

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีและแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ถูกนำมาใช้ในการศึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาในครั้งประกอบด้วย

2.1 แนวคิดเอกภาพในความหลากหลาย

2.2 ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองท้องถิ่น

2.3 ทฤษฎีและแนวคิดการกระจายอำนาจ

2.4 แนวคิดการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น

2.5 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบใน ส่วนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในส่วนการจัดการการศึกษา

2.6 วรรณกรรม เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเอกภาพในความหลากหลาย

พหุเอกานิยม (Unified Pluralistic Society) หรือสังคมเอกภาพในความหลากหลาย (Unity in Diversities) ได้ถูกให้ความหมายไว้โดย เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2542 : 35-169) ไว้ว่า ภายในสังคมใหญ่หรือที่เรียกว่า “ประเทศ” นั้น แม้ว่าจะประกอบไปด้วยชนกลุ่มเล็กกลุ่มน้อย จำนวนมากมาย แม้ทุกคนจะมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างทางด้านความคิด เชื้อชาติ ลัทธิ นิกายทางศาสนา ความเชื่อ ฐานะ อายุ วัฒนธรรม ประเพณี เพศ อาชีพ และชนชั้น ก็สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข มีอิสระในการดำเนินชีวิตตามวิถีทางของตนเอง ไม่มีความขัดแย้งหรือรังเกียจเคียดชังระหว่างกัน เป็นสังคมที่มีหัวใจแห่งเสรีภาพไม่ปิดกั้นผู้อื่น แต่สนับสนุนส่งเสริมกันและกันอย่างเป็นเอกภาพ

สังคมพหุเอกานิยมเป็นสังคมที่ช่วยสร้างสรรค์ให้เกิดสันติภาพ ทุกคนจะได้รับ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามศักยภาพในความเป็นคนของตน ไม่ปิดกั้นสิทธิมนุษยชนด้วยการไม่ยอมรับความแตกต่างระหว่างกันและเป็นสังคมที่ปรารถนาอยู่ร่วมกันอย่างมีเอกภาพ (Unity) ท่ามกลางความหลากหลาย (Diversity) ในเรื่องที่มีความแตกต่างกัน โดยทุกคนได้รับการปกป้องคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียม

การจัดการศึกษากับสังคมพหุเอกานิยม

การศึกษานับว่าเป็นรากฐานสำคัญในการปลูกฝังแนวคิดสังคมพหุเอกานิยม การศึกษาที่สอดคล้องกับสังคมพหุเอกานิยมนี้รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคน (ทุกเพศ ทุกวัย ทุกฐานะ ทุกเชื้อชาติ ฯลฯ) สามารถเข้าถึงการศึกษาและมีโอกาสพัฒนาศักยภาพผ่านการศึกษาได้ อันจะเป็นการเอื้อประโยชน์ระยะยาวต่อการพัฒนาศักยภาพของคนในสังคม การศึกษานั้นจะเป็นแกนหลักสำคัญแกนหนึ่งในการสรรค์สร้างความรู้สึกร่วมกันผ่านการให้ “คุณค่าในความเป็นมนุษย์” โดยมีองค์ประกอบของความยุติธรรมความเท่าเทียมกัน เสรีภาพและความสมานฉันท์ระหว่างคนทุกชนชั้นในสังคม ไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ศิพพรณ ฐานะ และความแตกต่างอื่นใด การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้สังคมพหุเอกานิยมจึงจำต้อง ส่งเสริมการศึกษาสำหรับคนทุก ๆ กลุ่ม ส่งเสริมการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส มีปริมาณ โรงเรียนที่เพียงพอกับประชากร จัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับผู้เรียนแต่ละคนเป็นพิเศษ สนับสนุนให้เอกชนจัดโรงเรียนหรือส่งเสริมการศึกษาสำหรับคนเฉพาะกลุ่ม พัฒนาหลักสูตรส่งเสริมประชาธิปไตย พัฒนาหลักสูตรที่ผสมผสานระหว่างความเป็นท้องถิ่นและสากล ส่งเสริมเยาวชนเพื่อสร้างจิตสาธารณะ สนับสนุนการใช้เสรีภาพทางวิชาการ

2.2 ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นตามที่ William A. Robson (1953) (อ้างในโกวิท พวงงาม, 2546) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

อุทัย หิรัญโต (2531) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อผลประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่น มีองค์กรของท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐไม่ได้

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ได้ทำการศึกษานโยบายของนักวิชาการต่าง ๆ และได้สรุปสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานครคือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าเป็นการปกครองขนาดเล็กภายในรัฐ ที่สอดคล้องกับระบอบการปกครองของรัฐ โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนและท้องถิ่น โดยท้องถิ่นต้องแบกรับภาระหน้าที่บางอย่างแทนรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นไปตามข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะมอบหมายมา เป้าหมายของการบริหารจัดการของท้องถิ่นจะเป็นการจัดการสาธารณะเพื่อให้บริการประชาชนในพื้นที่ เหตุผลของการปกครองท้องถิ่นนั้นเกิดจากการที่รัฐอ่อนแอลงอันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลกลางประสบปัญหาการบริหารจัดการที่ด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากการที่รัฐบาลกลางไม่สามารถสร้างกฎเกณฑ์หรือการบริการเพียงหน่วยเดียวให้ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการที่หลากหลายและซับซ้อนได้ จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลกลางต้องยอมสละอำนาจที่รวมไว้ที่ศูนย์กลางคืนกลับไปให้ท้องถิ่นบางส่วน

การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นหลังถูกทำให้อ่อนแอลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ทำให้ท้องถิ่นค่อย ๆ คลายตัวจากการครอบงำของส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ท้องถิ่นเริ่มมีสภาพเป็นอิสระมากขึ้นในขณะเดียวกันก็มีการวางกฎเกณฑ์ระเบียบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีสิทธิมีเสียงมากขึ้น มีการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมมากขึ้น โดยการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ท้องถิ่นจะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินถึง 35% ของรายจ่ายทั้งหมด

ความสำคัญและวัตถุประสงค์การปกครองท้องถิ่น

พูนสวัสดิ์ วานิชวิเศษกุล (2532), และ กรมการปกครอง (กระทรวงมหาดไทย) (2539) ได้มีความเห็นสอดคล้องกันของความสำคัญและวัตถุประสงค์การปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

(1) ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมั่นคง เพราะเป็นการปกครองที่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในระดับพื้นฐานตั้งแต่หน่วยการปกครองในระดับรากหญ้ามีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ทำให้ประชาชนมีสำนึกการมีส่วนร่วมและเรียนรู้ทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

(2) ส่งเสริมให้ประชาชนเรียนรู้ทางการเมือง เมื่อเกิดการเรียนรู้และเข้าใจการเมืองระดับท้องถิ่นแล้วก็จะมีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องไปยังการเมืองระดับชาติด้วย

(3) เป็นการแบ่งเบาภารกิจของส่วนกลางและการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร โดยแบ่งขนาดการบริหารจัดการให้เป็นหน่วยเล็กง่ายต่อการบริหารจัดการ

(4) ตอบสนองต่อความหลากหลายทั้งจาก สภาพทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร และความต้องการของประชาชนที่หลากหลายซับซ้อน ได้ดีกว่าการรวมการจัดการบริหารไว้เพียงหน่วยเดียว

(5) สอดคล้องกับหลักการพึ่งพาตนเองของชุมชน ที่จะบริหารจัดการปัญหาและความต้องการของตนเอง รวมไปถึงการปกครองตนเองอย่างมีส่วนร่วม

(6) เป็นสถาบันที่เพาะบ่มสร้างนักการเมืองที่จะเข้ามารองรับการเมืองระดับชาติในอนาคต เพื่อให้เกิดตัวเลือกที่หลากหลายมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการปัญหาสาธารณะในระดับท้องถิ่นมาก่อน เพื่อเป็นการฝึกฝนทักษะต่าง ๆ จากหน่วยเล็ก ๆ ไปหาหน่วยที่ใหญ่ขึ้น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523) ได้อธิบายว่าระบบการปกครองท้องถิ่นต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ (Element) 3 ประการคือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า ถ้าประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองที่จัดโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Levels) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวในการกำหนดระดับและพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ (Devolution of Power and Functions) การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2546) หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระ หรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่นงานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณาดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง
3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่นการจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น
4. เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

2.3 ทฤษฎีและแนวคิดการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) นั้นมีนักวิชาการจำนวนหนึ่งที่ได้ทำการศึกษาและรวบรวมไว้มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน อาทิเช่น ชำนาญ ยุวบูรณ์ (2503), ทอมัส เวลช์ และคณะ (2542 : 21), ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526), โฆนิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และคณะ (2534), ตระกูล มีชัย (2538) ได้ให้ความหมายโดยสรุปไว้ดังนี้ การกระจายอำนาจตามทฤษฎีดั้งเดิมและแนวทฤษฎีสสมัยใหม่ กล่าวคือ การกระจายอำนาจ (Decentralization) การทำให้สิ่งที่รวมตัวกันอยู่กระจายออกไปรอบ ๆ จุด ๆ หนึ่ง โดยเปรียบเทียบลักษณะองค์กรว่ามีโครงสร้างเหมือนพีระมิดและมีสายบังคับบัญชาจากบนลงล่าง ความสำคัญและการตัดสินใจขององค์กรจะอยู่ที่ผู้นำที่เป็นยอดสุดของโครงสร้าง การตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงจึงส่งผลกระทบต่อผู้คนระดับล่าง การกระจายอำนาจก็คือการกระจายการตัดสินใจจากผู้นำระดับยอดสูงสุดมายังฐานของพีระมิด

การกระจายอำนาจในความหมายดังเดิมนั้นมีการแบ่งแยกตามแนวคิด

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) คือการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง และ
2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) คือการมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมกับเทคนิคขององค์กรนั้น

แต่ในแนวทฤษฎีสสมัยใหม่เห็นว่ากรณีที่พิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจนั้นให้พิจารณาว่าอำนาจวินิจฉัยสั่งการอยู่ที่องค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์กรปกครอง แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกความหมายของการกระจายอำนาจตามทฤษฎีดั้งเดิมที่แบ่ง

ตามการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและการกระจายตามกิจการ แต่ให้ดูว่าองค์กรนั้นมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้เองหรือไม่

โกวิท พวงงาม (2546) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ต้องถ่วงมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2535) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือการทหาร และการต่างประเทศ

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ (2537) ได้นำเสนอข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครองไว้ได้อย่างน่าสนใจหลายประการ

ข้อดี

(1) เป็นการลดภาระรัฐบาลกลางในการแก้ไขตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริการสาธารณะ โดยการมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นทำให้ปัญหาได้รับการแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว

(2) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในพื้นที่ที่มีความต้องการที่หลากหลายได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพกว่าการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง

(3) เป็นการแก้ปัญหาและสนองตอบของคนในท้องถิ่น โดยการเลือกตัวแทนของตนซึ่งเป็นคนท้องถิ่นเดียวกันรับรู้ปัญหาและตอบสนองความต้องการ ผ่านระบบการเลือกตั้งที่ผู้บริหารรับผิดชอบโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งดีกว่าให้ส่วนกลางจัดการเนื่องจากเป็นคนภายนอกไม่ได้ร่วมรับรู้และเผชิญปัญหาร่วมกันเหมือนคนในท้องถิ่น

(4) เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่จะฝึกฝนให้ประชาชนเรียนรู้การเมืองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้ง และการเพาะบ่มคัดสรรบุคคลเข้ามาทำหน้าที่บริหารในทางการเมือง

ข้อเสีย

- (1) ทำให้รัฐบาลกลางมีอำนาจน้อยลงเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ
- (2) เกิดการตื่นป่วน เนื่องจากทรัพย์สินและบุคลากรของท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลไม่สามารถนำมาปรับเปลี่ยนหมุนเวียนทั่วประเทศได้
- (3) ทำให้การจัดบริการสาธารณะของประเทศขาดความเป็นเอกภาพเนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งจะจัดการบริการสาธารณะของตนเอง ในขณะที่เดียวกันก็มีการแข่งขันกันโดยไม่สนใจว่าจะมีผลกระทบหน่วยงานอื่นหรือไม่
- (4) ผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับเลือกเข้ามาอาจเป็นพวกนักบริหารมือสมัครเล่นและอาจขาดประสบการณ์ ทำให้การจัดการบริการสาธารณะหย่อนประสิทธิภาพกว่าส่วนกลางจัด

ธนศวรร จริญญาเมือง (2535) (อ้างใน โกวิทช์ พวงงาม, 2546) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยมีแนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน

ในแง่การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน ยากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่น ในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ
5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองของเขาเอง ในเชิงปรัชญาก็เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหลักการของแนวคิดที่เรียกว่า บริบททางสังคม (Social context) ที่มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัวเขา คนที่อยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่สามารถเข้าใจท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่น และแม้ว่าจะมีคนบางคนจากท้องถิ่นมีความสามารถในการมองปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นอื่นได้ชัดเจน ในที่สุดแล้วการผลักดันให้คนในท้องถิ่นของตนเองสนใจ และรับรู้ปัญหาของตน รู้สึกรับผิดชอบ ห่วงใย และวางแผนท้องถิ่นของตน ย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีคนดูแลรักษาตลอดไป

เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจหรือการรวมศูนย์อำนาจ สิ่งแรกที่ควรพิจารณาเป็นสำคัญก็คือลักษณะ 2 ด้านของปัญหานี้ นั่นคือ มีรัฐบาลกลาง และส่วนท้องถิ่น ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเพียงฝ่ายเดียวและทั้งสองฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยกัน สังคมใดที่รวมศูนย์อำนาจไว้ทุก ๆ ทาง ก็คือสังคมที่รวมศูนย์ปัญหาไว้ทุก ๆ ทาง นั่นก็คือสะสมโอกาสที่จะก้าวไปสู่การแตกสลายและความหายนะมากขึ้นเป็นลำดับ ในทำนองเดียวกันสังคมที่มีการกระจายอำนาจอย่างเดียว สังคมนั้นก็ไม่มีรัฐบาลกลางรัฐที่อยู่ไม่ได้

กล่าวได้เพียงแค่นี้ ก็จะพบว่าในสังคมของเรายังมีความเข้าใจที่แตกต่างกัน สะท้อนให้เห็นอุปสรรคที่ขวางกั้นการกระจายอำนาจต่อไป เช่น หลายคนมองว่าไม่ควรใช้คำว่ากระจายอำนาจ แต่ควรใช้คำว่าการคืนอำนาจให้ท้องถิ่น เพราะรัฐบาลกลางเอาอำนาจท้องถิ่นไป ต้องทวงคืนมา

บางคนก็บอกว่า การกระจายความเจริญก็เป็นการกระจายอำนาจนั่นเอง ฉะนั้น เมื่อกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพฯ แล้ว ก็ไม่ควรเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจอีก

ผู้นำบางคนก็บอกว่า ได้กระจายอำนาจแล้ว โดยให้ปลัดกระทรวงเป็นคนดำเนินการหรือให้ผู้ว่า ๆ หรือนายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ บางคนก็บอกว่าการตั้งกระทรวงใหม่ก็เป็นการกระจายอำนาจที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าเรายังต้องทำความเข้าใจพื้นฐานอีกครั้งว่า

1. การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง และเป็นองค์ประกอบอันสำคัญของสังคมประชาธิปไตย

2. สาละสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าวอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง

3. คำว่ากระจายอำนาจมิใช่คำขวัญทางการเมือง ฉะนั้น หากจะใช้คำว่าการคืนอำนาจให้ท้องถิ่น ไม่ให้ใช้คำว่า กระจายอำนาจ ก็มองได้ 2 แง่คือ รัฐบาลกลางคิดว่าควรคืนอำนาจในท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ธรรมชาติทวงอำนาจจากรัฐบาลกลาง แต่ไม่ว่าจะเป็นแง่ไหน ก็ล้วน

แต่เป็นการรณรงค์ทางการเมือง เป็นล้อยคำที่ใช้ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง ผิดกับคำว่ากระจายอำนาจ ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารอีกอย่างหนึ่ง

มาตรการของการกระจายอำนาจทางการเมืองให้กับชุมชนปกครองตนเอง

มาตรการของการกระจายอำนาจทางการเมืองให้กับชุมชนปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นนั้น พรชัย รัตมีแพทย์ (2530) ได้เสนอไว้ดังนี้

(1) การกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร การจัดการบริการสาธารณะทั่วไปที่ให้บริการประชาชนนั้นไม่ใช่เรื่องซับซ้อนและต้องใช้เทคนิคมากนักแต่เป็นเรื่องของกิจวัตรประจำวันมากกว่า การบริหารจึงเป็นเรื่องที่เน้นการดูแลใกล้ชิด การกำหนดพื้นที่หรือจำนวนประชากรที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องจำเป็นต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

(2) กิจการที่มอบหมายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการนั้น เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจวัตรประจำวันเป็นเรื่องของท้องถิ่นโดยตรง เป็นหลักประกันว่าจะสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนมากที่สุด เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ให้อย่างเด็ดขาดไม่เอาคืนและส่วนกลางจะไม่จัดบริการแข่งขันกับท้องถิ่น ส่วนกิจการที่ไม่อาจมอบหมายให้ท้องถิ่นได้หรือกิจการของชาตินั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและเป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพทางการบริหารจัดการ

(3) ความเป็นอิสระ ที่มีเงื่อนไขเฉพาะและมีความสัมพันธ์กันดังนี้ คือมีความเป็นอิสระภายใต้แนวคิดการเป็นนิติบุคคลที่สามารถบริหารจัดการกิจการของตน โดยมีบุคลากรของตนเอง มีรายได้ของตนเองจากการแบ่งสรรรายได้ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างหลวม ๆ จากส่วนกลาง

2.4 แนวคิดการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยถูกรวบรวมดังได้มีผู้ทำการศึกษาไว้ อาทิเช่น โชคชัย คำแหง (2548) ได้กล่าวถึงความเป็นมาของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเริ่มจากพระราชบัญญัติเทศบาล 2476 ประกอบกับพระราชบัญญัติประถมศึกษา 2478 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มจัดการศึกษาเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ปี 2480 ที่การโอนตั้งโรงเรียนทรัพย์สิน และครุมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อแรกเริ่มประสบปัญหาเป็นอย่างมาก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดแคลนงบประมาณ หลังจากนั้นก็ได้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกหลายรูปแบบและการจัดการศึกษาก็เป็นอีกภารกิจหนึ่งที่ได้รับการถ่ายโอนตามมา

การจัดการศึกษาท้องถิ่น โดยทั่วไปจะยึดหลักการส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนการศึกษา หลักสูตร มาตรฐานและการวัดประเมินผลการศึกษา โดยมอบให้ส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ การจัดการศึกษาท้องถิ่นจึงยึดหลักการ

1. หลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ภายใต้การประสานส่งเสริมของส่วนกลาง เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
2. หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาท้องถิ่น รัฐบาลจะเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับเฉพาะในการสนับสนุน ส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้
3. การนำทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาท้องถิ่น วิธีการจัดการศึกษาท้องถิ่น

เพื่อให้การบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปโดยเหมาะสม จึงได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาท้องถิ่น

1. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่และความรับผิดชอบควบคุมส่งเสริมและพัฒนาในด้านธุรกิจเกี่ยวกับนโยบาย และการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมาย จัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นหน่วยประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้คำแนะนำส่งเสริมและช่วยเหลือหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการแก้ปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

2. กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบด้านวิชาการ มาตรฐานการศึกษา การกำหนดหลักสูตรแกนกลาง

3. คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (กถ.) มีหน้าที่ส่งเสริมและวางนโยบาย กำหนดมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง กำหนดตำแหน่ง และวินัยของพนักงานครูของท้องถิ่น

จากเหตุผลความเป็นมาและหลักการจัดการศึกษาท้องถิ่นดังกล่าว ในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จึงมีภารกิจหน้าที่ ดังนี้

1. ส่งเสริม สนับสนุน บริหารการจัดการศึกษาของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติกำหนด
2. ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณและตรวจสอบบัญชีถือจ่ายเงินเดือน และค่าจ้างของพนักงานครูและลูกจ้าง ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
4. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาหรือได้รับมอบหมาย

2.5 รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบในส่วนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นและการจัดการศึกษา

(1) แนวคิดรัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วุฒิสาร ต้นไชย (2544) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ การปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ใน หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น ได้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุข และสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ใน หมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาล

เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2542) ได้สรุปสาระสำคัญไว้ว่าให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ประกอบด้วย ตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยส่วนกลาง ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อ

1. จัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา
2. กำหนดการจัดบริการสาธารณะ ตามอำนาจ และหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
3. ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นสำคัญ
4. กำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ จากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจ และหน้าที่การจัดสรรภาษี และอากรเงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลาง โอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจ ตามข้อ 2 ,3 และ 4 ให้ข้อเสนอแนะ ในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามแผนที่วางไว้ เช่น มาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ การจัดระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

(3) แผนกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2543

แผนกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น (2545) เป็นแผนที่กำหนดกรอบรางวัล เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลัก การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

1. ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ.2544-2547)

การถ่ายโอนภารกิจ ตามกรอบของกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุง ระบบการบริหารงานภายใน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรับรอง การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรงบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. ในช่วงที่ 2 (พ.ศ.2548-2553)

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่เหลือ (พ.ศ.2548-2553) ตามกรอบของกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาท ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม (ภาคประชาชน) ที่จะเรียนรู้ร่วมกัน ในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับราชการบริการส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ.2554 เป็นต้นไป)

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ.2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุน การดำเนินกิจกรรมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการพัฒนาศักยภาพ ทางด้านการบริหารจัดการ และการคลังท้องถิ่น ที่พึ่งตนเอง และเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่น จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค จะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะ มาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับ

ดูแลการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการปกครองตนเองของประชาชน ในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(4) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้บรรจุมาตราต่าง ๆ เพื่อกำหนดเงื่อนไขให้เกิดการเปลี่ยนแปลง 5 แนวทาง กล่าวถึงสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย กล่าวถึงสิทธิของบุคคลซึ่งมีความบกพร่องของร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม ตลอดจนบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ที่จะส่งเสริมให้บุคคล ชุมชน สถาบันสังคม สถาบันศาสนา องค์กรเอกชน และสถานประกอบการ มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และได้รับการสนับสนุนจากรัฐในหลาย ๆ วิธี ระบบการศึกษาใหม่ที่จัดไว้เพียง 2 ระดับ คือการศึกษาขั้นพื้นฐาน และระดับหลังการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เรียกว่าอุดมศึกษา และในแต่ละระดับสามารถจัดในรูปแบบการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย และให้มีระบบการเทียบโอนผลการเรียนได้ระหว่างรูปแบบต่างๆ ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี

การจัดบทบาทหน้าที่ใหม่ของกระบวนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับเขตพื้นที่การศึกษา ไว้ชัดเจน กระทรวงใหม่นี้รวมงานกระทรวงศึกษาธิการเดิม งานของทบวงมหาวิทยาลัย และงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และมุ่งเน้นให้มหาวิทยาลัยเป็นอิสระ

กล่าวถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาด้วย การบริหาร และการจัดการศึกษาของเอกชนตลอดจนระบบ

(5) มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาให้องค์กรปกครอง
ท้องถิ่น

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามที่กรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ ซึ่งเป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ 9/2548 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2548 ทั้งนี้ การดำเนินการถ่ายโอนจริงให้เป็นไปตามหลักความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งคำนึงถึงความพร้อมในการจัดการเรียนการสอน คุณภาพการศึกษา และประโยชน์ของนักเรียนเป็นสำคัญ ซึ่งมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ 9/2548 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2548 ที่ได้พิจารณาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา (เฉพาะสถานศึกษาที่ถ่ายโอน) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้างนี้

1. ให้มีองค์กรกำหนดนโยบาย แผน มาตรฐาน และสนับสนุนงบประมาณในที่เดียวกัน และโดยที่เรื่องนี้เป็นบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ จึงให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการจัดสรรให้แก่ อปท. และให้คำนวณค่าใช้จ่ายในส่วนของงบประมาณ ร้อยละ 35 ตามกฎหมาย

2. การจัดการศึกษาของ อปท. ควรรับผิดชอบทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาตลอดชีวิต (น่าจะมีความพร้อมตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป)

3. การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของบุคลากร
ดังนี้

(1) กรณีบุคลากรสมัครใจ ให้ตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคลไปสังกัด อปท.

(2) กรณีบุคลากรไม่ประสงค์โอนไป อปท. ให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกิน 2 ปีการศึกษา เมื่อไม่ประสงค์จะโอนไปก็ให้กลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้ ในกรณีมีอัตราที่ขาดอันเนื่องมาจากการถ่ายโอน รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณหรืออัตราเพื่อบรรจทดแทนให้แก่ อปท. หรือกระทรวงศึกษาธิการแล้ว แต่กรณี

4. ปีการศึกษา 2549 ให้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด รับโอนได้ไม่เกิน 3 โรง โดยแบ่งออกเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ไม่เกิน 1 โรง และอีก 2 โรง อาจเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

5. ให้มีคณะกรรมการและระบบติดตามและประเมินผลการโอนสถานศึกษาตามแนวทางนี้ และเสนอ กกถ.ต่อไป หากปรากฏว่า การจัดการศึกษามีปัญหาหรือด้อยคุณภาพลง อาจมีการทบทวนการโอนได้เป็นราย ๆ ไป

2.6 วรรณกรรม เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(1) ความพร้อมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้สนใจทำการศึกษาไว้จำนวนมาก อาทิเช่น กระทบ วงษ์ชัย และคณะ (2543) พบว่าความพร้อมของสมาชิกสภาท้องถิ่น และกรรมการบริหารท้องถิ่นมีส่วนร่วมส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในด้านต่าง ๆ ในระดับน้อยจนถึงปานกลาง ชัยวุธ ศรีอุตวงศ์ และคณะ (2543) ศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นพบว่ามีความพร้อมด้านต่าง ๆ ในระดับปานกลาง ชรินทร์ อ้นอารี และคณะ (2543) ศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 5 คือ บุคลากร งบประมาณ การจัดการ อาคารสถานที่ หลักสูตร พบว่ามีความพร้อมด้านต่าง ๆ ระดับปานกลาง ส่วนด้านที่มีความพร้อมมากกว่าด้านอื่น ๆ คือด้านการจัดการ เกียรติกมล ภูมรา และคณะ (2543) ศึกษาความพร้อมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นขาดความพร้อมใน 2 ด้านคือด้านงบประมาณ และอาคารสถานที่ นอกนั้นอยู่ในระดับกลาง ปวีณา รูปทอง (2546) พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความพร้อมน้อยในการจัดการศึกษา ผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานมีความรู้ความเข้าใจในระดับต่ำในการจัดการศึกษา ท้องถิ่นและสถานศึกษามองต่างมุมกันเรื่องความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่น วัชระ ภาโนชิต (2546) พบว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความพร้อมระดับปานกลาง ควรมีการปรับปรุงความพร้อมทรัพยากร ด้าน งบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี อย่างเพียงพอ มีมาตรฐานในการบริหารแผนงาน มีการติดต่อประสานงานอย่างเป็นระบบและมีคุณภาพ การบริหารอย่างมีส่วนร่วม ทั้งโครงสร้างและเนื้อหา เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

(2) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นนั้นจากการศึกษาของ สฤณี มินตระ (2536) พบว่า รัฐไม่มีความจริงใจในการจัดการศึกษา แม้ดูเหมือนว่าจะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ความเป็นจริงเป็นการจัดการศึกษาที่กระจุกตัวที่ส่วนกลาง ควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งรูปแบบและเนื้อหา เพื่อให้ได้วิธีการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน สวัสดิ์ ยศบุญเรือง (2541) พบว่าบุคลากรทางการศึกษาตระหนักถึงความสำคัญของอาชีพของตน แต่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน ได้แนะนำให้ผู้บริหารสถานศึกษาเข้าไปมีบทบาทในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปของคณะที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

(3) การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการศึกษานั้น พลาธิป รัฐธรรม (2545) องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือปัจจัยที่ต่างต่างกันส่งผลให้มีความสามารถในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้แตกต่างกัน ทั้งเรื่องของคุณสมบัติผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น การหารายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ฯลฯ ผู้ที่ทำการศึกษายังได้แนะนำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้ความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นในเรื่องปัญหาการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพของการจัดการศึกษา และยังได้แนะนำให้ท้องถิ่นหารายได้อีกวิธีที่ไม่ใช่งบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางและการเก็บภาษีและอากรที่ได้น้อย โดยให้ท้องถิ่นประกอบการพาณิชย์เพื่อหารายได้สนับสนุนภารกิจที่มากขึ้น

(4) การศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้ว อูคร ดันดิสุนทร (2549) ได้ศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่เริ่มพัฒนาประเทศแบบตะวันตกในเวลาใกล้เคียงกับประเทศไทย พบว่าได้มีการปฏิรูปการกระจายอำนาจ ทำให้ความสัมพันธ์ระบบการบังคับบัญชาระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นเท่าเทียมกัน ยกเลิกระบบบริหารงานท้องถิ่นที่รับคำสั่งจากส่วนกลาง ให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจมากขึ้น ปฏิรูปการคลัง มีการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นมากขึ้น โอนภาษีที่สำคัญให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ สร้างระบบบริหารราชการและการคลังที่ง่ายและมีประสิทธิภาพทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็ลดความใหญ่โตของราชการส่วนกลางโดยลดจำนวนกระทรวง และลดจำนวนข้าราชการส่วนกลางจนมีสัดส่วนข้าราชการส่วนกลางต่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็น 1 : 4

(5) การศึกษาหลักสูตรและการจัดการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาและได้นำเสนอไว้ดังนี้

นิลส์ โมเดอร์ เข้ามาทำวิจัยในเมืองไทยในช่วงปี ค.ศ. 1995-1997 โดยมีวัตถุประสงค์จะศึกษาโลกทัศน์ของคนในสังคมไทยในการมองเรื่องของพื้นที่สาธารณะ ภายใต้หัวข้อ Thai Images: The Culture of The Public World⁹ (มองโลกทัศน์สังคมไทยในพื้นที่สาธารณะ) กรณีศึกษาก็คือแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลาย ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533 ชุดสุดท้ายก่อนที่จะมีการปฏิรูปแบบเรียนตามหลักสูตรใหม่ในปี พ.ศ. 2544 จากการศึกษาของโมเดอร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวิชาสังคมศึกษา ซึ่งประกอบด้วยด้วยเนื้อหาหน้าที่พลเมือง ประวัติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และกฎหมาย พบว่าสิ่งที่โมเดอร์สังเคราะห์ออกมาก็คือชาตินิยม และ

⁹ คู่กับนักวิจัยไทยคดีศึกษา ชาตินิยมและการแบ่งขั้วตรงข้าม ผลงานอันไพศาลของแบบเรียนไทย, ประชาไท. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา

ชาตินิยมก็คือการสอนในรูปแบบเชิงจริยธรรม ชาตินิยมแบบเรียน กษัตริย์คือวีรชนของชาติ สิ่งดีงามของชาติคือความทันสมัยและพัฒนา เมื่อถามถึงคำจำกัดความของชาตินิยม ชาตินิยมของไทย หมายถึง สถาบันหลัก 3 คือ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ แต่เส้นทางประวัติศาสตร์ชาตินิยมในสังคมไทย ก็พบว่า 3 สถาบันนี้ถูกจัดลำดับความสำคัญสูงสุดแตกต่างกันไปตามแต่ละช่วงเวลาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิ คือสถาบันพระมหากษัตริย์ สูงสุด ชาติก็คือกษัตริย์ ชาติกับกษัตริย์คืออันหนึ่งอันเดียวกันไม่มีการแบ่งแยก ศาสนาคือศาสนาเดียวคือศาสนาพุทธ แล้วพอมายังสมัยประชาธิปไตยคือหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ก็ยังคงเก็บพื้นที่ของการอธิบายชาตินิยมสำหรับพระมหากษัตริย์อยู่แต่อาจจะถูกจัดลำดับให้เป็นอันดับ 2 รองจากชาติ เนื่องจากชาติสมัยใหม่มีรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ถูกจัดลำดับอยู่ในลำดับ 2 อย่างน้อยก็ช่วง 2-3 ทศวรรษแรกของการอภิวัฒน์ 2475 จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2500 ตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมาก็พยายามที่จะจัดลำดับให้สถาบันกษัตริย์ขึ้นมาเป็นลำดับต้น การจัดลำดับนี้มีนัยสำคัญ เชื่อว่า การจัดลำดับความสำคัญนี้เป็นความรู้ที่ไม่เท่ากันระหว่างคนในภาคชนบทกับคนในเมือง อย่างไรก็ตามจากแบบเรียนจะเห็นว่าพื้นที่สำหรับสถาบันกษัตริย์นั้นเข้าครอบครองพื้นที่ส่วนใหญ่ของประวัติศาสตร์ชาติ

ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมาย (2544) ได้อธิบายว่าหลักสูตรการศึกษาที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดอยู่หลายประการไม่สามารถส่งเสริมให้สังคมไทยก้าวสู่สังคมความรู้ได้ทันการณ์ ในเรื่องที่สำคัญดังนี้¹⁰

1. การกำหนดหลักสูตรจากส่วนกลางไม่สามารถสะท้อนสภาพความต้องการที่แท้จริงของสถานศึกษาและท้องถิ่น
2. การจัดหลักสูตรการเรียนรู้คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ยังไม่สามารถผลักดันให้ประเทศไทยเป็นผู้นำด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยีในภูมิภาคต้องมีการปรับปรุงการเรียนการสอนดังกล่าวรวมทั้งเจตคติ รวมทั้งความคิดสร้างสรรค์
3. การนำหลักสูตรไปใช้ยังไม่สามารถสร้างฐานในการคิด สร้างวิธีการเรียนรู้ให้คนไทยมีทักษะในการจัดการและทักษะในชีวิต สามารถเผชิญปัญหาสังคมและเศรษฐกิจได้มรณะที่โลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹⁰ ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมาย และพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู. “แบบฝึกพัฒนาตนเอง หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักสูตรสถานศึกษา”. (ชัชวาท: ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมาย และพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู, 2544) หน้า 2

4. การเรียนรู้ภาษาต่างประเทศยังไม่สามารถทำให้ผู้เรียนใช้ภาษาต่างประเทศในการสื่อสาร โดยเฉพาะภาษาอังกฤษในการติดต่อสื่อสารกันกว่าหาความรู้จากแหล่งการเรียนรู้ที่หลากหลายในยุคสารสนเทศ

สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (2539) ได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาในสมัยเริ่มแรกว่า¹¹ “ยิ่งการศึกษาสมัยใหม่ด้วยแล้ว เป็นการจัดการศึกษาเพื่อให้ราษฎรนิยมยินดีมารับราชการ ด้วยการสอนให้จงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์เป็นพิเศษ... จุดเน้นคือ ความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์อย่างสยบสมยอมไม่ได้แย้ง หรือยอมรับสถานะทางชนชั้นของสังคมอย่างปราศจากฝ่ายค้านที่กล้าวิพากษ์วิจารณ์สภาพทางการเมืองการปกครองหรือระบบเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่เป็นอยู่ในเวลานั้น อันมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นจุดศูนย์กลาง”

(6) การศึกษาการปฏิรูปการจัดการศึกษาของไทย โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย (TTMP)(2544) พบว่าการปฏิรูปการศึกษา¹² ครั้งแรกเริ่มขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อเนื่องมาจนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้เกิดระบบการศึกษาสมัยใหม่แบบตะวันตกขึ้น จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษานั้นมีที่สำคัญ 2 ประการได้แก่ 1) การสร้างรัฐประชาชาติ หรือลัทธิชาตินิยม โดยการสร้างระบบข้าราชการสมัยใหม่ขนาดใหญ่ที่มีลักษณะรวมศูนย์ขึ้น ทำให้เกิดรัฐบาลกลางที่เข้มแข็ง 2) การทำให้ประเทศให้ทันสมัยหรือเป็นแบบตะวันตก โดยให้ราษฎรมีการศึกษาอย่างทั่วถึง การปฏิรูปครั้งนั้นก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญจนถึงปัจจุบัน นั่นคือ ด้านหนึ่งสร้างรัฐบาลกลางที่เข้มแข็ง จนมีลักษณะรวบอำนาจหรือเป็นเผด็จการหรือกึ่งเผด็จการ ในอีกด้านหนึ่งทำให้ประชาชนได้มีความรู้ ก่อรูปเป็นขบวนการประชาธิปไตยและประชาสังคมในปัจจุบัน อนึ่ง การก่อลัทธิชาตินิยมเห็นชัดในสมัยรัฐบาลจอมพลป.พิบูลสงครามช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง

การปฏิรูปการศึกษาสำคัญครั้งที่สองเกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นการปฏิรูปที่เน้นในด้านการทำให้ทันสมัย ซึ่งในสมัยนั้นเรียกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เปิดการลงทุนสำหรับต่างชาติ และขยายการลงทุนภายในประเทศ โดยทั่วไปแสดงถึงอิทธิพลทางวัฒนธรรมของสหรัฐซึ่งแผ่ไปทั่วโลก ทั้งหลักสูตรการศึกษาและการผลิตครูได้รับอิทธิพลและการสนับสนุนจากสหรัฐ

¹¹ สุลักษณ์ ศิวรักษ์. “สถาบันพระมหากษัตริย์กับอนาคตของประเทศไทย”. (กรุงเทพฯ: สถาบันสันติประชาธรรม มูลนิธิเสถียรโกเศศ-นาคะประทีป, 2539) หน้า 15

¹² โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย(TTMP). การศึกษา : ทางไกลที่ยังไปไม่ถึง. รายงานการศึกษา. (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544)

การปฏิรูปการศึกษาครั้งที่สามนี้กล่าวได้ว่าเป็นการต่อเนื่องจากการปฏิรูปการศึกษาครั้งที่สอง กล่าวคือ เน้นหนักไปในการทำให้ทันสมัยหรือไล่กวาดประเทศอุตสาหกรรม ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะแนวคิดลัทธิเสรีนิยมใหม่ ที่เน้นประสิทธิภาพ การแข่งขัน กระบวนการโลกาภิวัตน์ การคิดที่จะให้ประเทศเป็นศูนย์กลางการผลิตอย่างใดอย่างหนึ่งของโลก คืออยู่ในระดับโลก (World Class) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้กระแสชาตินิยมสูงขึ้น ประกอบกับมีกระบวนการประชาสังคมที่ให้ความสำคัญกับชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น ทำให้การปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้มีลักษณะผสมผสานที่ไม่กลมกลืนกัน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่กล่าวถึงสังคมความรู้และเศรษฐกิจพอเพียงรวมกันไป ความไม่ลงตัวนี้น่าจะทำให้การปฏิรูปครั้งนี้ต้องใช้เวลานานขึ้น

บทเรียนที่ได้จากการปฏิรูปทางการศึกษาที่ผ่านมาในประเทศไทย ตลอดจนในประเทศต่างๆ ทั่วโลก แสดงให้เห็นว่าระบบการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ-การเมือง ในช่วงเวลาหนึ่งๆ ถ้าหากยังไม่ชัดเจนว่าจะสร้างระบบสังคมให้มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมืองอย่างไรแล้ว ก็ยากที่จะทำสำเร็จ

การปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้เป็นการปฏิรูปครั้งบน ส่วนครึ่งล่างที่เป็นภาคประชาชนซึ่งยังอ่อนแออยู่ ไม่ได้มีบทบาทมากนัก ดังนั้นจึงเป็นการปฏิรูปจากข้างบนเหมือนอย่างที่เคยเกิดขึ้น การเรียนการสอนในระบบการศึกษาใหม่ของการปฏิรูปนี้ก็คงมีลักษณะมาจากเบื้องบนและจากภายนอก (เมื่อมองจากจุดของราษฎรและชุมชนท้องถิ่น) ไม่มากนักน้อย

การรวมศูนย์มากเกินไป ซึ่งเป็นไปตามระบบราชการของไทยที่มีการรวมศูนย์สูง นอกจากนี้ยังเกิดจากการพัฒนาแบบรวมศูนย์ ที่ทำให้ความเจริญกระจุกตัวอยู่ในตัวเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพฯและปริมณฑล การจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์นี้ ทำให้การศึกษาตอบสนองและเอื้อประโยชน์ต่อระบบราชการและเมือง ละเลยต่อภาคอื่น ได้แก่ท้องถิ่นชนบท ผู้ประกอบการรายย่อย และภาคประชาชน ก่อสภาวะที่ภาคประชาชนต้องขึ้นต่อรัฐ และท้องถิ่นชนบทขึ้นต่อเมือง การรวมศูนย์นี้ยังทำให้การจัดการศึกษามีลักษณะเป็นแบบมาจากเบื้องบนและจากภายนอก