนองตอบความต้องการบิดามารดาผู้ปกครอง นักเรียน ชุมชนท้องถิ่นและผู้ว่าจ้าง

3.2.2 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และความโปร่งใส (Transparency) โดยสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามีชุมชนท้องถิ่น เอกชนและผู้ปกครอง มีข้อบังคับให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาต่อสาธารณะชน เช่น ข้อมูลรายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรและ โครงการใช้จ่าย รายงานผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา เป็นต้น

3.2.3 หลักประกันสิทธิภาพและการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น อยู่ภายใต้หลักการ Best Value โดยอาจเป็นผู้ดำเนินการภารกิจด้านต่าง ๆ ด้วยตนเองหรือดำเนินงานร่วมกับหุ้นส่วนนอกชุมชนหรือซื้อบริการหากจำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

3.2.4 หลักการบริหารจัดการตามผลปฏิบัติงาน (Performance Management) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดนโยบาย (Performance Management Policy) เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการประเมินคุณภาพภายใน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนและให้การบริหารจัดการบังเกิดประโยชน์แก่ครูผู้สอน นักเรียน และโรงเรียนโดยส่วนรวม ส่วนการประเมินคุณภาพภายนอกรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดกระบวนการตรวจสอบ

3.3 การบริหารงบประมาณและการเงิน

รัฐบาลกลางเน้นนโยบายที่เน้นการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาควบคู่กับการรวมศูนย์อำนาจในการดำเนินนโยบายเข้าแทรกแซงด้านการเงินหรือที่เรียกว่า Interventionist education policies for school financing โดยใช้ช่องทางการจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดโดย DfES เป็นการควบคุมท้องถิ่นทางอ้อม ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้จ่ายทางการศึกษาได้ด้วยนอกจากนี้ระบบและระเบียบการเงินของอังกฤษมีความยืดหยุ่นเพื่ออำนาจให้สถานศึกษาแสวงหารายได้และใช้ทรัพยากรร่วมกัน เช่น อนุญาตให้สถานศึกษาตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปตกลงบริหารงานภายใต้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาชุดเดียวกันและการให้สถานศึกษารวมกลุ่มกันขออนุญาตองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นตั้งบริษัทหรือ School Companies) เพื่อทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างให้แก่สถานศึกษาอื่น แต่ให้บริการแยกจากสถานศึกษาเพื่อจะได้ไม่ต้องแบกภาระหนี้สินแทน (หากมี)และอังกฤษเปิดโอกาสให้มีโครงการร่วมรัฐ-เอกชน ที่บริษัทเอกชนรวมกลุ่มกันเป็นการเฉพาะกิจให้บริการต่าง ๆ ที่องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องการ เช่นงานด้านอาคารสถานที่ หรือจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษาและคิดค่าบริการระยะยาว โดยให้จ่ายเป็นรายปี องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางโดยใช้ PFI credits (Private Finance Initiative) เพื่อนำไปจ่ายเงินค่าบริการรายปีและเป็นผู้รับผิดชอบชำระคืนค่าใช้จ่ายที่กลุ่มบริษัทดังกล่าวลงทุนไปก่อน พร้อมทั้งดอกเบี้ยและเงินปันผลผู้ถือหุ้น

3.4 การบริหารงานบุคคล

รัฐบาลอังกฤษให้ความสำคัญกับคุณภาพของครูก่อนประจำการและแสวงหามาตรการต่าง ๆ เพื่อทำให้ครูทุกคนผ่านการขอรับรองคุณวุฒิ (Qualified Teacher Status : QTS) มีการตั้ง Teacher Training Agency เป็นหน่วยงานอิสระมาทำงานด้านนี้โดยเฉพาะและมีการให้มาตรการจูงใจด้านการเงินเพื่อดึงดูดผู้มีความสามารถเข้ามาประกอบอาชีพ เช่น นักศึกษาครูในสาขาวิชาที่ขาดแคลนทุกคนได้รับทุนการศึกษาจากรัฐบาลตามโครงการ Golden Hellos และมีมาตรการเร่งผลิตครูเช่น Fast – Track Programme หรือมีการผลิตครูในโครงการเฉพาะ เช่น Advanced Skills Teachers ซึ่งจะผู้นำด้านการสอน เป็นต้น

ลักษณะการจ้างครูมีหลากหลาย กล่าวคือคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นนายจ้างของครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนการกุศล (Foundation schools) และสถานศึกษาอาสาสมัครภายใต้การช่วยเหลือของรัฐ (Voluntary Aided schools) ขณะที่องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEAs) มีฐานะเป็นนายจ้างครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนชุมชน (Community schools) ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนเต็มที่จากองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและ

สถานศึกษาอาสาสมัครภายใต้การควบคุมของรัฐ (Voluntary Controlled schools) แต่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษายังคงมีหน้าที่บางประการเกี่ยวกับการคัดเลือกและการจ้างงานตามกฎหมายว่าด้วยการจ้างงาน เป็นต้น ส่วนขึ้นเงินเดือนก็มีหลากหลายขึ้นอยู่กับลักษณะการว่าจ้าง คุณวุฒิ และประเภทของหลักสูตรที่สำเร็จการศึกษา นอกจากนี้ในด้านการบริหารบุคคลก็มีองค์กรสหภาพครู ซึ่งเป็นปากเสียงครูในเรื่องต่าง ๆ ทั้งเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการ เช่นการตั้ง School Teachers Review Body (STRB) มีลักษณะเป็นองค์กรต่อรองหรือ Bargaining body) ให้กับภาครัฐ และทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ เกี่ยวกับเงินเดือนและค่าตอบแทนของครูโดยเฉพาะเมื่อมีการยื่นข้อเสนอดังกล่าว

3.5 การบริหารงานวิชาการ

การบริหารงานวิชาการรัฐบาลกลางให้ความสำคัญมากต่อการพัฒนามาตรฐานและคุณภาพการศึกษาสถานศึกษาที่มีโครงการตามยุทธศาสตร์ชาติที่มีเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพมาตรฐานและการบริหารจัดการที่ดีภายใต้การมีส่วนร่วม (good practice through collaboration) จะได้รับการอุดหนุนเป็นพิเศษจากรัฐบาลกลางผ่านทางองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อเป็นมาตรการว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวจะบรรลุเป้าหมาย สถานศึกษาและองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีความรับผิดชอบร่วมกันในการจัดการเรียนการสอนให้เป็นที่ไปตามหลักสูตรการศึกษาชาติ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาอาจพิจารณาเห็นชอบให้สอนรายวิชาเลือกบางรายวิชาในโรงเรียนและต้องกำหนดเป้าหมายด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน รวมทั้งดูแลให้นักเรียนเข้ารับการทดสอบในระดับชาติในแต่ละช่วงชั้นการศึกษา ในด้านกิจกรรมการเรียนการสอน กิจกรรมที่จัดในเวลาเรียนต้องเป็นบริการที่จัดให้เปล่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับเงินอุดหนุนจึงไม่สามารถเก็บเงินค่าหนังสือและอุปกรณ์การเรียน ค่าเล่าเรียน และค่าสมัครเข้าเรียนยกเว้นค่าเรียนพิเศษด้านดนตรีที่เป็นการเรียนเพิ่มเติมจากหลักสูตรการศึกษาชาติ แต่องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเก็บเงินค่ากิจกรรมนอกหลักสูตรได้หากไม่เป็นส่วนหนึ่งของการสอบหรือกิจกรรมที่จัดตามข้อกำหนดในหลักสูตรชาติหรือการศึกษาด้านศาสนา

3.6 การประกันคุณภาพการศึกษา

สถานศึกษาและ/หรือองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาเพื่อใช้เป็นเป้าหมายในการประเมินคุณภาพภายใน ส่วนการประเมินคุณภาพภายนอกเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานกลาง โดยหลักการ สถานศึกษาได้รับการประเมินคุณภาพภายในและภายนอกอย่างสม่ำเสมอ โดยการประเมินคุณภาพจะพิจารณาปัจจัยด้านผู้เรียน (pupil performance) ปัจจัยด้านครูผู้สอน (teacher performance) และปัจจัยด้านสถานศึกษา (school performance) ซึ่ง

แสดงถึงความรับผิดชอบ (accountability) ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาเป็นสำคัญ การประเมินผู้เรียนเป็นการวัดผลการเรียนตามหลักสูตรการศึกษาชาติ การประเมินครูเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาคุณภาพการสอนและความจำเป็นในการพัฒนาด้านวิชาการ หรือวิชาชีพ ส่วนการประเมินผลสถานศึกษาจะเน้นการเทียบผลการปฏิบัติงานกับสถานศึกษาอื่น เพื่อให้ผู้ปกครองได้รับทราบเป็นข้อมูลสำหรับเลือกสถานศึกษาให้บุตร รายงานการประเมินคุณภาพการศึกษาจึงได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการปกครองและลักษณะการกระจายอำนาจทางการศึกษา ระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษแล้วจะเห็นได้ว่า

1. ในด้านการปกครอง

1.1 ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 3 ส่วนอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน อันครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

1.2 ในระบบการปกครองของประเทศอังกฤษ ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (common law) ยอมรับคำพิพากษาเป็นกฎหมาย กล่าวคือเป็นกฎหมายที่ศาลสร้างขึ้น (judge-made law) มิได้มีแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลอย่างเด่นชัด และกฎหมายหรือศาลก็มีได้แบ่งประเภทของบุคคลออกเป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลดังเช่นในระบบกฎหมาย Civil law ประเทศอังกฤษมีการแบ่งการบริหารราชการเพียง 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง (Central Government) ซึ่งมีรัฐบาลและหน่วยงานราชการเป็นผู้บริหาร และราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) ท้องถิ่นในอังกฤษไม่ได้มีอำนาจปกครองตนเองทั้งหมด แต่รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจให้หรือยกเลิกอำนาจการปกครองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐได้แก่ กระทรวง กรม ต่างๆ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การใช้อำนาจของกระทรวงในเรื่องต่างๆ เป็นการกระทำในนาม รัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่แล้วรัฐมนตรีจะใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์

2. ด้านการศึกษา

2.1 ความมุ่งหมายในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อจะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถและมีความสุข เป็นการจัดระบบการบริหารและกระบวนการจัดการศึกษาของไทยให้มีเอกภาพเชิงนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการบริหารและการจัดการศึกษาขั้น

พื้นฐานมีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสำคัญ¹²⁶ และได้บัญญัติให้กระทรวง กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาและ โรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง¹²⁷ การที่กฎหมายการศึกษาแห่งชาติได้มี บทบัญญัติการกระจายอำนาจการศึกษาไว้เช่นนี้ เพื่อต้องการให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการ เป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับเขต พื้นที่การศึกษาและ โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ มาตรฐานและสามารถพัฒนา อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ คือการ กระจายอำนาจการจัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน ได้แก่การกระจายอำนาจด้านวิชาการ ด้าน งบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไป

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติการจัดระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ โดยมีระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาและระเบียบ บริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล¹²⁸

สำหรับการแบ่งส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางของกระทรวง ศึกษาธิการตามบทบัญญัติ ของกฎหมาย¹²⁹ ประกอบด้วยส่วนราชการ ดังนี้

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- 4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 5) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- 6) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

โดยส่วนราชการตาม (2) (3) (4) (5) และ (6) มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นกรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนราชการดังกล่าวนี้มีเลขาธิการเป็นหัวหน้า ส่วนราชการ โดยมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงศึกษาธิการและขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ

¹²⁶ มาตรา 37 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

¹²⁷ มาตรา 39 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

¹²⁸ มาตรา 6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

¹²⁹ มาตรา 10 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ส่วนการจัดระเบียบการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ได้กำหนดให้เขตเขตพื้นที่การศึกษาในการบริหารจัดการศึกษา¹³⁰ และได้มีบทบัญญัติการจัดระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาประกอบไปด้วย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น¹³¹ สำหรับในส่วนของสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้การบริหารจัดการศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระ มีความเข้มแข็งตามแนวความคิดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐบาลในขณะนั้นจึงให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹³² และถึงแม้ว่ากฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการจะมีบทบัญญัติกำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่โรงเรียนยังอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมดูแลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด กล่าวคือ ผู้อำนวยการโรงเรียนตลอดจนบุคลากรภายในโรงเรียนอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาถือว่าเป็นราชการส่วนกลางขึ้นกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้บังคับบัญชา สำหรับโรงเรียนซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล โดยกำหนดให้มีผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้บังคับบัญชา¹³³

จึงเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ พร้อมกันได้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มีความอิสระและคล่องตัวอันจะทำให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดให้โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคล

2.2 ในระบบบริหารการศึกษาในอังกฤษ โครงสร้างระบบการบริหารในอังกฤษมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา โครงสร้างบริหารการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ

2.2.1 ในระดับชาติหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบจัดการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตคือ กระทรวงศึกษาธิการหรือที่เรียกว่า Department for Education and Skills (DfES)

¹³⁰ มาตรา 33 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

¹³¹ มาตรา 34 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

¹³² มาตรา 35 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

¹³³ มาตรา 39 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

2.2.2 สถานศึกษาที่อยู่ในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (LEA – maintained) แบ่งเป็นสถานศึกษาประจำจังหวัด (county schools) เป็นสถานศึกษาที่ได้รับการจัดตั้งและได้รับงบประมาณและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดจากรัฐผ่านองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาของแต่ละแห่ง สถานศึกษาอาสาสมัคร (voluntary schools) แบ่งเป็นสถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ (voluntary controlled) ตั้งขึ้นโดยองค์การกุศลหรือมูลนิธิแต่อยู่ในการดูแลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้รับงบดำเนินการและงบลงทุนทั้งหมดจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (voluntary aided schools) บริหารงานโดยองค์การศาสนา แต่ได้รับงบดำเนินการผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินภารกิจหลักของสถานศึกษา และโรงเรียนข้อตกลงพิเศษ (special agreement schools) เป็นโรงเรียนที่เกิดขึ้นตามข้อตกลงระหว่างหน่วยงานอาสาสมัครและรัฐ

2.2.3 สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุน (grant- maintained schools) เป็นสถานศึกษาที่เลือกเป็นอิสระจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น อยู่ในกำกับของรัฐ คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาอย่างเต็มที่ เป็นโรงเรียนที่ผู้ปกครองออกเสียงให้โรงเรียนออกจากการควบคุมขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โรงเรียนบริหารกิจการของตนเองโดยมีความอิสระและได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล

จากการที่ได้ศึกษาลักษณะการปกครองและลักษณะการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษแล้วจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันคือประเทศไทยมีการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 3 ส่วนอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี กระทรวง และ กรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม กระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา เป็นต้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขึ้นพื้นฐาน เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เทียบเท่ากรม ก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน ส่วนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ถือว่าเป็นราชการส่วนกลางขึ้นกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขึ้นพื้นฐาน ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สำหรับโรงเรียนได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล มีผู้อำนวยการ โรงเรียนเป็นผู้บังคับบัญชา ส่วนประเทศอังกฤษหน่วยงานของรัฐได้แก่ กระทรวง กรม ต่างๆ และโรงเรียนไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในด้านการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานของไทยมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการ

บริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงแต่ไม่เป็นไปในลักษณะการกระจายอำนาจที่แท้จริง เป็นลักษณะการมอบอำนาจ ซึ่งในทางปฏิบัติเขตพื้นที่การศึกษายังคงเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษายังคงมีอำนาจต่อสถานศึกษาอยู่มาก จึงเป็นเหตุให้สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานยังไม่มีอิสระหรือมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ส่วนประเทศอังกฤษได้วางรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะการมอบอำนาจ ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นและสถานศึกษาในกำกับของรัฐอย่างเต็มที่ ไม่มีโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับภูมิภาค มีการถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่หรืออำนาจในการตัดสินใจให้หน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่น คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในกำกับของรัฐ มีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลาง องค์กรท้องถิ่น ชุมชนและครู ทั้งในด้านการบริหารทั่วไป การบริหารงบประมาณและการบริหารวิชาการ โรงเรียนในระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนวทางในการจัดการศึกษาแก่สถานศึกษาในเขตที่รับผิดชอบ สถานศึกษาทำหน้าที่บริหารงานของตนเองและรัฐบาลกลางมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณผ่านองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางโดยตรง จะเห็นได้ว่ารัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางไม่มีอำนาจในการควบคุมโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ให้ข้อเสนอแนะและเป็นการควบคุมทางอ้อม จะเข้ามารับผิดชอบต่อเฉพาะที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

สำหรับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2542 – 2551 การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 4.3 (336 แห่ง) ที่จัดการศึกษาโดยมีสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานในสังกัดรวม 1,481 แห่ง มีนักเรียนประมาณร้อยละ 6.3 ของนักเรียนทั้งประเทศ ผลการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรมหาชน มีการประเมินรอบแรกในระหว่าง พ.ศ. 2544-2548 พบว่าสถานศึกษาส่วนใหญ่มีคุณภาพการศึกษาอยู่ในระดับดี ในด้านการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและได้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว 381 แห่ง¹³⁴

จากการศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเทศอังกฤษได้วางรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะการมอบอำนาจ ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นและสถานศึกษาในกำกับของรัฐอย่าง

¹³⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2552) *สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2542- 2551)* กรุงเทพมหานคร วิ.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น หน้า 23

เต็มที่ มีการถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่หรืออำนาจในการตัดสินใจให้หน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่น คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในกำกับของรัฐ มีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลางและ องค์กรท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับสถานะการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของไทยที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันนี้ ยังไม่มีอิสระหรือมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน หากนโยบายของรัฐประสงค์จะให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระทั้งในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป น่าจะนำแนวคิดและวิธีการจัดการศึกษาในประเทศอังกฤษมาปรับใช้กับการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระทั้ง 4 ด้าน ตามที่กล่าวมาข้างต้น เชื่อได้ว่าการศึกษาของประเทศไทยจะมีการพัฒนาก้าวต่อไปและเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาของชาติอย่างแท้จริง



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กล่าวมาแล้ว สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ดังนี้

1. เมื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลแล้ว จะเห็นได้ว่าในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยประสบกับปัญหาและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ประกอบกับปัญหาวิกฤติของการศึกษาไทยที่ขาดเอกภาพในการจัดการศึกษา มีการบริหารจัดการศึกษาแบบศูนย์รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่มีการกระจายอำนาจทางการศึกษา ส่งผลให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด

จากปัญหาวิกฤติของการศึกษา จึงจำเป็นต้องปฏิรูปทางการศึกษา ทำให้เกิดกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาคือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวให้มีการจัดระบบ โครงสร้างที่มีการกระจายอำนาจลดขั้นตอนการบริหาร ทำให้การบริหารมีความโปร่งใสลดความซ้ำซ้อนของการทำงาน เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่มีอยู่เต็มประสิทธิภาพ และกระบวนการจัดการศึกษาของไทยให้มีเอกภาพมีการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาโดยตรงทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุดรวมทั้งชุมชนได้เข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาดังนั้น สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นที่มาของคำว่า “สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล”

ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐนั้นเกิดขึ้นโดยมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยมีเจตนาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษา ตามหลักวิชาการ การจัดตั้งนิติบุคคลจะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับกระจายอำนาจ โดยมีแนวคิดที่ว่าความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา เป็นการเพิ่มศักยภาพในด้านต่าง ๆ ให้มีความเจริญก้าวหน้า ก้าวทันกับความเปลี่ยนแปลงและความทันสมัยของโลกในยุค

ปัจจุบัน เมื่อสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิหน้าที่ของสถานศึกษาไว้โดยเฉพาะ เช่น ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ.2546 เป็นต้น นอกจากนั้นยังทำให้มีสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา กล่าวคือ สามารถทำนิติกรรมสัญญา มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน จดทะเบียน รับบริจาค ใต้เองโดยไม่ต้องให้หน่วยงานต้นสังกัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดำเนินการแทน ดังเช่นที่ผ่านมา ในเรื่องความรับผิดชอบในการบริหารจัดการของผู้อำนวยการสถานศึกษานั้น ถ้าการบริหารจัดการของสถานศึกษา ส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือละเมิดต่อสิทธิของบุคคลภายนอก หรือทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย บุคคลภายนอกสามารถฟ้องสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาต่อศาลได้ ถ้าความผิดหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้การบริหารจัดการตามกรอบที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีกำหนด ผู้อำนวยการสถานศึกษาก็มีต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่ถ้าบริหารจัดการหรือสั่งการใด ๆ โดยไม่อยู่ในกรอบที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีกำหนด ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

2. เมื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วพบว่า การกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ตามเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและสิทธิหน้าที่ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารัฐคือมาตรา 81 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องจัดการศึกษา อบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษา อบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” อันส่งผลทำให้รัฐบาลในขณะนั้นได้มีการปฏิรูปการศึกษาซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษาครั้งสำคัญของประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ออกมาใช้บังคับ และต่อมาเมื่อได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงมีเจตนารมณ์ในแนวนโยบายด้านการศึกษาไม่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ได้มีการเพิ่มรายละเอียดการดำเนินการในด้านการศึกษาให้ครอบคลุมมากขึ้น กล่าวคือมีบทบัญญัติ

พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครู และบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษา ได้มีการปรับเปลี่ยนการศึกษาในด้านความมุ่งหมาย หลักการจัดการศึกษา สิทธิหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา การบริหารจัดการและแนวทางในการควบคุมคุณภาพในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกระจายอำนาจทางการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง เพื่อลดขั้นตอนในการบริหารจัดการศึกษาให้สั้นลง ทำให้ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาสูงขึ้น ในส่วนการปฏิรูปการเรียนรู้มีความมุ่งหมายเพื่อจะพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดีมีความสามารถและมีความสุข การดำเนินการจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพนั้นนอกจากจะต้องมีการกระจายอำนาจแล้ว จะต้องให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจในการจัดการศึกษา ซึ่งจะเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติโดยกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาดังบัญญัติใน มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2.3 เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ยุบหน่วยงานในระดับกรม ลง และมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ 5 หน่วยงาน ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นการบริหารส่วนกลาง หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษาและการบริหารจัดการศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงกำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นนิติบุคคล โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจึงหมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษา

ขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนดและการมอบอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกฎหมายยอมรับให้สามารถทำกิจการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองภายในขอบวัตถุประสงค์ มีสิทธิหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นที่กำหนดถึงสิทธิหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ

2.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาไว้ เช่น อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การส่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การพิจารณาอนุญาตหรือยับยั้งการลาออกของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น

2.5 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550 ซึ่งตามกฎกระทรวงได้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง แต่กฎกระทรวงดังกล่าว ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าใจถึงสาระสำคัญที่เป็นแนวคิด วัตถุประสงค์ขอบข่ายภารกิจนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารและการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

2.6 ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาศัยอำนาจตามความในข้อ 3 และข้อ 5 แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหาร

และการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงออกประกาศการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงความพร้อมของสถานศึกษาที่มีความแตกต่างกัน ในระยะแรกจึงกำหนดสถานศึกษาออกเป็น 2 ประเภท คือสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง เป็นสถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไปและมีผลการประเมินคุณภาพจากสำนักบริหารมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาในภาพระดับดี ได้จัดทำแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในสถานศึกษา รวมทั้งสร้างเครือข่ายสถานศึกษา และสถานศึกษาประเภทที่สองเป็นสถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายของสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะร่วมกันจัดทำแผนการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง สร้างนวัตกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและจัดเครือข่ายสถานศึกษาโดยสถานศึกษาทั้ง 2 ประเภท ได้รับการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้านทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของสถานศึกษาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

2.7 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลย่อมมีสิทธิหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายที่บัญญัติไว้ เช่นสามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ได้เอง เช่นการซื้อขาย แลกเปลี่ยนทรัพย์สิน และการจัดการรายได้ของสถานศึกษา อาจเป็นเจ้าของหรือลูกหนี้และถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ โดยเฉพาะในทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศหรือบริจาคให้ รวมทั้งเป็นโจทก์และจำเลยในอรรถคดีต่าง ๆ ทั้งนี้จะต้องรับผิดชอบแพ่งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายและภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ความประสงค์ของนิติบุคคล ย่อมแสดงออกโดยผู้แทนนิติบุคคล เมื่อพิจารณาถึงความเป็นผู้แทนนิติบุคคล ของผู้อำนวยการสถานศึกษา การกำหนดขึ้นตามกฎหมาย มาตรา 39 (3) ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษา ตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ นอกจากนั้นผู้แทนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนี้ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ในข้อ 5 ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นผู้แทนของนิติบุคคลสถานศึกษาในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

นอกจากนี้ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก หากการกระทำนั้นกระทำไปนอกขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่

บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่เสียหายได้ เบี้ย เอากับผู้ก่อความเสียหาย ถ้าความเสียหายเกิดแก่บุคคลอื่น เกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ใน วัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าว ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายนั้น

3. เมื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษา ขึ้นพื้นฐานแล้วพบว่าปัญหาดังต่อไปนี้

3.1 ปัญหาด้านวิชาการ กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้มีหลักสูตร แกนกลางการศึกษาขึ้นพื้นฐาน และให้สถานศึกษานิติบุคคลจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษาเองให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาแห่งชาติขึ้น เมื่อสถานศึกษาจะต้องจัดทำหลักสูตรของ สถานศึกษาเอง หลักสูตรจะต้องเชื่อมโยงกับหลักสูตรแกนกลางของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขึ้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 แต่จากสภาพการดำเนินการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา ครูและบุคลากรในสถานศึกษาโดยส่วนใหญ่จะขาดความรู้ในการจัดทำหลักสูตร การวิเคราะห์ หลักสูตร ซึ่งทำให้ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อเจตนารมณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายการศึกษา แห่งชาติได้ นอกจากนี้การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษามีปัญหาในการจัดทำหลักสูตรเช่นการไม่ ยอมรับและไม่เปลี่ยนแปลงบทบาทการสอนของครูตามแนวหลักสูตร ปัญหาการจัดอบรมครูให้ม ีความรู้เกี่ยวกับหลักสูตรสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ก็ขาดความรู้ทางการศึกษาในการ จัดทำหลักสูตรสถานศึกษา สถานศึกษาแต่ละแห่งมีบริบทต่างกัน ความพร้อมต่างกัน รวมทั้ง นักเรียนในแต่ละสถานศึกษามาจากครอบครัว ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมที่ต่างกัน ประกอบกับใน สภาพที่โรงเรียนส่วนมากเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ก็ยังมีปัญหาในการจัดทำหลักสูตรมากขึ้น

3.2 ปัญหาด้านงบประมาณ

3.2.1 สถานศึกษานิติบุคคลไม่ได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ งบประมาณ เพราะฉะนั้นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำและเสนองบประมาณ การ จัดสรรงบประมาณ ตลอดจนการตรวจสอบและติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ต้องได้รับมอบ อำนาจจากผู้บริหารในราชการส่วนกลางทำให้สถานศึกษามีภารกิจในเรื่องงบประมาณ คือ การ จัดทำและเสนอของงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ และการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการ ใช้จ่ายเงิน แต่สิ่งที่กำหนดเป็นเพียงหลักการเท่านั้น เพราะในปัจจุบันสถานศึกษาจะต้องดำเนินการตาม เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขึ้นพื้นฐาน ส่วนงบประมาณ อื่น ๆ เช่น ที่ดินสิ่งก่อสร้างสถานศึกษาจะได้รับการจัดสรรตามที่คณะกรรมการการศึกษาขึ้น พื้นฐานจัดสรรให้มายังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ๆ เลือกพิจารณาว่าจะจัดสรรให้สถานศึกษาใด ตามเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วน นอกจากนี้การจ่ายเงินที่เกี่ยวกับสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่า

รักษาพยาบาล การรับค่าเช่าบ้าน ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้อนุมัติแต่ สถานศึกษา ไม่ได้เป็นหน่วยเบิกเงินจากคลังจังหวัด การจ่ายเงินจะต้องจ่ายผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติ

3.2.2 การจัดการรายได้จากอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของรัฐที่เป็นที่ราชพัสดุ การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2551 ซึ่งโรงเรียนไม่สามารถที่จะกำหนดระเบียบขึ้นมาบังคับใช้เองได้ นอกจากนี้การใช้อำนาจในการจัดการรายได้จากบริหารของสถานศึกษาและการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ชัดหรือแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์และภารกิจของสถานศึกษา ซึ่งเป็นการระดมทรัพยากรจากชุมชนและผู้เกี่ยวข้อง แต่ด้วยสภาพบังคับตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้การจัดการศึกษาของรัฐต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้เรียนฟรี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่งผลให้โรงเรียนขาดการมีส่วนร่วมในการระดมทุนจากผู้ปกครองและจากทุกภาคส่วนของสังคมโดยอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ทำให้สถานศึกษาไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและในขณะเดียวกันสถานศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเป็นเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียน ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาการศึกษา เมื่อสถานไประดมทรัพยากรจากผู้ปกครอง เช่น การเรียกเก็บค่าเล่าเรียนที่เป็นการจัดการเรียนพิเศษ เช่น ค่าเล่าเรียนคอมพิวเตอร์ ค่าเล่าเรียนภาษาต่างประเทศ ทำให้สถานศึกษามักจะถูกร้องเรียนอยู่บ่อยครั้ง

3.2.3 การจัดซื้อจัดจ้างยังต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบที่กำหนด การบริหารพัสดุ สถานศึกษายังคงต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ทำให้สถานศึกษาต้องมีภาระมากขึ้นประกอบกับไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณโดยตรงซึ่งมีปัญหาในการดำเนินการเช่น บุคลากรที่ทำหน้าที่ทางการเงินไม่มีความรู้เกี่ยวกับงานการเงินและบัญชีของโรงเรียน รวมทั้งขาดการนิเทศด้านการบริหารงานงบประมาณ สถานศึกษาบางแห่งได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบทั้งด้านการเงินและการบัญชีในคนเดียวกัน จึงเกิดปัญหาการทุจริตขึ้น หรือชั่วโมงสอนของครูผู้ปฏิบัติงานด้านธุรการ การเงินมาก ทำให้ครูผู้นั้นทำหน้าที่ในงานธุรการการเงินได้ไม่เต็มที่และทำได้อย่างถูกต้อง

3.3 ปัญหาการจัดการศึกษาของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลด้านการบริหารงานบุคคล

3.3.1 ในการวางแผนอัตรากำลัง สถานศึกษาซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติจะเสนอขออัตรากำลังครู ตามความจำเป็นโดยที่ ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารบุคคลจากส่วนกลาง หากราชการส่วนกลางไม่กำหนดตำแหน่งมาให้สถานศึกษาก็จะไม่ได้รับอัตรากำลังตามที่ต้องการมาปฏิบัติงาน

3.3.2 ในการสรรหา หรือคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อมาปฏิบัติงานในสถานศึกษา จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้ดำเนินการแทน ส่วนการบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 53 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในส่วนของอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งนั้นผู้อำนวยการสถานศึกษา จะมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง เฉพาะตำแหน่งครูผู้ช่วย ตำแหน่งครู และบุคลากรทางการศึกษาอื่น หากครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีวิทยฐานะ ตามมาตรา 39 แล้ว ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะไม่มีบทบาทในการบรรจุแต่งตั้งดังกล่าว

3.3.3 การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูในสถานศึกษามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปพิจารณาบำเหน็จความชอบ ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาในเบื้องต้นเท่านั้น การพิจารณาที่มีผลตามกฎหมายจะเป็นอำนาจของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนั้น ก็ไม่สามารถที่จะส่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาที่มีวิทยฐานะตั้งแต่ชำนาญการขึ้นไป หากมีกรณีที่สถานศึกษาใดที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะชำนาญการขึ้นไป ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะเป็นเพียงผู้เสนอบุคคลขึ้นไปเพื่อพิจารณาเท่านั้น

3.3.4 ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะถูกจำกัดด้วยวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนหนึ่งด้วยเพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 53 จะกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบรรจุแต่งตั้งไว้ว่า การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งที่มีวิทยฐานะผู้ที่มีอำนาจ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนผู้อำนวยการสถานศึกษาจะมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งครูผู้ช่วย ตำแหน่งครู และตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งไม่มีวิทยฐานะ ซึ่งสัมพันธ์กับอำนาจในการดำเนินการทางวินัย โดยเฉพาะในส่วนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง กำหนดให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จึงทำให้เห็นว่าในกรณีที่

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาที่วิทยฐานะ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้อำนวยการสถานศึกษาไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทั้ง ๆ ที่เป็นผู้บังคับบัญชา

3.3.5 ในการพิจารณาอนุญาตหรือยับยั้งการลาออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 108 อำนาจในการพิจารณาอนุญาตหรือยับยั้งการลาออกคือผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 คือหากกรณีที่เป็นตำแหน่งครูช่วยหรือบุคคลทางการศึกษาที่ไม่มีวิทยฐานะ ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตลาออกหรือยับยั้งการลาออก หากกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีวิทยฐานะชำนาญการขึ้นไปผู้มีอำนาจอนุญาตในการลาออกหรือยับยั้งการลาออกคือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3.4 ปัญหาการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในด้านการบริหารทั่วไป

3.4.1 การพิจารณารับนักเรียนเข้าเรียน ในการพิจารณารับนักเรียนเข้าเรียนของสถานศึกษาจะต้องเป็นไปตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องนโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรับนักเรียน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งในการรับนักเรียน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา จะกำหนดแนวปฏิบัติการรับนักเรียนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามวัน เวลาที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด เช่น ในการรับนักเรียนสำหรับโรงเรียนที่จัดการสำหรับเด็กปกติของโรงเรียนในระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ห้องละ 40 คน หากมีความจำเป็นต้องรับเกินให้รับได้ไม่เกินห้องละ 50 คน โดยให้เสนอสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอนุมัติตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากำหนดโดยที่โรงเรียนนิติบุคคลไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติแต่อย่างใด

3.4.2 ในการบริหารภายในเขตพื้นที่การศึกษา จะแบ่งสถานศึกษาออกเป็นเครือข่ายย่อย มีหน้าที่ประสานงานในการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาระหว่างสถานศึกษา โดยมีคณะกรรมการดำเนินงานของเครือข่ายและมีประธานเครือข่ายในการประสานงานระหว่างเครือข่ายกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แม้จะได้กำหนดไว้ในประกาศของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ก็ยังมีการแบ่งเครือข่ายสถานศึกษาเป็น 2 ประเภทโดยแบ่งตามลักษณะของสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งและสถานศึกษาประเภทที่สอง อาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น สถานศึกษาประเภทที่หนึ่งอยู่ห่างไกลกัน การส่งเสริม การสนับสนุนและช่วยเหลือ ซึ่งกันและกัน อาจทำได้ยากมากขึ้น ซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด

3.5 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตามมาตรา 40 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ทุกโรงเรียนมีการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของโรงเรียน แต่โรงเรียนไม่มีอำนาจในการกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง การดำเนินการจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

3.6 ปัญหาเกี่ยวกับผู้อำนวยการสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการศึกษาจะต้องมีศักยภาพ สมรรถภาพ และคุณลักษณะที่เอื้อต่อการจัดการศึกษามีความรู้ ความสามารถ และบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณการบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 40 วรรคสาม กำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา จะเห็นว่าผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดึงสมรรถภาพของคณะกรรมการสถานศึกษาให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้อย่างเต็มที่ แต่ด้วยผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในสถานศึกษา และบริหารสถานศึกษาภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการสถานศึกษาและกรรมการสถานศึกษาจะเป็นผู้ร่วมในการพัฒนาการศึกษา ทำให้ผู้บริหารบางส่วนยังไม่เข้าใจในหลักการกระจายอำนาจ และขาดวิสัยทัศน์และไม่มีความตั้งใจในการพัฒนาการศึกษา

2. ข้อเสนอแนะ

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถและมีความสุข เป็นการจัดระบบการบริหารและกระบวนการจัดการศึกษาของไทยให้มีเอกภาพเชิงนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ และให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 37 โดยให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจ

การบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ตามบทบัญญัติในมาตรา 39 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 จึงกำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นนิติบุคคลโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 35 การที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ มีเจตนารมณ์กำหนดให้ สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลก็เพื่อให้สถานศึกษาที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารและจัดการศึกษาในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ตามหลักการกระจายอำนาจ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และมีประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 แต่จากสภาพจริงของการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาโดยทั่วไปไม่ได้มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติมากนัก เนื่องจากสถานศึกษายังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลการบังคับบัญชาของส่วนราชการ มีปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษา จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปัญหาอุปสรรคการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้

1. สาระสำคัญของการปฏิรูปการศึกษามีข้ออยู่ที่รูปแบบแต่อยู่ที่หลักการกระจายอำนาจให้สถานศึกษา กฎหมายหรือกฎกระทรวงที่ออกใช้บังคับ ต้องกำหนดให้สถานศึกษามีอำนาจอย่างแท้จริงและเพียงพอในการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระ สามารถออกหรือเลือกใช้ระเบียบข้อบังคับได้เอง ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาสามารถดำเนินการบริหารสถานศึกษาตามกฎระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาได้อย่างคล่องตัว มีการกำหนดชัดเจนในเรื่องการตรวจสอบและประเมินผลงานของสถานศึกษาและมีการกำกับดูแลให้มีการใช้กฎหมายของสถานศึกษา และให้สถานศึกษาใช้อำนาจที่ได้รับอย่างเต็มประสิทธิภาพ และจัดให้มีระบบแสดงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

2. มีความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบต่าง ๆ อาจเริ่มต้นด้วยการกำหนดในเงื่อนไขบางประการที่สามารถเป็นไปได้ ในบริบทเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เช่นระบบการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษา ซึ่งอาจเป็นงบประมาณที่ได้จากรัฐและจากแหล่งอื่น ๆ ในกรณีเช่นนี้หากสถานศึกษายังไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจากรัฐตามข้อบังคับของสถานศึกษาได้ ก็ควรให้อิสระแก่สถานศึกษาให้สามารถใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากแหล่งอื่น ๆ ที่ไม่ใช่งบประมาณแผ่นดิน ตามข้อบังคับที่กำหนดขึ้นได้

3. ควรให้สถานศึกษามีอำนาจในการจัดหา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาได้ ต้องมีอิสระในการใช้เงินของสถานศึกษาตามระเบียบที่ได้วางไว้ภายใต้ข้อบังคับของสถานศึกษา การวินิจฉัยตัดสินว่าจะใช้งบประมาณเพื่อการใด เพียงไร และอย่างไร ควรให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. ควรให้สถานศึกษามีอำนาจในการวางแผนอัตรากำลัง การสรรหาคัดเลือกบุคลากรที่มีสมรรถภาพอย่างแท้จริง มาปฏิบัติงานและเป็นไปตามมาตรฐานที่สถานศึกษากำหนดเพื่อให้ได้ครูและเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานที่ต้องการและผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องมีอิสระในการบริหารบุคคล เช่นการตั้งการเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การพิจารณาอนุญาตหรือยับยั้งการลาออก ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาที่สามารถยืดหยุ่นได้เพื่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน

5. ควรให้อำนาจกับสถานศึกษาในการออกระเบียบเกี่ยวกับการรับนักเรียนและการกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานและกรรมการวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

6. ควรมีการออกระเบียบในการกำหนดระบบและรูปแบบในการประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพของสถานศึกษา โดยยึดวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาเป็นหลัก ทั้งประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรของสถานศึกษา ประสิทธิภาพในการบริหารของผู้อำนวยการสถานศึกษาในการบริหารสถานศึกษาและประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลของคณะกรรมการสถานศึกษา แล้วใช้ผลการประเมินเป็นเครื่องมือชี้แจงในการพิจารณาให้รางวัล ความดีความชอบ ลงโทษ แต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ (2546) คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์
- _____ . (2549) รายงานการวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ
การศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา ฉบับสรุป กรุงเทพมหานคร วิ.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น
- _____ . (2551) แนวทางบริหาร โรงเรียนนิติบุคคล กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภา
ลาดพร้าว
- กิตติศักดิ์ ประทีป (2550) คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไปว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลัก
ทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ชนิตา รักษ์พลเมือง (2549) รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศ
อังกฤษ กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
พริกหวานกราฟฟิก
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2550) คำอธิบายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 12 แก้ไขเพิ่มเติม
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ประสิทธิ์ โขวิไลกุล (2549) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติบุคคลและความรับผิดชอบ
ทางอาญาของนิติบุคคล พิมพ์ครั้งที่ 2 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระ
เกียรติ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม
- มานิตย์ จุมปา (2551) คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร โครงการ
ตำราและสื่อการสอน พิมพ์ครั้งที่ 2 ฉบับปรับปรุง คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- “ระบบนิติบุคคลมหาชนในกฎหมายอังกฤษ โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความ
เป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ” (2554) ค้นคืนวันที่ 16 กรกฎาคม 2554 จาก
http://www.Opdc.go.th/oldweb/thai/legal/lq2_3.pdf
- สงขลา วิชัยโทคะ และคณะ (2551) บทวิเคราะห์ เรื่องสภาพความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว
- สมชัย ไหลสุวรรณ (2546) คู่มือการปฏิบัติงานด้านนิติการของ โรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550) การกระจายอำนาจ กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- _____ . (2550) ความสำเร็จของสถานศึกษากับบทบาทของคณาบุคคล กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- _____ . (2550) ความสำเร็จของสถานศึกษากับบทบาทของคณาบุคคล กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- _____ . (2550) รวมกฎหมายกฎ ระเบียบ การบริหารงานบุคคลด้านกฎหมายของข้าราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ สกสศ. ลาดพร้าว
- _____ . (2551) นโยบาย สพฐ. ปี 2551 ทุกอย่างก้าวสู่เป้าหมาย ...*We go for goals.* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- _____ . (2551) แนวทางการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาให้ คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ตามกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์ การเกษตรแห่งประเทศไทย
- _____ . (2551) แนวทางการดำเนินงานการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการศึกษา คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- _____ . (2551) แนวทางการดำเนินงานการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- _____ . (2552) คู่มือการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์อักษรไทย (น.ส.พ.) ฟ้ามืองไทย
- _____ . (2554) การรับนักเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปี การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร แห่งประเทศไทย

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549) รายงานการวิจัยประเมินผล การกระจายอำนาจการ
บริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
กรุงเทพมหานคร วิ.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น

_____ . (2552) 9 ปีของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2542-2551) กระทรวงศึกษาธิการ
กรุงเทพมหานคร วิ.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล (2553) ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อุทัย บุญประเสริฐ (2542) รายงานการวิจัยการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาใน
รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (*School-Based Management*)
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายทง ถวาย
วัน เดือน ปีเกิด	24 กรกฎาคม 2505
สถานที่เกิด	อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช
ประวัติการศึกษา	ส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2530
สถานที่ทำงาน	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2544
ตำแหน่ง	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต 3 นิติกรชำนาญการ

