

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา*

LEGAL PROBLEMS REGARDING DECENTRALIZATION OF SCHOOLS

หยัต ขจรเกียรติผดุง

Yad Kajoinkeatpadung

เพิ่ม หลวงแก้ว

Pherm Luangkaew

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

Khon Kaen University Nong Khai Campus, Thailand.

กำพล วันทา

Kampol Wantha

มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

Muban Chombueng Rajabhat University, Thailand.

E-mail: Yad8533@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่สถานศึกษา และหาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา โดยศึกษาแหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร/หลักฐาน และกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา อาทิเช่น พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นต้น เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบไปด้วยแบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมโดยการวิเคราะห์เอกสารและกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ประกอบข้อมูลจากการสอบถามและสัมภาษณ์

ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในทางปฏิบัติยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เพียงแต่มีหน่วยงานทางการศึกษา อันได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นตัวแทนจากส่วนกลางไปอยู่ในส่วน

* Received: 3 June 2020; Revised: 19 June 2020; Accepted: 23 June 2020



ภูมิภาคเท่านั้น อำนาจการตัดสินใจทุกอย่างยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางเป็นผู้วางแผนและตัดสินใจสั่งการเหมือนเดิม ทำให้การบริหารจัดการการศึกษาในระดับสถานศึกษาขาดความคล่องตัวในการพัฒนาการศึกษาไปสู่คุณภาพที่แท้จริงได้ จึงเสนอแนะว่าหากต้องการให้สถานศึกษามีการพัฒนาการศึกษาสู่คุณภาพนั้น ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงให้กับสถานศึกษา โดยการแก้ไขกฎหมายการศึกษาให้มีการกระจายอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดสู่สถานศึกษา โดยให้ผู้นั้นได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทุกด้าน ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป

คำสำคัญ: กฎหมาย, สถานศึกษา, การกระจายอำนาจ

Abstract

The objective of this research article are to study the concepts, theories and laws related to decentralization of education to schools and looking for suggestions on the development of laws regarding decentralization to educational institutions, data sources, document types/evidence and education laws, such as; the National Education Act A.D. 1999, the amendments to the Administrative Regulations of Ministry of Education A. D. 2003 and amended on the Teacher Civil Service and Educational Personnel Regulations A. D. 2004. The tools were used in the research consist of questionnaires, structured interview.

The researcher conducted the analysis of the data collected through the analysis of documents and laws regarding decentralization to the school, then summarizing the data from the inquiry and interview. The results of the research showed that the laws regarding education as mentioned was still no real decentralization practically, especially decentralization to schools. There was only the educational agencies which are the Office of Educational Service Area was the representative from the central region. All decision-making power was still centralized as the planner and decision maker. Hence, the educational management in school level lacks of flexibility in the development of education to the actual quality. Therefore some suggestion request to the schools developing their quality of education. They are distributed by the real power to decentralize to the schools that come from amending the legal education. One



importance is to allow stakeholders participated in management in all aspects including academic, budget, personnel management and general administration.

Keywords: Law, School, Decentralization

บทนำ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ประเทศไทยปกครองระบบประชาธิปไตย โดยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การแบ่งการบริหารราชการเช่นนี้ในขณะนั้นส่งผลให้การดำเนินงานของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดขั้นตอนการดำเนินการ ลดความล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลาง สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะหน่วยงานของตนขึ้นมาประกาศใช้อีกหลายฉบับ ทำให้โครงสร้างการบริหารและการปกครองในรูปแบบนี้ได้เกิดปัญหาขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านโครงสร้างองค์กร เช่น ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลาง ซ้อนทับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งเรื่องอำนาจ ภารกิจ งบประมาณและการประสานงาน รวมถึงปัญหาการไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้จริง ตลอดถึงปัญหาการกระจายอำนาจ สู่สถานศึกษาไปสู่ส่วนภูมิภาคด้วย (ภิรมย์พร ไชยยนต์, 2557)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และออกกฎหมายการศึกษาอีกหลายฉบับตามมา มีหลักการและกระบวนการจัดการศึกษาที่เน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป และกระทรวงศึกษามีหน้าที่กำกับดูแลเฉพาะด้านการกำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากร และติดตามตรวจสอบและประเมินผลการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ถ้าเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา จะมีการกระจายอำนาจแบบมอบอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบไปยังคณะกรรมการฯ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง แต่ถ้าเป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาและสถานศึกษาเอกชน จะมีความเป็นอิสระตามกฎหมายการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ เป็นการกระจายอำนาจแบบเบ็ดเสร็จและมีอิสรภาพมากกว่าสถานศึกษาประเภทอื่น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2535)



ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่สถานศึกษา การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่สถานศึกษา ซึ่งมีปัญหากฎหมายเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาหลายฉบับ เช่น 1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ในทางปฏิบัติใช้อำนาจยังต้องผ่านจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคก่อนแล้วไปยังส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การปฏิบัติงานล่าช้า 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีโครงสร้างการบริหารงานจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาก่อนที่จะมอบอำนาจไปสู่สถานศึกษา 3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายการบริหารงานบุคคลกลางของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งในทางปฏิบัติเขตพื้นที่การศึกษายังไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพียงแต่เป็นตัวแทนส่วนกลางที่ไปอยู่ในส่วนภูมิภาคเท่านั้น อำนาจบริหารบุคคลจึงกระจุกอยู่ที่เขตพื้นที่การศึกษา ก่อนจะมอบอำนาจและหรือส่งการไปยังสถานศึกษาอีกชั้นหนึ่ง 4) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายการศึกษาอื่น ๆ ดังที่กล่าวมา ในทางปฏิบัติอำนาจยังอยู่ส่วนกลาง ยังไม่สามารถกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคได้อย่างแท้จริง 5) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกฎหมายการศึกษาฉบับอื่น ๆ ซึ่งน่าจะเป็นการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่น ได้แก่ สถานศึกษาต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ แต่กฎหมายเหล่านี้ยังไม่สอดคล้องกัน เป็นต้น

จากปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่สถานศึกษา การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่สถานศึกษา หาข้อเสนอแนะและความชัดเจนในการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่สถานศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหากฎหมาย เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา



2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย เกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา

3. เพื่อวิเคราะห์หาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัย เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ดำเนินงานโดยศึกษาแหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร/หลักฐาน เกี่ยวกับกฎหมายการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยประกอบไปด้วยกลุ่มสายผู้บริหาร ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล กลุ่มนักวิชาการด้านการศึกษา ได้แก่ นักวิชาการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กลุ่มผู้ใช้กฎหมาย ได้แก่ ปลัดนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล ปลัดเทศบาล นิติกรเขตพื้นที่การศึกษา นิติกรท้องถิ่น กลุ่มผู้ถูกใช้กฎหมาย ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาท้องถิ่น และกลุ่มประชาชนทั่วไป ได้แก่ กรรมการสถานศึกษาและประชาชนทั่วไป เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบไปด้วยแบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมโดยการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับปัญหาการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาประกอบกับการวิเคราะห์จากข้อสรุปจากการสอบถามและสัมภาษณ์ เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ปัญหาและการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา



ผลการวิจัย

ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เกิดจากการจากกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา อันได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎหมายการศึกษาดังกล่าวนี้นี้ ในทางปฏิบัติพบว่าอำนาจในการจัดการศึกษา ยังกระจุกรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษายังไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพียงแต่เป็นตัวแทนส่วนกลางอยู่ในส่วนภูมิภาคและอยู่ในส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย (Stake Holders) ในพื้นที่ ไม่มีส่วนร่วมในการเข้าไปมีส่วนในการจัดการศึกษา อำนาจการตัดสินใจยังคงต้องให้ส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจ จึงเสนอแนะว่าหากต้องการให้สถานศึกษามีอำนาจอย่างแท้จริง ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา ได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการกระจายอำนาจโดยสมบูรณ์แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดสู่สถานศึกษา ให้ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ (Stake Holders) เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (เพิ่ม หลวงแก้ว, 2561)

อภิปรายผล

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษานั้น รัฐควรกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนโดยตรง หากได้รับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาอย่างแท้จริง จะส่งผลให้สถานศึกษาปฏิบัติงานด้วยความคล่องตัว เป็นผลดีต่อการจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษา รัฐจึงต้องแก้ไขกฎหมายให้มีการกระจายอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ดังเช่นหลายประเทศที่ได้กระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่สถานศึกษาโดยตรง ผู้วิจัยจึงได้ทำการเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายไทยและต่างประเทศในการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของไทยกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในการกระจายอำนาจ สู่สถานศึกษาไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษามาก โดยถือว่าประชาชนเป็นทรัพยากรที่สำคัญและมีค่าที่สุดของประเทศ ในการนี้รัฐบาลได้ให้การอุดหนุนด้านการศึกษาจนเสมือนกับเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนใน



ระดับประถมและมัธยม ล้วนเป็นโรงเรียนรัฐบาลหรือกึ่งรัฐบาล ในส่วนของการบริหารนั้น สาธารณรัฐสิงคโปร์จะมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดูแลควบคุมนโยบายและสนับสนุนด้านงบประมาณ มีการกระจายอำนาจการบริหารต่าง ๆ ไปให้ท้องถิ่นจัดการแทน ประเทศไทยมีกระทรวงศึกษาธิการดูแลด้านการศึกษาเช่นกัน โดยควบคุมนโยบายและให้งบประมาณและกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่และสถานศึกษา ซึ่งมีองค์คณะบริหารงานบุคคลอยู่ในหน่วยงานทั้งสองส่วน แต่เนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศเล็กและสร้างตัวใหม่ ประกอบกับมีเศรษฐกิจที่เข้มแข็งกว่า จึงสามารถพัฒนาคนและพัฒนาการศึกษาไปได้เร็วกว่า (เพิ่ม หลวงแก้ว, 2556)

2) เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายไทยและนิวซีแลนด์ ในการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาไทยและนิวซีแลนด์ พบว่า ประเทศไทยนั้นกระจายอำนาจการศึกษาต่างจากประเทศนิวซีแลนด์ กล่าวคือ ประเทศไทยไม่กระจายอำนาจการศึกษาสู่สถานศึกษาโดยตรง โดยมีกระทรวงศึกษาทำหน้าที่วางแผน นโยบายและกำกับดูแลให้การจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐ ตลอดจนกำหนดหลักสูตรการศึกษาชาติ โดยมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับนโยบายและนำนโยบายขยายผลไปสู่สถานศึกษาในสังกัด ซึ่งแตกต่างจากประเทศนิวซีแลนด์ที่มีการกระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาไปสู่สถานศึกษาโดยตรง โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาเพียง 2 ระดับ คือระดับกระทรวง และระดับสถานศึกษา ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความคล่องตัว (อุทัย บุญประเสริฐ, 2548)

3) เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายไทยกับสหรัฐอเมริกา ในการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาไทยและอเมริกา พบว่า ประเทศไทยตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แบ่งการบริหารราชการออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จากการแบ่งการปกครองของประเทศไทยนั้น รัฐยังคงให้การดูแลและบริหารการปกครอง รวมถึงการดูแลด้านการศึกษาด้วย ซึ่งแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งการปกครองออกเป็นรัฐ (State) แต่ละรัฐมีความเป็นเอกเทศในการดูแลการบริหารจัดการการปกครองและการจัดการศึกษาของตนเอง ไม่ขึ้นแก่กันและไม่ขึ้นกับรัฐบาลกลาง ในด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น รัฐบาลกลางอเมริกันเพียงวางนโยบายการศึกษาแห่งชาติ ประสานงาน โดยหน้าที่หลักเป็นหน้าที่ขององค์กรการศึกษาที่ระดับท้องถิ่น คือเขตพื้นที่การศึกษา (School Districts) เขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่จัดจ้างสรรหาครู กำหนดคุณสมบัติของครู ดูแลเรื่องการจัดสรรงบประมาณที่ได้มาจากรัฐ และดูแลเรื่องหลักสูตรอย่างละเอียดว่า จะต้องครอบคลุมเนื้อหาใดบ้าง อย่างไร ในบางท้องถิ่นของอเมริกาทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยตนเอง และบางท้องถิ่นก็มอบหมายหรือกระจายอำนาจ (Delegate) ไปให้โรงเรียนทำเอง ซึ่งแตกต่างจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทย ที่รัฐยังคงต้องคอยควบคุมกำหนดนโยบายให้



เขตพื้นที่การศึกษาปฏิบัติตาม ทั้งในเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติของครู รวมไปถึงการจัดสรรงบประมาณให้กับเขตพื้นที่การศึกษา (อุทัย บุญประเสริฐ, 2548)

4) เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายไทยกับเกาหลี ในการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาไทย และเกาหลี พบว่า ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาบางส่วน กล่าวคือการแยกอำนาจการบริหารบุคคลยังไม่แยกจากการบริหารทั่วไป จึงยังถูกแทรกแซงทางการเมืองทั้งในระดับ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งแตกต่างจากประเทศเกาหลีที่มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลออกจากการบริหารทั่วไป เพื่อประกันว่าการศึกษาจะไม่ถูกแทรกแซงทางการเมืองของเกาหลี (เพิ่ม หลวงแก้ว, 2556)

5) เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายไทยกับอังกฤษ ในการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาไทยและอังกฤษ พบว่า มาตรการทางกฎหมายไทยและอังกฤษมีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ ประเทศไทยนั้นรัฐได้ให้อำนาจทางการศึกษากับกระทรวงศึกษาธิการได้ทำหน้าที่วางแผน นโยบายและกำกับดูแลให้การจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐ ตลอดจนกำหนดหลักสูตรการศึกษาชาติ ในส่วนของการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้กระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดียวกันกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาของประเทศอังกฤษ ที่รัฐบาลกลางให้จัดตั้งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ดูแลด้านการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาและการศึกษาต่อเนื่อง ภายในเขตพื้นที่การศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549)

6) เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายไทยกับออสเตรเลีย ในการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาไทยและออสเตรเลีย พบว่า ประเทศไทยยังไม่มีมีการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาโดยตรงเช่นประเทศออสเตรเลีย กล่าวคือ ประเทศออสเตรเลียมีการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการให้โรงเรียนจัดการงบประมาณด้วยตนเอง โดยไม่ต้องผ่านเขตพื้นที่การศึกษา ลดการแทรกแซงการปฏิบัติงานประจำวันของโรงเรียน และมีนโยบายจัดการโรงเรียนของรัฐให้เป็นโรงเรียนที่มีอำนาจ มีความรับผิดชอบและสามารถตัดสินใจในการพัฒนาการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนให้มีคุณภาพได้เอง สำหรับประเทศไทยนั้น การกระจายอำนาจทางการศึกษา ยังไม่มีลักษณะของการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาโดยตรงเช่นประเทศออสเตรเลีย กระทรวงศึกษาธิการยังคงต้องคอยควบคุมการบริหารงาน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2548)

7) เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายไทยกับมาเลเซีย พบว่า ไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลด้านการศึกษาโดยตรงคล้ายมาเลเซีย คือ กระทรวงศึกษาธิการ และบริหารงานในระดับจังหวัด



อำเภอ ระดับกลุ่ม ระดับกลุ่มโรงเรียนและในโรงเรียน โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานในกรอบโครงสร้าง 4 งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานวิชาการ งานบริหารบุคคล และงานบริหารงบประมาณคล้ายกับไทยยุคก่อนปฏิรูปการศึกษา แต่ที่น่าสนใจคือ รัฐบาลมาเลเซียให้ความสำคัญกับการศึกษามาเป็นอันดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากการทุ่มเทงบประมาณให้กับสถานศึกษาอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการแยกงบประมาณการบริหารทั่วไป เช่น การจ้างบุคลากรรักษาความปลอดภัย รักษาความสะอาด รวมไปถึงการจ้างครูธุรการ การเงินและพัสดุ ออกจากการบริหารงานบุคคลอย่างชัดเจน ทำให้ครูมีหน้าที่เฉพาะการจัดการเรียนการสอนเท่านั้น ทำให้ครูและบุคลากรจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (เพิ่ม หลวงแก้ว, 2556)

8) เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายไทยกับฝรั่งเศส พบว่า ประเทศไทยแบ่งการบริหารราชการออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างจากการบริหารราชการของประเทศฝรั่งเศส โดยไม่มีการแบ่งส่วนราชการส่วนภูมิภาคเหมือนประเทศไทย สำหรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทยนั้น มีความคล้ายกันในลักษณะที่ว่ารัฐได้กระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษา กล่าวคือกระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจให้องค์คณะบุคคลคือ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และ ก.ค.ศ. ก็ยังกระจายอำนาจไปยังคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) แต่รัฐยังคงมีอำนาจและบทบาทสำคัญ ที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณสุขและการจัดการศึกษาไว้ในอำนาจของรัฐบาลกลาง (อุทัย บุญประเสริฐ, 2548)

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาเปรียบเทียบการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขอไทยและต่างประเทศ พบว่า กระทรวงศึกษาธิการ เป็นกระทรวงหลักที่รับผิดชอบขอจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ ในเรื่องของการกระจายอำนาจการบริหารมี 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการศึกษาระดับท้องถิ่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เกาหลี และการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาโดยตรง เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ประเทศส่วนใหญ่ ส่วนกลางจะมีบทบาทสำคัญในการควบคุมหลักสูตร นโยบาย มาตรฐานคุณภาพ และการสนับสนุนทรัพยากร ในส่วนของการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษานั้น ส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น เน้นการบริหารการศึกษาโดยมีอาชีพ และการมีความเป็นกลางทางการเมืองในการบริหารจัดการ เน้นหลักการมีส่วนร่วม และหลักความเป็นประชาธิปไตย หลักคุณภาพและประสิทธิภาพ และคุณภาพมาตรฐานการศึกษา (ณัฐศักดิ์ จันทร์ผล, 2552)



สรุป

จากการอภิปรายผลและการสังเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปประเด็นเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542) กฎหมายฉบับนี้ในทางปฏิบัติ การใช้อำนาจยังต้องผ่านส่วนภูมิภาคก่อนแล้วไปยังส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การปฏิบัติงานล่าช้า แนวทางแก้ไขคือรัฐควรมอบอำนาจให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เหมือนประเทศออสเตรเลีย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการให้โรงเรียนจัดการงบประมาณด้วยตนเอง โดยไม่ต้องผ่านเขตพื้นที่การศึกษา อีกทั้งรัฐบาลออสเตรเลียยังกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพิ่มอำนาจและให้ความเป็นอิสระแก่โรงเรียน ลดการแทรกแซงการปฏิบัติงานประจำวันของโรงเรียน แต่มุ่งจะกระจายอำนาจในการบริหารจัดการและความรับผิดชอบสู่โรงเรียน และมีนโยบายจัดการโรงเรียนของรัฐให้เป็นโรงเรียนที่มีอำนาจ มีความรับผิดชอบและสามารถตัดสินใจในการพัฒนาการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนให้มีคุณภาพได้เอง สำหรับประเทศไทยนั้นการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นยังไม่มีลักษณะของการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาโดยตรงเช่นประเทศออสเตรเลีย กระทรวงศึกษาฯยังคงคอยควบคุมการบริหารงาน

2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2553) กฎหมายฉบับนี้ในทางปฏิบัติเขตพื้นที่การศึกษา ยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพียงแต่เป็นตัวแทนส่วนกลางเท่านั้น

แนวทางการแก้ไขคือ รัฐควรแก้ไขข้อกฎหมายในส่วนของการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ให้เหลือเพียงระดับกระทรวงและสถานศึกษา ซึ่งแตกต่างจากประเทศนิวซีแลนด์ ที่มีการกระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาไปสู่สถานศึกษาโดยตรง โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาเพียง 2 ระดับคือ ระดับกระทรวง และระดับสถานศึกษา ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความคล่องตัว ซึ่งแตกต่างจากไทยที่ไม่กระจายอำนาจการศึกษาสู่สถานศึกษาโดยตรง โดยมีกระทรวงศึกษาทำหน้าที่วางแผนนโยบายและกำกับดูแล ให้การจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐ ตลอดจนกำหนดหลักสูตรการศึกษาชาติ โดยมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับนโยบาย และนำนโยบายขยายผลไปสู่สถานศึกษาในสังกัด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2548)



3. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2553) ในทางปฏิบัติอำนาจยังอยู่ ส่วนกลาง ยังไม่สามารถกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคได้อย่างแท้จริง

แนวทางการแก้ไขคือ รัฐควรกระจายอำนาจให้ส่วนภูมิภาคหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป หากทำการ เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมาย ในการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษามาก โดยถือว่าประชาชนเป็นทรัพยากรที่สำคัญ และมีค่าที่สุดของประเทศ ในการนี้ รัฐบาลได้ให้การอุดหนุนด้านการศึกษาจนเสมือนกับเป็นการศึกษา แบบให้เปล่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงเรียนในระดับประถมและมัธยม ล้วนเป็นโรงเรียนรัฐบาลหรือกึ่ง รัฐบาล ในส่วนของการบริหารนั้น สาธารณรัฐสิงคโปร์จะมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดูแลควบคุมนโยบาย และสนับสนุนด้านงบประมาณ มีการกระจายอำนาจการบริหารต่าง ๆ ไปให้ท้องถิ่นจัดการแทน ประเทศไทยมีกระทรวงศึกษาธิการดูแลด้านการศึกษาเช่นกัน โดยควบคุมนโยบายและให้งบประมาณ และ กระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่และสถานศึกษา ซึ่งมีองค์คณะบริหารงานบุคคลอยู่ในหน่วยงานทั้งสอง ส่วน แต่เนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศเล็กและสร้างตัวใหม่ ประกอบกับมีเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง กว่า จึงสามารถพัฒนาคนและพัฒนาการศึกษาไปได้เร็วกว่า

4. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542) ยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนของการถ่ายโอนอำนาจและการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาและ ในส่วนท้องถิ่น

แนวทางการแก้ไขคือ รัฐควรกระจายอำนาจให้สถานศึกษาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยเชื่อมโยงอำนาจระหว่าง สถานศึกษาและส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมาย ในการกระจาย อำนาจสู่สถานศึกษาไทยและเกาหลีข้างต้น พบว่า ประเทศไทยนั้น มีการกระจายอำนาจทางการศึกษา บางส่วน กล่าวคือการแยกอำนาจการบริหารบุคคล ยังไม่แยกจากการบริหารทั่วไป จึงยังถูกแทรกแซง ทางการเมืองทั้งในระดับ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งแตกต่างจากประเทศเกาหลี ที่มี การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นโดยตรง และมีการป้องกันการแทรกแซงทาง การเมือง โดยมีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้แยกอำนาจการบริหารทั่วไปเป็นการเฉพาะ



กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาเปรียบเทียบการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาของไทยและต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาของไทย ต้องมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลายประเทศแล้ว พบว่า นิวซีแลนด์ ประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา คือมีการบริหารการกระจายอำนาจเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ ระดับกระทรวงและระดับสถานศึกษาเท่านั้น ในขณะที่อเมริกา เกาหลี และสิงคโปร์ กระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นและชุมชนช่วยกันบริหารจัดการ และมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ในขณะที่ประเทศไทย แม้จะมีการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา แต่ก็เป็นเพียงการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจบางส่วนจากส่วนกลางเท่านั้น (เพิ่ม หลวงแก้ว, 2561)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. กระทรวงศึกษาธิการควรเร่งรัดการออกกฎหมาย เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างแท้จริง โดยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการอย่างรวดเร็วในการจัดทำกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือมอบอำนาจให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษานำไปปฏิบัติต่อไป เช่น การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 อย่างรีบด่วน เพื่อสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยให้กระจายอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาให้ชัดเจน

2. กฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ที่เป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎหมายแม่บทเหล่านี้ ยังมีกฎหมายรองที่เป็นกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติ ได้แก่ กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎต่าง ๆ ที่ออกตามมา เพื่อใช้ในการบริหารการศึกษา และส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา



3. ควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาของไทยและต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงข้อแตกต่าง เป็นการสร้างความรู้และความเข้าใจ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายการกระจายอำนาจการศึกษาของไทยให้ดียิ่งขึ้น

4. กระทรวงศึกษาธิการ จะต้องประสานงานให้หน่วยงานที่เป็นองค์กรหลัก ในร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการศึกษาให้ดำเนินการอย่างรวดเร็ว เพื่อให้หน่วยงานใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐศักดิ์ จันทร์ผล. (2552). การพัฒนารูปแบบการบริหารงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เน้นการกระจายอำนาจ. *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์*, มหาวิทยาลัยสยาม.
- เพิ่ม หลวงแก้ว. (2556). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. *ดุชนิพนธ์สาขานิติศาสตร์*. มหาวิทยาลัยปทุมธานี.
- เพิ่ม หลวงแก้ว. (2561). กฎหมายคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครู. *วารสารวิชาการธรรมทรรศน์*, ปีที่ 18(3) : 351 - 361.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด. *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต*. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2535). *การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท*. ใน รายงานเสนอต่อสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิ Friend rich Ebert. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542). *พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2553). *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). *การสังเคราะห์รายงานการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ*. กรุงเทพมหานคร : ศุภสภา.

อุทัย บุญประเสริฐ. (2548). *การสังเคราะห์การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศต่าง ๆ*. เอกสารประกอบการประชุมโครงการสัมมนาวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษา ประเทศต่าง ๆ ณ โรงแรมบางกอก กอล์ฟ สปารีสอร์ท จังหวัดปทุมธานี.