

## บทที่ 1

### บทนำ : ความเป็นมาและข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ

#### ก. ความจำเป็นของการกระจายอำนาจปกครองลงสู่ท้องถิ่น

ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 มาถึงขณะนี้ได้ 68 ปีแล้ว แต่ประชาชนรวมทั้งข้าราชการและนักการเมืองก็ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจลึกซึ้งซึ่งนักประชาธิปไตยคืออะไร, มีข้อดีอย่างไรที่เราจะต้องหันมาปกครองในระบอบนี้ และระบอบนี้ต้องมีองค์ประกอบหรือปัจจัยพื้นฐานอะไรบ้างจึงจะสถาปนาระบอบนี้ได้มั่นคง สามารถพาประเทศให้เจริญเติบโตพัฒนาไปถึงระดับที่ประเทศประชาธิปไตยชั้นนำอื่นๆ ได้บรรลุ

ประชาชนจำนวนมากคิดว่าการเป็นประชาธิปไตย หมายถึง การที่ต้องมีรัฐธรรมนูญ ประชาชนต้องมีสิทธิเสรีภาพ ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. ฯลฯ ทั้งนี้โดยไม่ได้พิจารณาว่ารัฐธรรมนูญอาจเน้นแนวคิดประชาธิปไตยมากกว่าประชาธิปไตย, หรือรัฐธรรมนูญคือตัวอักษรที่บังคับให้นำไปปฏิบัติด้วยตัวของมันเองไม่ได้ต้องมีคนนำไปบังคับใช้, สิทธิและเสรีภาพของประชาชนทุกอย่างก็ต้องมีขอบเขต คือประชาชนต้องใช้สิทธิเสรีภาพอย่างรับผิดชอบและประชาชนต้องมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในทุกเรื่องโดยเฉพาะหน้าที่ที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้อื่นไม่ใช่ขอใช้สิทธิแต่ไม่ยอมมีหน้าที่, การเลือกตั้งผู้แทน ประชาชนก็ต้องรู้ว่าผู้แทนมีหลายระดับการปกครองโดยประชาชนต้องเลือกคนดีมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับการทำหน้าที่ผู้แทนในระดับนั้นๆ และต้องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งต้องไม่ทุจริตและผิดกฎหมาย เพื่อให้ได้ผู้แทนที่ชาวสะอาดไม่มัวหมอง, ส่วนนายกรัฐมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือเป็น ส.ส. หรือเป็นบุคคลภายนอกที่ประชาชนและรัฐสภายอมรับได้โดยไม่มีผลแตกต่างกันนัก ไม่จำเป็นต้องเป็น ส.ส. เท่านั้น (ผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นระดับอื่นก็ได้บังคับว่าต้องมาจากการเลือกตั้ง) แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติเช่นใดก็ต้องปฏิบัติตามไปโดยถือเสียว่าเป็นการยอมรับตามกติกาไปก่อน

ในอีกแง่หนึ่งประชาชนคิดว่าเมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้วประเทศก็จะเจริญก้าวหน้าไปได้เอง โดยไม่คำนึงถึงความเจริญมั่นคงดังกล่าวจะต้องดูที่ปัจจัยหรือองค์ประกอบหลายอย่างโดยเฉพาะในส่วนที่เป็นรากฐานของประเทศประชาธิปไตย

ประชาชนชาวไทยส่วนหนึ่งยังไม่มีผลึกสำนึกว่าประเทศจะเจริญได้เพราะเมืองเจริญ, เมืองจะเจริญได้เพราะตำบล หมู่บ้านเจริญ, ตำบล หมู่บ้านจะเจริญได้เพราะครอบครัวเจริญ, บ้าน ครอบครัวจะเจริญได้เพราะคนในบ้านเจริญ, คนในบ้านจะเจริญได้เพราะผู้เป็นพ่อแม่ต้องเจริญก่อนแล้วเลี้ยงดูลูกให้เป็นผู้เจริญ, พ่อแม่จะเจริญได้ก็เพราะได้ผ่านกระบวนการศึกษาอบรมจากปู่ ย่า ตา ยาย และสังคมาครอบครัว

หลายคนอาจเห็นว่าสมการแห่งเหตุ - ผลนี้ยาวหลายช่วงจนเกินไปหรือไม่น่าเชื่อถือ ก็ขอให้สำรวจดูรอบตัวเอง รอบโลก จะปรากฏดังนี้

ประเทศสวีเดนหรือแลนด์เป็นประเทศที่เจริญที่สุด ประชากรมีรายได้สูงสุด มีอายุยืนที่สุดในโลก เพราะเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงสุด ทั้งยังเป็นประชาธิปไตยโดยตรง โดยมีการปกครองตนเองตั้งแต่ระดับหมู่บ้านเล็กๆ ไปถึงระดับจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นเสมือนมลรัฐอิสระ ส่วนประเทศจัดการปกครองเป็นแบบสหภาพรัฐ ซึ่งรัฐบาลสหพันธ์มีอำนาจหน้าที่น้อยมาก อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการต่างๆ ไปอยู่ที่ท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้านเกือบทั้งหมด

ประเทศที่เจริญรองลงไป ได้แก่ นอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ค เบลเยียม ฮอลแลนด์ เยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน ในเอเชียก็มี ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน สิงคโปร์ ประเทศเหล่านี้ล้วนเป็นประเทศประชาธิปไตยที่มีหน่วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ยกเว้นสิงคโปร์ ซึ่งเป็นเกาะเล็กๆ แต่มีระบบผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้งซึ่งดูแลทุกข์สุขของประชาชนอย่างใกล้ชิดมากๆ คือ ส.ส. จะออกไปพบประชาชนตามชุมชนย่อยๆ ทุกสัปดาห์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและนำปัญหาไปแก้ไขทันที ฝ่ายการเมืองสิงคโปร์มีระบบที่เข้มแข็งและใกล้ชิดกับฝ่ายบริหาร ฉะนั้นปัญหาของประชาชนที่นักการเมืองไปรับฟังมาจึงถูกนำไปแก้ไขได้โดยเร็วส่วนมากภายในสัปดาห์เดียวก็รู้ผล แม้ในภาพรวมสิงคโปร์ดูจะเคร่งครัดเกินไปก็ตาม

สรุปได้ว่าไม่มีประเทศใดที่เจริญประชาชนมีความสุข ความมั่นคงที่ไม่มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย และไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งมาก

ไม่มีประเทศเผด็จการรูปแบบใดที่ปกครองโดยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางจะเจริญก้าวหน้าไปได้เลย

ถ้าประชาชนคนไทยโดยเฉพาะข้าราชการและนักการเมืองตระหนักถึงข้อเท็จจริงอย่างนี้และเห็นความดีงามของระบอบประชาธิปไตยที่มีการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งแล้ว ก็ควรจะช่วยกันพาประเทศไปในทิศทางและเป้าหมายที่รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองของประชาชนได้วางไว้แล้ว สำหรับข้อรังเกียจเด็ดขันธ์ที่ว่าข้าราชการมีความรู้ความชำนาญสูงกว่านักการเมืองท้องถิ่นนั้น ก็ควรยอมรับว่านักการเมืองจะเป็นผู้วางนโยบายเพื่อรับใช้ประชาชนในเขตการปกครอง ส่วนข้าราชการก็ทำงานประจำของตนไปตามกฎหมายและหลักวิชา ไม่ควรถือเอาใครใหญ่หรือสำคัญกว่ากัน การเมืองระดับชาติก็เหมือนกัน นอกจากนี้ข้าราชการที่เกษียณอายุราชการและยังไม่เกษียณก็มีสิทธิไปสมัครเป็นนักการเมืองได้ ถ้าทำอย่างนี้ในไม่ช้าการเมืองท้องถิ่นก็จะมีคุณภาพสูงขึ้น

ถ้าข้าราชการที่เห็นแก่ความเจริญของชาติและความผาสุกของประชาชนรวมทั้งครอบครัวของตนเอง ย่อมไม่เห็นแก่ตำแหน่งหน้าที่ ใช้อำนาจครอบงำกดขี่เอาเปรียบเพื่อนข้าราชการด้วยกัน ไม่หลงติดลาภยศ สรรเสริญระยะสั้นขณะดำรงตำแหน่งบริหารแล้ว การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งทางด้านความมั่นคง การศึกษา การสาธารณสุข การบริการต่างๆ ก็คงจะเป็นไปได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะถ้าไม่มีกลุ่มผู้บริหารที่คิดว่าตนเองจะต้องสูญเสียอำนาจศักดิ์ศรี เพราะต้องไปอยู่ในบังคับบัญชาของผู้นำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาคอยขัดขวาง ถ่วงเวลา โดยอ้างสารพัดเหตุ

ทั้งนี้โดยเนื้อแท้แล้วบุคลากรฝ่ายวิชาการและธุรกิจของทุกงานนั้นก็จะไม่ได้รับความเดือดร้อนใดๆ เพิ่มขึ้นกว่าความทุกข์ที่บุคลากรระดับบริหารของงานเหล่านั้นหยิบยื่นให้มาตลอดเป็นศตวรรษ

ดังนั้น ถ้าจะสรุปภาพรวมก็จะเห็นได้ว่า ฝ่ายที่เห็นชอบกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นมีมากกว่า คือ ประชาชนทั่วไป, นักการเมืองระดับต่างๆ, ผู้บริหารท้องถิ่น, ผู้บริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง ส่วนกลุ่มที่ยังคัดค้านอยู่ในขณะนี้คือ ผู้บริหารส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค, ชมรม - กลุ่มผู้บริหารของงานการศึกษาและสาธารณสุข ส่วนฝ่ายที่เป็นกลางซึ่งได้รับผลกระทบกระเทือนโดยตรง คือ ฝ่ายวิชาการและธุรการของงานเหล่านั้น

### ผลดีผลเสียของการรวมอำนาจการจัดการศึกษาสู่ส่วนกลาง

ผลดีผลเสียของการรวมอำนาจนี้ยังไม่มีผู้ใดทำการศึกษาวิจัยอย่างจริงจัง แต่อย่างน้อยเราก็มีข้อเท็จจริงหลายประการที่น่าจะเป็นผลมาจากการรวมอำนาจ เช่น การศึกษาของไทยไม่มุ่งเน้นความเป็นเลิศทั้งทางวิชาการและวิชาชีพ คนไทยยังไม่สามารถค้นคิดประดิษฐ์และผลิตสินค้าราคาสูงไปจำหน่ายต่างประเทศ แต่กลับผลิตคนที่บริโภคนิยมชอบซื้อหาสินค้าต่างชาตินิยมต่างชาติในทุกด้าน, คนไทยรุ่นใหม่ขาดความรู้ความเข้าใจในศาสนา ศิลปวัฒนธรรมไทย, สถานศึกษาทุกระดับมุ่งใช้หลักสูตรมาตรฐานแต่ก็สอนไม่ได้ดีเท่าเทียมกัน มีโรงเรียนดี มีนักเรียนเก่งอยู่ไม่กี่แห่งต่างๆ ที่มีครูอาจารย์มีคุณวุฒิที่อ้างว่าเท่าเทียมกัน รับเงินเดือนเท่ากัน แต่คุณภาพการเรียนรู้ถ่ายทอดไม่ได้เท่ากัน ครูอาจารย์เหล่านี้ก็กลับแสวงหาความร่ำรวยด้วยการสอนพิเศษ นักเรียนเก่งครูเก่งที่อาจจะมียู่บ้างก็หนีโรงเรียนชนบทมาสู่เมืองใหญ่และเมืองหลวง ในที่สุดก็ต้องมาเข้ามหาวิทยาลัยในกรุงเทพฯ ส่วนครูจำนวนหนึ่งก็ชวนชวายเป็นผู้บริหารในโรงเรียนเมืองใหญ่ แล้วเข้ามาเป็นนักบริหารตามกรมและกระทรวงเสียหมด สังคมชนบทในส่วนรวมจึงเสียเลือดเนื้อดีๆ มีคุณภาพให้ส่วนกลางโดยไม่มีวันหวนกลับไป สังคมชนบทจึงล่มสลายลงอย่างรวดเร็วและคงไม่มีโอกาสฟื้นตัว ถ้าไทยยังคงมีแนวโน้มดังดูเข้าสู่ส่วนกลางสูงอยู่ต่อไป

ทางแก้ที่สำคัญจึงมีอยู่ทางเดียวคือการกระจายอำนาจการศึกษา เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและการเปิดโอกาสในท้องถิ่นให้มีการแข่งขัน สร้างหลักสูตรหลักสูตรเนื้อหาการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับวิถีชนบทสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นมากขึ้น ฯลฯ ถ้าทำเช่นนี้ได้ท้องถิ่นและชนบทไทยก็จะฟื้นตัวได้เป็นพลังรากฐานที่แน่นแฟ้นของชาติ

ชาติไทยก็จะมีโอกาสเจริญก้าวหน้าไปได้ในยุคโลกาภิวัตน์

### **ข. ข้อจำกัดของการจัดองค์การกลางการบริหารงานบุคคลทางการศึกษา**

ข้อจำกัดของการจัดองค์การ หรือออกแบบลักษณะขององค์การกลางในการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะมีผลต่อการออกแบบหรือจัดรูปองค์การมีหลายประการ ดังนี้

1 การบริหารงานบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารรวมขององค์การนั้น เช่น การจัดระบบบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการก็ต้องคำนึงถึงรูปแบบรวมของกระทรวงศึกษาธิการด้วย แต่ในขณะนี้กระทรวงศึกษาธิการกำลังอยู่ในระหว่างการปรับเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่นอนว่าจะมีอำนาจหน้าที่ รูปแบบองค์การหลักองค์การรองของ

กระทรวงอย่างไรบ้าง จะมีบุคลากรของแต่ละหน่วยงานใดอย่างไรบ้างที่จะรวมอยู่ในหน้าที่ขององค์การกลางบริหารงานบุคคลที่จะออกแบบขึ้น

2. ข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ 2540 ได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาไว้หลายแห่ง แต่ที่สำคัญคือ แต่ละแห่งมีความสำคัญหรือน้ำหนักไม่เท่ากัน คือ

ก. สิทธิที่จะได้รับการศึกษา ตามมาตรา 43 ซึ่งมี 3 วรรค ดังนี้  
วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

วรรคนี้รับรองสิทธิที่บุคคลจะได้รับการศึกษา และกำหนดว่ารัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้แต่ไม่กำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขที่จะปฏิบัติ

วรรคสอง “การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คำว่า “การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ” “ต้องคำนึงถึง” และ “การมีส่วนร่วม - -” ยังเป็นถ้อยคำที่กำกวมสามารถตีความได้ เช่น รัฐต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน เข้ามาร่วมจัด หรือ ร่วมแสดงความคิดเห็น, ร่วมตรวจสอบ ฯ หรือไม่เพียงใด

อย่างไรก็ดีรายละเอียดเหล่านี้รัฐธรรมนูญยอมให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาจะตราออกมาใช้ ซึ่งย่อมเกิดปัญหาว่ากฎหมายจะบัญญัติเข้มงวดไปหรือหย่อนยานไปหรือถึงขั้นขัดรัฐธรรมนูญก็ได้

วรรคสาม “การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพของเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หมายความว่า องค์กรวิชาชีพและเอกชนมีสิทธิ์ที่จะจัดการศึกษาอบรมได้ โดยรัฐอาจกำกับดูแล โดยรัฐธรรมนูญยอมให้มีกฎหมายมากำหนดรายละเอียดได้

ข้อสังเกต มาตรา 40 อยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันหมายถึงว่า รัฐต้องจัดให้ประชาชนได้รับสิทธิเหล่านี้ แต่ยอมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐจะจัดการตามวรรคหนึ่งได้ทันที จึงได้ผ่อนผันไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 335 (3) ว่าต้องจัดให้ได้ภายใน 5 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือ 10 ตุลาคม 2545

ข. การมีกฎหมายการศึกษา ตามมาตรา 81 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรมจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ - - -” มาตรานี้อยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งไม่บังคับให้รัฐบาลต้องจัดทำทันที แต่ควรจัดทำไปสู่เป้าหมายนี้ ทั้งให้ได้กำหนดว่ากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ จะต้องมีเนื้อหาสาระอย่างไรบ้าง

อย่างไรก็ดี ผู้สนใจจำนวนมากได้ช่วยกันผลักดันให้รัฐสภาตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ออกมาใช้บังคับได้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2542 โดยมีเนื้อหาสาระอันเป็นรายละเอียดมากถึง 78 มาตรา

ค. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลุ่มมาตราหลายมาตราในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมาตราที่เกี่ยวกับการศึกษา คือ มาตรา 282, 283, 284, 285, 286, 288 และ 289 ดังนี้ :

“มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา 285 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่บังคับเจาะจงชัดเจนในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

1) มาตรา 282 รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรานี้เป็นหลักการสำคัญมากกว่ารัฐต้องให้ และต้องทำตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นบทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายการศึกษา เช่น มาตรา 41 และ 42 อาจจะขัดกับรัฐธรรมนูญเมื่อบัญญัติว่า กระทรวงศึกษาฯ จะเป็นผู้กำหนดความพร้อมของท้องถิ่น

2) มาตรา 283 ท้องถิ่นมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ หมายความว่า ท้องถิ่นมีสิทธิเรียกร้องที่จะปกครองตนเองเมื่อมีคุณสมบัติครบตามที่กฎหมายบัญญัติ (กฎหมายมีหลายฉบับตามประเภทของท้องถิ่น) แล้วก็ต้องยอมให้ตั้งได้

3) มาตรา 284 บัญญัติให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระที่จะบริหารภายในของตนเองทั้งในแง่นโยบาย, การปกครอง, การบริหารทั่วไป, การบริหารงานบุคคล, การบริหารการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองตามประเภทขององค์กรนั้นๆ (อบจ., เทศบาล, อบต.)

บทบัญญัตินี้มีข้อน่าสังเกต ดังนี้ (1) ทำให้กฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการจัดระบบการศึกษามาก เพราะกฎหมายเทศบาล, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนตำบล, กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมทั้งรัฐธรรมนูญมาตรา 289 วรรคสอง และกฎหมายกำหนดแผนชั้นตอนฯ มาตรา 16 (9), 17 (6) ล้วนแล้วแต่กำหนดว่าองค์กรเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอย่างชัดเจน และอำนาจตัดสินใจจะจัดการศึกษาระดับใด ที่ไหน เมื่อใดก็เป็นของท้องถิ่นทั้งสิ้น, (2) กฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่น จึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐธรรมนูญโดยตรงกว่ากฎหมายการศึกษา, (3) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้รับการรับรองโดยเจาะจงจากรัฐธรรมนูญมาตรา 284 วรรคสองซึ่งสำคัญว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นต้องเพิ่มขึ้น

อนึ่งมาตรา 284 วรรคสาม ยังกำหนดสาระของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไว้มาก อันแสดงถึงความจริงจังเข้มข้นกว่ากฎหมายการศึกษาแห่งชาติมาก

4) มาตรา 285 กำหนดว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาจากการเลือกตั้งและผู้บริหารก็ต้องมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นผู้บริหารการศึกษาของเขตการศึกษาไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ระดับใดก็น่าจะต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น

5) มาตรา 286 ราษฎรในท้องถิ่นมีสิทธิลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้

6) มาตรา 288 กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ก่อนตามที่กฎหมายบัญญัติ (กฎหมายในเรื่องนี้ออกมาแล้ว คณะกรรมการกลางและคณะกรรมการในแต่ละองค์การก็ตั้งแล้ว)

รัฐธรรมนูญมาตรานี้จึงสนับสนุนและรับรองการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งจะทำให้มีน้ำหนักกว่าองค์การบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษา

7) มาตรา 289 วรรคสองบัญญัติชัดเจนให้องค์กรฯ มีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพได้เอง ทั้งยังมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ เมื่อไม่ขัดต่อมาตรา 43 และ 81

ทั้งนี้ หมายความว่า (1) องค์กรฯ ต้องจัดการศึกษาเองเท่าที่ตนต้องการ, (2) ถ้ารัฐจัดการศึกษาใดๆ ในเขตพื้นที่ องค์กรฯ ก็มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมได้ด้วย จึงเป็นฝ่ายเลือกกระทำการมากกว่าจะคอยรับการกระทำจากบางฝ่ายกระทรวงศึกษา กฎหมายการศึกษาแห่งชาติบางมาตราจึงอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญได้, (3) การกระจายอำนาจการจัดการศึกษานี้ต้องกระจายให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นจะกระจายให้หน่วยหรือเขตหรือพื้นที่อย่างอื่นไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมาตรานี้บัญญัติชัดเจน

3. ข้อจำกัดทางขอบเขตอำนาจขององค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

การจัดรูปแบบขององค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในขณะนี้ยังขาดความชัดเจนว่าจะรวมถึงบุคลากรประเภทใดในสังกัดหน่วยงานงานใดบ้าง เช่น

1) จะจำกัดเฉพาะบุคลากรในสังกัดสำนักการศึกษาพื้นฐาน (ไม่รวมอุดมศึกษา) และสำนักอื่นๆ ด้วยหรือไม่

2) บุคลากรทางการศึกษา จะใช้คำเรียกว่าอะไร เป็นเฉพาะข้าราชการ หรือจะรวมพนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ด้วย

3) บุคลากรทางการศึกษาจะรวมทั้งครูผู้สอน หรือครูที่มาทำหน้าที่บริหารและวิชาการอื่นๆ (วิจัย, ศึกษานิเทศก์), และฝ่ายธุรการหรือไม่

4) องค์การกลางบริหารงานบุคคลจะครอบคลุมเฉพาะบุคลากรของกระทรวงศึกษา โดยไม่รวมบุคลากรทางการศึกษาขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วย (เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นอาจมีบุคลากรหลายประเภท และมีองค์การบริหารงานบุคคลของตนแล้ว ถ้าแยกกันตั้งจะแบ่งงานกันอย่างไร)

อาจเป็นไปได้ว่าองค์การกลางบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษา จะดูแลบุคลากรของกระทรวงฯ เต็มที่ แต่เป็นเพียงหน่วยงานทางวิชาการที่วางมาตรฐานกลางและคอยให้คำปรึกษาหารือแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่ใช่เป็นผู้บังคับกำกับดูแลให้ท้องถิ่นต้องทำตาม

4. ข้อจำกัดทางความเข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจของฝ่ายนักการศึกษา



ในทางรัฐศาสตร์การจัดการปกครองประเทศอาจมีได้ 4 ลักษณะ คือ

1) ลักษณะการรวมอำนาจปกครอง (Concentration of Authority) คือ การที่รัฐบาลรวมอำนาจการวินิจฉัยสั่งการทางการปกครองทั้งหมดมาไว้ที่ศูนย์กลาง

2) ลักษณะการมอบอำนาจปกครอง (Deconcentration of Authority) คือ การที่รัฐบาลมอบหมายงานที่จะให้ปฏิบัติหน้าที่ไปให้หน่วยงานในสนาม (Field Offices) ของตนไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานในสนามยังขึ้นตรงต่อส่วนกลางและใช้ทรัพยากรทุกชนิด ระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ส่วนกลางกำหนด

3) ลักษณะการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) คือ การที่รัฐบาลรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ในส่วนกลาง แต่อาจมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ให้หน่วยงานต่างๆ ในส่วนภูมิภาคไปดำเนินการโดยมีศูนย์การปกครองอยู่ในส่วนภูมิภาคด้วย (อาจถือว่าเป็นการมอบอำนาจแบบหนึ่ง) โดยศูนย์การปกครองในส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการตัดสินใจเล็กน้อยตามที่ได้รับมอบมาเพื่อให้บริการประชาชนได้ตรงกับความต้องการบ้าง นับว่าการรวมอำนาจมีความเข้มข้นน้อยกว่าการรวมอำนาจปกครองตามข้อ 1)

4) ลักษณะการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การที่รัฐบาลแบ่งอำนาจหน้าที่หรือแบ่งงานบริการของรัฐบาลบางส่วนไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดการเอง โดยมีหลักว่าท้องถิ่นสามารถตัดสินใจที่จะจัดบริการต่างๆ ได้เอง, ใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นเอง, รัฐให้อำนาจให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างได้เอง, จัดจ้างบุคคลและบริหารงานบุคคลเอง, ประชาชนเลือกตั้งสภาและผู้บริหารเองคือเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติท้องถิ่นและอำนาจบริหารท้องถิ่นเอง รวมทั้งควบคุมการบริหารของท้องถิ่นได้เอง ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 284 หลักการอีกอย่างหนึ่งก็คือ การแบ่งอำนาจหน้าที่ที่จะแบ่งหน้าที่โดยบัญญัติไว้ชัดในกฎหมาย ดังนั้น รัฐบาลกลางจะเรียกคืนไม่ได้ตามอำเภอใจ

การกระจายอำนาจนี้บางครั้งเรียกว่า การคลายอำนาจ (Devolution) คือ การปล่อยอำนาจที่เคยกำไว้แน่นให้คลายเกลียวออกไปพื้นมือ

ประเทศไทยในอดีตเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจหรือกำอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเต็มที่ คือ รัฐบาลทำทุกอย่างเอง ต่อมามีการตั้งหน่วยงานไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคแต่หน่วยงานเหล่านั้นยังขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ต่อมาก็ได้ตั้งจังหวัด อำเภอ หรือภาค - มณฑล ขึ้นเป็นศูนย์กลางการบริหารในท้องที่ต่างๆ ในส่วนภูมิภาค ดังนั้นจังหวัดจึงมีเจ้าเมืองหรือข้าหลวงหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ไปเป็นหัวหน้าศูนย์ที่จังหวัด (นายอำเภอเป็นหัวหน้าระดับอำเภอ) โดยมีข้าราชการจากกระทรวงอื่นๆ ไปปฏิบัติงานเป็นแผนกต่างๆ ในจังหวัด เรียกว่า ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ต่อมากระทรวง ทบวง กรมต่างๆ พยายามตั้งหน่วยราชการที่เรียกว่า ภาค, ศูนย์, เขตสำนักงานไปตั้งอยู่ตามจังหวัดต่างๆ โดยอ้างว่าเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการ แต่ที่แท้จริงส่วนหนึ่งคือไม่ต้องการให้ข้าราชการหรืองานของตนถูกควบคุมประสานงานโดยจังหวัด - อำเภอ จึงเป็นการดึงอำนาจคืนสู่ส่วนกลาง ต้องนับเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจ เพราะส่งคน เงิน วัสดุ ออกไปทำเองหมดไม่ต้อง

อยู่ได้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งมุ่งบริการประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นระบบครบวงจรประกอบด้วยงานหลายด้าน

ส่วนการปกครองแบบกระจายอำนาจได้แก่การตั้งเทศบาล, สุขาภิบาล, องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีกฎหมายแบ่งอำนาจ หน้าที่ไปให้ทำอย่างชัดเจน, มีบุคลากรเอง, มีรายได้เอง, มีสภาที่ประชาชนเลือกตั้งมากำหนดนโยบายและข้อบัญญัติท้องถิ่นเอง จึงเรียกว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self Government หรือ Local Authorities) การจัดการปกครองลักษณะนี้จึงเป็นการกระจายอำนาจหรือคลายอำนาจจากศูนย์กลางที่แท้จริง

ดังนั้นการที่คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาที่กำลังจะจัดตั้งเขตการศึกษาขึ้นทั่วประเทศ จึงเป็นการดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Concentration) โดยการเลิกระบบการมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคคือ ศึกษาธิการจังหวัด, ศึกษาธิการอำเภอ, ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดและอำเภอ อันเป็นการจัดการบริหารในระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถ้ากำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นข้าราชการของกระทรวงศึกษาฯ ทั้งหมดไม่ให้มีข้าราชการ - พนักงานขององค์การปกครองท้องถิ่นเหลืออยู่เลย บัญญัติของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 54 จึงเป็นการจัดแบบรวบอำนาจ