

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยเพื่อศึกษายุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายกระจายอำนาจการศึกษา นำเสนอเป็น 3 ตอนประกอบด้วย

ตอนที่ 1 พัฒนาการของการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของกรณีศึกษา 5 กรณี ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย

ตอนที่ 2 การเปรียบเทียบเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ เป็นการเปรียบเทียบหลักการ แนวคิด รูปแบบในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา

ตอนที่ 3 การนำเสนอยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษา

ทั้งนี้โดยมีรายละเอียดสาระสำคัญในการนำเสนอดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 พัฒนาการของการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

กรณีศึกษาที่ 1 สหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งกลไกการจัดการศึกษาออกได้เป็น 3 ระดับ คือ กระทรวงศึกษาธิการ หรือ The U.S. Department of Education เป็นองค์การบริหารและการจัดการศึกษาส่วนกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา กระทรวงศึกษาธิการมลรัฐทำหน้าที่การบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละมลรัฐ ทั้งระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น เน้นการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น องค์การบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่น ทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษาระดับท้องถิ่น โดยผ่านเขตการศึกษา (school district)

ทั้งนี้เรื่องการแบ่งเขตพื้นที่ศึกษามี บริบท แนวคิด พัฒนาการและที่มาของการแบ่งเขตพื้นที่ภายใต้การบริหารขององค์การบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น ดังนี้

การบริหารและการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น เป็นความรับผิดชอบของประชาชนในแต่ละเขต ซึ่งเรียกว่า เขตการศึกษา (school district) ที่กำหนดขึ้นมารับผิดชอบในการจัดการศึกษาของแต่ละพื้นที่นั้นมี 2 หน่วย คือสำนักงานเขตการศึกษา และสถานศึกษา หน่วยงานทั้งสองนี้ร่วมกันรับผิดชอบในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่บริการ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษาของเขตการศึกษา

1) เขตการศึกษา (school district)

เขตโรงเรียนหรือเขตการศึกษา (school district) เดิมจะดูแลเมืองหรือชุมชนเล็ก ๆ แต่เขตการศึกษาในปัจจุบันจะทำหน้าที่ประสานงานและดูแลการศึกษาในเขตอำเภอเมือง หรือ county และมีอำนาจเก็บภาษีในท้องถิ่นและเงินบำรุงการศึกษาในท้องถิ่น

1) โครงสร้างของเขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกา

เขตการศึกษามีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้ (http://en.wikipedia/wiki/school_district)

1.1) ความอิสระในการบริหารจัดการ

1.2) คณะกรรมการบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมาก และได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกว่า school board, board of trustees หรือ school committee

1.3) คณะกรรมการเขตการศึกษา (school board, board of trustees หรือ school committee) ทำหน้าที่ในการแต่งตั้งครูใหญ่ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในการบริหารและกำหนดนโยบายการบริหารวิชาการในโรงเรียน และว่าจ้างเจ้าหน้าที่ช่วยทำงาน

อดีตนั้นเขตพื้นที่การปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นเขตพื้นที่เมืองใหญ่ เขตพื้นที่เมือง เขตพื้นที่ เมืองเล็ก หรือเคาน์ตี นั้น นอกจากจะกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการปกครองแล้ว ยังได้รับมอบหมาย ให้ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาด้วย เพียงแต่ได้มีการแยกหน้าที่ และมีหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการศึกษาโดยเฉพาะขึ้นมา ซึ่งมีทั้งแบบที่ยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแบบเป็นอิสระเป็นเอกเทศ แม้ว่าส่วนใหญ่จะใช้เขตพื้นที่แบบเดิมอยู่ก็ตาม และต่อมาหลายเขตพื้นที่ได้มีการปรับเขตพื้นที่ของตนเองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยไม่ติดขัดกับเขตพื้นที่การปกครอง และมีอิสระในการบริหารจัดการภายในของตนเองมากขึ้น ความอิสระ ในการบริหารดังกล่าวหมายถึงเขตการศึกษา อาจจ้างครูจัด โปรแกรมการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับท้องถิ่น รวมทั้งการบริหารงบประมาณของตนเองด้วย ตัวแปรที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตการศึกษาดังกล่าวได้แก่ ความสะดวกในการคมนาคม การขยายตัวของ โปรแกรมการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของชุมชนและภาวะผู้นำทางการศึกษา เป็นต้น (Morphet, Johns และ Reller, 1982)

เขตการศึกษาสามารถดำเนินการให้ดีเป็นเขตที่มีความปลอดภัย มีความสะอาดและสามารถจะเปลี่ยนคุณค่าของเขตนั่นได้เช่น ถ้าเขตการศึกษาที่มีการบริการที่ดี สามารถดึงดูดผู้คนมาอาศัยอยู่มาก ภาษีก็จะเก็บได้มาก ในขณะที่เดียวกันถ้าบริการไม่ดีไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะไม่มียาได้ และเป็นเขตยากจนที่ในเขตบางเขตที่มีโรงเรียนขนาดใหญ่จะมีการจัดสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ที่จอดรถ โรงเรียน ห้องซักรีด ห้องครัว ศูนย์การแพทย์ สถานีโทรทัศน์ สถานีตำรวจ แต่บริการบางอย่างที่ขาดก็คือบริการห้องสมุดประชาชน สถานีที่หรือโปรแกรมন্নันทนาการ

ในมลรัฐเวอร์จิเนีย (Virginia) เขตการศึกษาจะไม่เรียกว่า “school district” แต่จะเรียก “school division” เพราะว่าภาวการณ์ศึกษามาจากทุกเมืองที่มีโรงเรียนตั้งอยู่

ข้อนำสังเกตประการหนึ่ง คือ เขตการศึกษาในมลรัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน ซึ่งจะมีความหมายที่บ่งบอกถึงการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน เช่น

1. ถ้ามีคำว่า “unified” ผสมอยู่ เช่น Unified school district นั้นอาจหมายถึงว่าเขตการศึกษาที่ทำหน้าที่ดูแลจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย (อนุบาลถึงมัธยมปลาย)

2. ถ้ามีคำว่า “central” ผสมอยู่เช่น Central school district นั้นจะหมายถึงว่าจะมีการบริหารแบบรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง โดยเขตศึกษานี้จะดูแลและบริหารโดยมลรัฐเป็นลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

3. ถ้ามีคำว่า “free” ผสมอยู่เช่น Free school district นั้นจะหมายถึงว่าเขตการศึกษานี้จะจัดการศึกษาแบบให้เปล่า และจะไม่มีภาระเก็บค่าเล่าเรียน พร้อมทั้งมีอาหารให้รับประทานฟรีด้วย

4. ถ้ามีคำว่า “union หรือ consolidated” ผสมอยู่ เช่น Union school district หรือ Consolidated School District นั้นจะหมายถึงว่า เขตการศึกษาที่เกิดจากการรวมของเขตการศึกษาหลายเขตการศึกษา แต่ในกรณีของนิวยอร์ก (New York) ถ้ามีคำว่า “union” ผสมอยู่ด้วยนั้นหมายถึงว่าอดีตคือ independent common school เกิดจากการรวม district จากหลาย district

5. ถ้ามีคำว่า “joint” ผสมอยู่เช่น Joint school district นั้นจะหมายถึงว่าเขตการศึกษาที่เกิดจากการรวมของหลาย ๆ county หรือ เขตการปกครอง

6. ถ้ามีคำว่า “independent” ผสมอยู่ เช่น Independent School district ในแต่ละรัฐจะมีความหมายแตกต่างกันในแต่ละรัฐ เช่น

6.1 มลรัฐเคนทักกี (Kentucky) ใช้คำว่า independent school district หมายถึงเขตการศึกษาแยกออกจาก county อย่างเด็ดขาด หากใน county ไม่มีอิสระจัดเจน เขตการศึกษาจะทับกับเขตการปกครองในปี 2007 ใน Kentucky จะมี independent school district จำนวน 54 แห่ง กระจายอยู่ทั่วมลรัฐ ส่วนมากอยู่ในเขต Northern Kentucky และ Eastern Coal Fields ซึ่งส่วนใหญ่จะเชื่อมโยงหรือติดต่อกับเมืองใกล้เคียง

6.2 มลรัฐเท็กซัส (Texas) ใช้คำว่า independent school district หมายถึงเขตการศึกษาที่แยกออกจาก county (เมือง) หรือเทศบาลต่าง ๆ

มลรัฐโอไฮโอ (Ohio) ใช้คำว่า school district โดยแบ่งออกเป็น city school district และ local school district และ exempted village school district ซึ่ง city school district และ exempted village school district จะเป็นอิสระจาก board of education ขณะที่ local school district

ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ county school board ส่วนประเภทที่ 4 มีการใช้ร่วมกันกับ อาชีวศึกษา เน้นให้มีหลักสูตรด้านเทคโนโลยี เรียกว่า the joint vocational school district.

หากเปรียบเทียบ school district ในสหรัฐอเมริกากับประเทศอื่น ๆ จะพบว่า ประเทศต่าง ๆ จะมีรูปแบบแตกต่างจาก รูปแบบของอเมริกา (U.S. model) เพราะอเมริกาจะแบ่งเขตการศึกษา ตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ขณะที่บางประเทศอาจแบ่งโดยยึดเกณฑ์ของกลุ่มภาษา ศาสนา เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่ เมื่อย่างเข้าคริสต์ศตวรรษที่ 19 นักการศึกษาหลายคนได้เริ่มลงมือปรับปรุง ระบบการศึกษาให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ในการนี้มลรัฐแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) ภายใต้การนำของนาย ฮอราส แมนน์ (Horace Mann) ซึ่งต่อมาได้เป็น รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการของรัฐใน ค.ศ. 1838 (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2548:135) ก็ได้ออกกฎหมายมอบอำนาจให้ชุมชนตั้งองค์การบริหารการศึกษาในท้องถิ่นของตนได้ จึงนับได้ว่าเป็น จุดเริ่มต้นของการกำเนิดเขตการศึกษา และองค์การบริหารการศึกษาในเขตการศึกษาต่าง ๆ ขึ้นใน ประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนลักษณะ โครงสร้างของเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีความแตกต่างหลากหลายกันหลายแบบ และปรับเปลี่ยนเพื่อความเหมาะสมอยู่เสมอ ใน ค.ศ. 2002 สหรัฐอเมริกามีเขตการศึกษาของรัฐ school district government จำนวน 13,506 แห่ง เขตการศึกษา ที่โรงเรียนขึ้นกับมลรัฐและดำเนินงานโดยมลรัฐ (state – dependent school system) จำนวน 178 แห่ง ระบบท้องถิ่น (local – dependent school system) จำนวน 1,330 แห่ง หน่วยงานบริการทางการศึกษา (education service agency) จำนวน 1,196 แห่ง

2) หน้าที่ความรับผิดชอบของเขตการศึกษา

หน้าที่รับผิดชอบหรืองานสำคัญของเขตการศึกษาสามารถแบ่งงานสำคัญ 6 อย่าง คือ (ปองสิน วิเศษศิริ, 2550 : 47 – 48)

2.1) การบริหารความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (school – community relationships) เช่น การกำหนดวิสัยทัศน์ทางการศึกษาร่วมกัน จัดทำแผนปรับปรุงโรงเรียน การประกันคุณภาพทางการศึกษา การวางระบบจัดการข้อมูลข่าวสารของโรงเรียน เป็นต้น

2.2) การบริหารหลักสูตรการเรียนการสอน (curriculum and instruction) เช่น กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานการเรียนรู้ของบทเรียนของนักเรียนแต่ละชั้น การพัฒนาการเรียน การสอน การบูรณาการเรียนการสอน การพัฒนาสื่อการเรียนการสอน การสร้างศูนย์สื่อ เป็นต้น

2. 3) การบริหารกิจการนักเรียน (pupil personnel) เช่น การรับเด็กเข้าเรียน การมาเรียนของนักเรียน การบริการนักเรียนด้านต่าง ๆ และการควบคุมความประพฤติของนักเรียน เป็นต้น

2.4) การบริหารบุคลากรครูและคณะ (staff personal) เป็นการบริหารงานบพหลักของเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาเริ่มตั้งแต่ การรับรองคุณวุฒิครูผู้สอน ครูแนะแนว ผู้บริหารโรงเรียน การพัฒนานโยบายบุคลากรที่เหมาะสม

2.5) การบริหารอาคารสถานที่ (physical facilities) ได้แก่ อาคารสำหรับการเรียนการสอน อาคารสำหรับงานโครงการ เป็นต้น

2.6) การบริหารการเงินและธุรการ (finance and business management) ได้แก่ การจัดทำงบประมาณซึ่งได้มาจากแหล่งต่าง ๆ คือ ท้องถิ่น รัฐ และรัฐบาลกลาง เป็นต้น

ในพื้นที่ต่างๆ ของเขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปจะประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารการศึกษา district board of education หรือ school board ของแต่ละเขตการศึกษา

3.2) คณะกรรมการการศึกษาในระดับเขตการศึกษา (district board of education)

การบริหารและการจัดการการศึกษาในเขตศึกษาดำเนินไปภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการการศึกษาของแต่ละเขตการศึกษา ซึ่งแต่ละมลรัฐอาจจะมีชื่อเรียกต่างกัน และมีบทบาทหน้าที่ต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละมลรัฐ โดยหลักแล้วต้องเป็นบุคคลที่อาศัยในเขตการศึกษาและผ่านการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม Morphet, Johns และ Reller (1982) ได้รวมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตการศึกษาเอาไว้ดังนี้

3.2.1) หน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตการศึกษา

- (1) คัดเลือกผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานเขตการศึกษา หรือศึกษาริการ เขตพื้นที่การศึกษา
- (2) กำหนดนโยบาย และระเบียบการ เพื่อเป็นแนวในการจัดบริการทางการศึกษา และโปรแกรมการศึกษาของเขตการศึกษา
- (3) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษาและความรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability)
- (4) เห็นชอบงบประมาณและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน
- (5) จัดหาและพัฒนาทรัพยากรที่จำเป็นและให้การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ
- (6) เห็นชอบนโยบายเกี่ยวกับบุคลากร รวมทั้งการกำหนดนโยบายสำคัญ และระเบียบการในการต่อรอง และข้อตกลงที่อาจเกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองต่าง ๆ
- (7) ประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน และเห็นชอบแผนการปรับปรุงพัฒนา
- (8) ประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน และอนุมัติแผนการพัฒนาโรงเรียน

Lunenburg และ Ornstein (1991) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาในระดับเขตการศึกษาในด้านต่าง ๆ ไว้ 8 ด้าน คือ

(1) ด้านนโยบาย คณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้กำหนดระเบียบทั่วไป ว่าด้วยสิ่งที่โรงเรียนต้องดำเนินการ ผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน และแนวทางในการดำเนินงานนั้น ๆ

(2) ด้านบุคลากร ในเชิงเทคนิคแล้ว คณะกรรมการการศึกษามีหน้าที่ในการจ้างบุคลากรทางการศึกษาในเขตการศึกษา แต่ในทางปฏิบัติจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบบุคลากรที่ศึกษาธิการเขตเป็นผู้สรรหา คัดเลือก และเสนอแต่งตั้ง โดยเฉพาะบุคลากรในสำนักงานเขตการศึกษา

(3) ด้านความสัมพันธ์กับบุคลากร คณะกรรมการการศึกษามีหน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์กับบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะการต่อรองกับสมาคม ชมรม วิชาชีพต่าง ๆ ในเขตการศึกษาขนาดเล็ก อาจจะทำให้ศึกษาธิการเขตเป็นผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการเอง

(4) ด้านการเงินการงบประมาณ คณะกรรมการการศึกษาระดับเขตการศึกษาต้องรับผิดชอบในการจัดหา จัดสรร และกำกับดูแลค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ในเขตการศึกษาของตน และโดยทั่วไปแล้วหน่วยงานทางการศึกษาจะมีงบประมาณค่าใช้จ่ายมากกว่าหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ

(5) ด้านนักเรียน คณะกรรมการการศึกษาระดับเขตการศึกษาต้องดูแลคุ้มครองสิทธิของเด็กในการได้รับการศึกษา ความรับผิดชอบในการเรียนของนักเรียน และการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร รวมถึงการเลื่อนชั้น และการปกครองดูแลนักเรียน

(6) ด้านหลักสูตร คณะกรรมการการศึกษาระดับเขตการศึกษามีหน้าที่ในการพัฒนาหลักสูตรตามข้อกำหนดของกฎหมาย และคู่มือของมลรัฐ และให้การเห็นชอบแบบเรียน

(7) ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน คณะกรรมการการศึกษาระดับเขตการศึกษาต้องรับผิดชอบต่อผู้ปกครองของนักเรียน และบุคคลอื่น ๆ ในชุมชน

(8) ด้านการประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยปกติองค์การบริหารการศึกษาส่วนกลางและระดับมลรัฐ มักจะกำหนดสิ่งที่โรงเรียนควรทำ ดังนั้นคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตการศึกษาต้องดูแลให้มีการนำข้อกำหนดเหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติ

สำหรับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตการศึกษาในรายละเอียดเฉพาะมลรัฐนั้นต้องชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของตน คือ เป็นผู้กำหนดและกำกับการบริหารในเชิงนโยบายและระเบียบการเท่านั้น จะไม่ก้าวก้าวการบริหารงานของสำนักงานเขตการศึกษา (Morphet, Johns และ Reller, 1982) และทำงานในรูปองค์กรคณะบุคคล

ส่วนจำนวนและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตการศึกษาแต่ละมลรัฐจะแตกต่างกันไป แต่ส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการการศึกษา ในแต่ละเขต

จะมีจำนวนอยู่ระหว่าง 5 – 9 คน (Morphet, Johns และ Reller, 1982 ; Luenburg และ Ormsyein 1991) แต่มีบางเขตอาจจะมีถึง 19 คนก็ได้ และวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น ส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่าง 3 – 6 ปี โดยมีวาระเวลาในการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน ส่วนการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตการศึกษา ส่วนใหญ่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่จะไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองแต่อย่างใด Morphet, Johns และ Reller (1982) กล่าวถึงการเลือกตั้งคณะกรรมการศึกษาระดับเขตการศึกษาว่าก่อนนี้การเลือกคณะกรรมการศึกษาระดับเขตพื้นที่อาจจะแบ่งโควตาเพื่อให้ได้ตัวแทนจากแต่ละเขตพื้นที่ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นเขตการศึกษานั้น แต่ปัญหาก็คือผู้แทนแต่ละพื้นที่นั้นจะปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของพื้นที่ตนจนละเลยผลประโยชน์โดยรวมของเขตไป ดังนั้น ในระยะหลังเขตการศึกษาส่วนใหญ่จะนิยมการเลือกตั้งทั่วไปมากกว่าแบบเลือกตัวแทนพื้นที่ อย่างไรก็ตามในบางเขตซึ่งประกอบขึ้นด้วยกลุ่มคนที่มีความแตกต่างกัน เช่น มีพื้นฐานทางวัฒนธรรมต่างกัน อาจจะใช้การเลือกตั้งแบบตัวแทนกลุ่มอยู่ต่อไป

3.3 ศึกษาธิการเขตการศึกษา

ศึกษาธิการเขตการศึกษาเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งอีกคนหนึ่งของท้องถิ่น โดยเฉพาะถ้าชุมชนเห็นว่าโรงเรียนเป็นสถาบันสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของคนในชุมชน ดังนั้นผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนี้จึงต้องมีความรู้ความสามารถและภาวะผู้นำอย่างดี (Morphet, Johns และ Reller, 1982) บทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการศึกษาระดับเขตการศึกษา คือการคัดเลือกหรือสรรหาศึกษาธิการเขตการศึกษา ถ้าคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษาได้ศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษาที่มีภาวะผู้นำ และเป็นนักบริหารที่ยอดเยี่ยมแล้ว เท่ากับงานการศึกษาของเขตการศึกษาสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง คณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษาบางเขตอาจขอความช่วยเหลือแก่นักการศึกษาจากมหาวิทยาลัย หรือจ้างมืออาชีพ ช่วยในการสรรหาและคัดเลือกศึกษาธิการเขตการศึกษาให้ก็ได้

บทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการเขตการศึกษาจะเป็นเช่นไรนั้น ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของคณะกรรมการการศึกษาของเขตการศึกษานั้น ๆ ยกเว้นบางเขตพื้นที่ โดยเฉพาะเขตพื้นที่เมืองใหญ่ Charter หรือ Statute มีส่วนในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการเขตการศึกษา แต่โดยทั่วไปแล้วคนส่วนใหญ่อยากให้คณะกรรมการการศึกษา เขตการศึกษาเป็นผู้กำหนด และหน้าที่หลักของศึกษาธิการเขตการศึกษาส่วนใหญ่ มีดังนี้ (Morphet, Johns และ Reller 1982)

1) หน้าที่ของศึกษานิเทศก์

1.1) ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน เป็นผู้บังคับบัญชาบุคลากรและเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานที่สำนักงานเขตการศึกษา และรับผิดชอบการจัดบริการการศึกษาในเขตการศึกษาทั้งหมด

1.2) เป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายการพัฒนาของคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา

1.3) เป็นผู้นำในการจัดทำแผน การบริหาร และการประเมินโปรแกรมการศึกษาทั้งหมดทุกชั้นตอน

1.4) เลือกและเสนอแนะบุคลากรเพื่อแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ เพื่อการนำในการทำแผนและโปรแกรมพัฒนาบุคลากร และเป็นผู้ให้คำแนะนำ (แต่ไม่ใช่ผู้ทำหน้าที่โดยตรงเอง) ในการต่อเรื่องต่าง ๆ

1.5) เตรียมเสนองบประมาณเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา และบริการงบประมาณที่ได้รับการเห็นชอบดังกล่าว

1.6) พิจารณาความจำเป็นด้านอาคารสถานที่และบริหารการสร้างอาคารสถานที่ก่อสร้าง การใช้ การบำรุงรักษา และจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

1.7) เป็นผู้นำของคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา ทีมงานประจำสำนักงาน และเขตชุมชนในการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษา

ส่วน Lunenburg และ Ornstein (1991) กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์การศึกษาไว้ดังนี้

1) ทำหน้าที่เป็นผู้ให้เทศ และผู้จัดระบบงานในการบริหารบุคลากรทางการศึกษา และคณาจารย์ผู้สอน

2) เสนอแนะการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง และการให้พื้นตำแหน่งของบุคลากร ทางการศึกษา

3) ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับทิศทางและนโยบายของหน่วยเหนือ

4) เตรียมเสนองบประมาณสถานศึกษา และบริหารงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติ

5) ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการวางแผนระยะยาว

6) พัฒนา และประเมินหลักสูตรและโปรแกรมการเรียนการสอน

7) พัฒนาระบบงานภายในสำนักงาน

8) เสนอแนะความต้องการจำเป็นด้านอาคารสถานที่และการบำรุงรักษา

นอกจากนี้ Lunenburg และ Ornstein (1991) ยังได้รวบรวมสาเหตุที่ทำให้ศึกษาธิการเขตการศึกษาพ้นจากตำแหน่งไว้ 10 ประการ คือ

1) คณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษาหลายคนแย่งกันแสดงผลงาน ต่างคนต่างก็คิดว่าตัวเองเป็นประธานคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีนายหลายคนเกินไป

2) งบประมาณถูกตัด และเงินภาษีลดลง

3) มีเรื่องต้องรายงานตามข้อกำหนดของกฎหมาย หรือความต้องการของรัฐเพิ่มขึ้น

4) ความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา

5) จำนวนนักเรียนลดลง และขณะเดียวกันค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

6) ผู้เสียภาษีไม่ยอมจ่ายภาษีสนับสนุนการศึกษา

7) ทัศนคติหยุดงาน และประท้วงด้วยวิธีที่รุนแรง

8) กลุ่มสนใจบางกลุ่มต้องการสนับสนุนแนวคิดบางอย่างของตน (ซึ่งอาจจะขัดแย้งแนวคิดเดิม)

9) มีปัญหาอาชญากรรม ปัญหาระเบียบวินัย และการทำลายทรัพย์สินทางราชการของนักเรียน

10) สื่อใหม่ที่บกพร่องหรือมีข้อโต้แย้ง

3.4 สำนักงานเขตการศึกษา

การบริหารและการจัดการศึกษาในเขตการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษาตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติทางคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษาดำเนินการผ่านทางสำนักงานเขตการศึกษา โดยมีศึกษาธิการเขตการศึกษาและคณะเป็นผู้ดำเนินการจัดการองค์การบริหารงานในสำนักงานเขตการศึกษา เป็นความรับผิดชอบของศึกษาธิการเขตการศึกษาซึ่ง Lunenburg และ Ornstein (1991) ได้นำเสนอโครงสร้างการจัดการองค์การสำนักงานเขตการศึกษาขนาดเล็ก และขนาดกลางเอาไว้ ดังแผนภูมิที่ 3 และ 4

แผนภูมิที่ 4 แสดงโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเด็ก
(นักเรียน 5,000 – 10,000 คน)



..... สายการประสานงาน

_____ สายการบังคับบัญชา

ผู้อำนวยการเป็นหัวหน้าฝ่ายงานด้านต่าง ๆ

แหล่งที่มา : Lunenburg และ Omstein, Educational Administration : Concepts and Practice , 1991 .

(อ้างถึงใน สมาน อัสวภูมิ , 2543)

แผนภูมิที่ 5 แสดงโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานเขตการศึกษาขนาดกลาง
(นักเรียน 5,000 – 25,000 คน)



แหล่งที่มา : Lunenburg และ Ornstein, Educational Administration: Concepts and Practice, 1991. (อ้างถึงใน สมาน อัสวภูมิ, 2543)

3.5 การแบ่งเขตการศึกษา ในสหรัฐอเมริกาเพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา มีความแตกต่างในแต่ละมลรัฐ เช่น

- มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีเกณฑ์ในการแบ่งเขตการศึกษาไว้ 7 ประการ คือ (California State Board Education 1998) (1) ความห่างไกลจากเขตอื่น ๆ (2) สภาพภูมิศาสตร์ (3) ระยะทางจากศูนย์กลางทางสังคม (4) ระยะทางระหว่างโรงเรียน (5) ภูมิประเทศ (6) สภาพอากาศ (7) ความผูกพันใกล้ชิดระหว่างบ้านกับโรงเรียน และสภาพแวดล้อมพิเศษเฉพาะพื้นที่

- มลรัฐวอชิงตัน มีการแบ่งเขตการศึกษาออกเป็น 2 ลักษณะคือ (Billings,1996)

1. แบ่งตามขนาดของโรงเรียน คือ

1) first class district ได้แก่ เขตมีนักเรียนตั้งแต่ 2,000 คนขึ้นไป ซึ่งมี first class district รวม 96 เขต (ในปี 1995 – 1996) ซึ่งมีขนาดพื้นที่การให้บริการนักเรียน แต่ละเขตต่างกัน เช่น Seattle เป็นเขตการศึกษาขนาดใหญ่ที่สุดมีนักเรียน 43,758 คน ในขณะที่ Pullman มีนักเรียนเพียง 2,088 คน ซึ่งถือว่าเป็นเขตการศึกษาที่เล็กที่สุดใน first class district ให้บริการนักเรียนประมาณร้อยละ 85 ของมลรัฐ

2) second class district ได้แก่ เขตซึ่งมีนักเรียนไม่มาก ประมาณไม่เกิน 2,000 คน ซึ่งมี second class district จำนวน 200 เขต (ในปี 1995 – 1996) เขตพื้นที่การศึกษาที่ใหญ่ที่สุด คือ Lynden มีนักเรียน 2,362 คน และเล็กที่สุด คือ Bergen มีนักเรียนอยู่ 8 คน ใน second class district นี้ให้บริการนักเรียน

2. แบ่งตามระดับการศึกษา คือ

1) high school district เป็นเขตซึ่งมีโรงเรียนระดับ high school อยู่ อาจจะอยู่ใน first class district หรือ second class district ก็ได้ และโรงเรียนเหล่านี้ต้องรับนักเรียนจาก non school districts ให้บริการนักเรียน 946,648 คน หรือประมาณร้อยละ 99 ของนักเรียนทั้งหมด

2) non-high school district เป็นเขตที่ไม่สอนระดับ high school non-high school district เป็นเขตแบบ second class district และในปี 1995 – 1996

มลรัฐวอชิงตันมีเขตแบบนี้อยู่ 48 เขต ให้บริการแก่นักเรียนเพียงร้อยละหนึ่ง หรือประมาณ 9,924 คน

- มลรัฐวิสคอนซิน มีการแบ่งเขตการศึกษาไว้ 4 ประเภท ดังนี้ (Wisconsin Department of Public Instruction,1994)

1. common school district ซึ่งมี 2 แบบ คือ

1) เขตที่จัดเฉพาะประถมศึกษา ให้บริการจากชั้นอนุบาลถึงเกรด 8 หรือ เกรด 1 – 8 มีครู 3 คน หรือมากกว่า

2) เขตที่จัดสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงเกรด 12

2. union high school district ให้บริการเฉพาะระดับมัธยมศึกษา โดยร่วมมือกับเขตอื่นซึ่งจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา

3. unified school district เป็นเขตที่กำหนดขึ้นให้บริการการศึกษาร่วมกัน common school district ซึ่งอยู่ใกล้เขตพื้นที่การศึกษาเขตเมือง หรือชานเมือง

4. city of the first class เป็นเขตสำหรับเมืองใหญ่ ปัจจุบันมีอยู่เขตเดียว คือ Milwaukee

นอกจากนี้ นักการศึกษาชาวอเมริกา คือ Morphet, Johns และ Reller (1982) ได้รวบรวมและแบ่งเขตการศึกษาไว้ 6 กลุ่มดังนี้ คือ

1. the common school district ซึ่งมักจะเป็นเขตการศึกษาในชนบทของมลรัฐต่าง ๆ และโดยทั่วไปจะเป็นเขตการศึกษาขนาดเล็ก ทั้งขนาดของพื้นที่บริการ และจำนวนนักเรียนอาจจะมีโรงเรียนเพียงหนึ่งโรงเรียน และจัดการศึกษาเฉพาะระดับประถมศึกษาเท่านั้น

2. county unit district เป็นเขตการศึกษาที่ใช้พื้นที่การปกครองที่เรียกว่า “เคาน์ตี” เป็นแนวในการแบ่ง โดยทั่วไปจะใช้เขตพื้นที่แต่ละเคาน์ตีเป็นเขตการศึกษา หรือไม่ก็เกือบครอบคลุมทั้งพื้นที่

3. city school district เป็นเขตการศึกษาที่ใช้เขตเมืองแต่ละแห่งเป็นแนวในการแบ่งเขต และโดยทั่วไปก็จะใช้เขตเมืองแต่ละเมืองเป็นเขตพื้นที่การศึกษาเลย หรือไม่ก็เกือบครอบคลุมเขตเมืองนั้น ๆ ทั้งหมด

4. county district ซึ่งมีเขตการศึกษาแบบ city school district แยกออกต่างหาก กล่าวคือ เขตพื้นที่การศึกษาในเคาน์ตีนั้น จะแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่เป็นตัวเมืองจะเป็น city school district ส่วนพื้นที่นอกเขตเมืองจะเป็น county unit district

5. special “independent” district เป็นเขตพิเศษกำหนดขึ้นโดยกฎหมาย เพื่อให้บริการการศึกษาทั้งระดับประถมและมัธยม หรือเพียงระดับใดระดับหนึ่ง

6. town or township district ซึ่งแบ่งเขตการศึกษาโดยใช้เขตชุมชนเมืองเล็กเป็นแนวในการแบ่ง

■ **มลรัฐเท็กซัส** เขตการศึกษาในมลรัฐเท็กซัส มี 2 ลักษณะคือ เขตการศึกษา และเขตบริการ สนับสนุนการบริการและการจัดการศึกษา

1. เขตการศึกษา มีหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาในรัฐเท็กซัส มีอยู่ 1,061 เขต แบ่งตามลักษณะโครงสร้างการกำกับดูแล 4 ลักษณะ คือ

1.) regular foundation school program districts (FSP) เป็นเขตการศึกษาที่ต้องการการสนับสนุนงบประมาณจากมลรัฐสำหรับการจัดโปรแกรมการศึกษาพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม เขตการศึกษาเหล่านี้มักจะเก็บภาษีโรงเรียนเพื่อใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ในพื้นที่ได้เช่นกัน ในช่วงปี 1997 - 1998 เขตการศึกษาส่วนใหญ่จำนวน 1,036 เขต หรือประมาณร้อยละ 98 ของเขตการศึกษาทั้งหมด

2) special statutory districts เป็นเขตการศึกษาที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย แต่ไม่อยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์การบริหารการศึกษาของมลรัฐ เขตเหล่านี้จะไม่สามารถเก็บภาษีโรงเรียนมาเป็นค่าใช้จ่ายได้ งบประมาณส่วนใหญ่ได้มาจากส่วนกลาง ปัจจุบันมี เขตการศึกษาประเภทนี้อยู่ประมาณ 6 เขต เป็นเขตการศึกษาในเขตฐานทหารต่าง ๆ เป็นหลัก

3) state – administered districts เป็นเขตพื้นที่ที่ได้รับเงินงบประมาณ และบริหารงานโดยหน่วยงานราชการมรัฐ เช่น สำนักงานสาธารณสุข และสำนักงานสงเคราะห์คนพิการอ่อน เป็นต้น ปัจจุบันนี้มีอยู่ 11 เขต และไม่นับรวมเป็นเขตการศึกษาของมลรัฐ

4) open – enroll charter schools เป็นเขตพื้นที่ที่จัดขึ้นมาเป็นพิเศษ เพื่อจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนที่มีปัญหา เช่น เรียนไม่ทันเพื่อนหรือออกกลางคัน เป็นต้น เขตเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักการศึกษามลรัฐและจะไม่มีกีดกันมาใช้จ่ายใดๆ ปัจจุบันมี 19 เขต ปัจจุบันมีสถานศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบ 20 แห่ง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546:333) และนรนิติ เศรษฐบุตร (2544 : 111-112) ได้กล่าวถึง school district ตรงกันว่าสหรัฐอเมริกา มีระบบโรงเรียนกว่า 15,178 ระบบ แต่มีเพียง 13,726 ระบบเท่านั้นที่เป็นอิสระและนับได้ว่าเป็น school district ที่เหลือประมาณ 1,452 ระบบ ไม่นับว่าเป็น school district เพราะไม่มีอิสระและยังต้องพึ่งพิงองค์กรอื่น เช่น มลรัฐ เคาน์ตี ซิตี ทาวน์หรือทาวนชิพ เช่น คิสตริกส์ ออฟ โคลัมเบีย อะลาสกา ฮาวาย แมริแลนด์ และนอร์ทแคโรไลนา โรงเรียนทั้งหมดจะอยู่ในการจัดการของเคาน์ตี, มินิชิปอลหรือมลรัฐ ในขณะที่แคลิฟอร์เนียและเท็กซัสมีเขตการศึกษาว่า 1,000 เขต ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 16 ของเขตโรงเรียนทั้งหมดในอเมริกา ที่สำคัญเขตการศึกษาบริหารงานโดยคณะกรรมการเขตการศึกษาส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งมีหน้าที่กำหนดนโยบาย เช่น ค่าเล่าเรียน หลักสูตร ตำรา จำนวนครู ค่าจ้างครู เป็นต้น

โดยสรุป การแบ่งเขตการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างใน แต่ละมลรัฐ โดยเขตการศึกษาที่อยู่นอกเขตเมือง บางมลรัฐ แบ่งเขตการศึกษาตามเขต การปกครองที่เรียกว่า เคาน์ตี (county) ส่วนเขตการศึกษาที่อยู่ในเขตเมือง โดยเฉพาะเมืองใหญ่ อาจแบ่งเขตพื้นที่ออกเป็นหลายเขตเพื่อให้มีความเหมาะสมในการบริหารจัดการ และในบางเขตการศึกษา อาจมีเขตพื้นที่การศึกษาแยกจากกัน ระหว่างการศึกษาระดับประถมศึกษา และมีมัธยมศึกษา อย่างไรก็ตามการแบ่งเขตการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา จะใช้จำนวนนักเรียนเป็นหลัก แต่อาจจะมีข้อแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ สรุปได้ดังนี้

- 1) ความต้องการของประชาชน
- 2) เศรษฐกิจของชุมชน
- 3) สภาพภูมิศาสตร์ และการคมนาคม
- 4) ระยะทางระหว่างสถานศึกษา ความห่างไกลจากเขตอื่น
- 5) ความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะกลุ่มตามเชื้อชาติ และวัฒนธรรม

3.6 สถานศึกษา ในเขตการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นหน่วยย่อยที่สุดในการวัดผลการศึกษา ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นแผนกหรือฝ่ายหนึ่งของสำนักงานเขตการศึกษา โดยปฏิบัติงานที่สถานศึกษา ดังนั้นองค์การบริหารการศึกษาระดับเขตการศึกษาจึงประกอบขึ้นด้วย

แผนกหรือฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งปฏิบัติงานที่สำนักงานการศึกษา และมีสถานศึกษาต่าง ๆ ดังแผนภูมิที่นำเสนอไปแล้ว และองค์การบริหารการศึกษาเขตการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการศึกษา บริหารงานภายใต้คณะกรรมการเขตการศึกษา โดยมีสถานศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติในการจัดการเรียนการสอน ภายใต้ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งสรรหาแต่งตั้งและจ้างโดยคณะกรรมการ การศึกษาเขตการศึกษา ดังนั้น การกระจายอำนาจการบริหารในระดับ เขตการศึกษาของประเทศไทยจึงเป็นแบบมอบอำนาจ เพราะเป็นการกระจายอำนาจระหว่างหน่วยงานในองค์กรเดียวกัน และการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจดังกล่าว นั้น จะมีระดับการกระจายอำนาจมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับคณะกรรมการการศึกษาของแต่ละเขต สำหรับ เขตการศึกษาที่มีการนำแนวคิด school-based management หรือ site - based management มาปฏิบัติ ก็จะมีการกระจายอำนาจค่อนข้างมาก และจะมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งมีหลายแบบทำหน้าที่ดูแลการบริหารภายในสถานศึกษา ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารงานด้านต่าง ๆ แก่ผู้บริหารสถานศึกษา บางสถานศึกษาอาจจะมีคณะกรรมการเฉพาะกิจเรียกว่า planning team หน้าที่ด้านการวางแผนการดำเนินงานในสถานศึกษาด้วย (สมาน อัสวภูมิ, 2544)

3.7 กรณีตัวอย่างของเขตการศึกษาในสหรัฐอเมริกา ที่มีประสบการณ์การแบ่งเขตการศึกษา โดยอาศัยเกณฑ์ทางวัฒนธรรม ได้แก่ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา วิถีชีวิต

1) เขตการศึกษา (school district) ในมลรัฐ เท็กซัส

ซึ่งมีเขตการศึกษาอยู่ 3 แบบด้วยกัน (นรนิติ เศรษฐบุตร ,2544) คือ

1. เขตการศึกษาอิสระ (independent school district) หมายถึง เขตการศึกษาที่แยกออกจาก county เมืองหรือเทศบาลต่าง ๆ โดยเด็ดขาด จะไม่ทับกับเขตปกครอง

2. เขตการศึกษาสามัญ (common school district) หมายถึง เป็นเขตการศึกษาในชนบทที่มีขนาดเล็ก ทั้งขนาดพื้นที่บริการและจำนวนนักเรียน อาจมีโรงเรียนเพียง 1 โรงเรียน และจัดการศึกษาเฉพาะระดับประถมศึกษาเท่านั้น (ศิริชัย กาญจนวาที และคณะ 2550)

3. เขตการศึกษาของส่วนการปกครองท้องถิ่น (home-rule school district) ในปัจจุบันไม่พบแล้ว

เขตการศึกษาบางแห่งเรียกว่า เขตการศึกษาอิสระรวม (consolidated independent school district) เช่นที่เมืองเคอร์บีวิลล์ (Kirbyville) อยู่ห่างจากเมืองเอกคือเมืองที่ใหญ่ที่สุดอย่างเมืองฮุสตัน (Houston) ไปประมาณ 240 กิโลเมตร จะนับเป็นแบบที่ 4 ก็ได้ มีคำอธิบายว่า ที่มีคำว่า "รวม" (consolidated) นำหน้านั้นก็เพราะได้รวมเอาเขตอื่น ๆ ที่เป็นเขตเล็ก ๆ เข้าด้วยกัน

ตั้งแต่ ค.ศ. 1999 เป็นต้นมาเขตการศึกษาแบบที่ 3 ไม่มีเหลืออยู่แล้ว, แบบที่ 2 มีเหลืออยู่เพียง 6 แห่ง, ส่วนแบบที่ 1 มีอยู่ถึง 1,056 แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้มีบางแห่งเป็นแบบที่ 4 เช่น ที่เมืองเคอร์บีวิลล์ แต่มีจำนวนน้อยจึงไม่แบ่งเป็นแบบใดต่างหาก

“school district” เขตการศึกษา กับเขตการปกครองท้องถิ่นต้องไปด้วยกันหรือไม่ นักการศึกษาของมลรัฐเท็กซัสให้คำตอบไว้ว่าไม่จำเป็นเสมอไป อาจไปด้วยกันได้ ที่ไม่ไปด้วยกันนั้นก็มิใช่ คือ เขตการศึกษาได้ครอบคลุมไปในบางส่วนของเขตปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าเคาน์ตี (county) มากกว่าหนึ่งเคาน์ตี. โดยมากเขตการศึกษาจะเล็กกว่าเขตการปกครองที่เรียกว่าเคาน์ตี, จำนวนเขตการศึกษาทั้งหมดของมลรัฐจึงมีมากกว่าเขตการปกครอง.

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของมลรัฐในสหรัฐอเมริกา มลรัฐเท็กซัส การปกครองท้องถิ่นของมลรัฐเท็กซัส (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2544) แบ่งย่อยออกเป็น 5 ประเภทที่สำคัญดังนี้

1. เคาน์ตี (county)
2. เทศบาล (municipality)
3. เมือง (township)
4. เขตการศึกษา (school district)
5. เขตเฉพาะพิเศษ (special district).

จะเห็นได้ว่าเขตการศึกษาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งและดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเขตการศึกษากับการเขตการปกครองท้องถิ่นอาจเป็นเขตที่มีพื้นที่และประชากรเหมือนกันหรือทับซ้อนกัน แต่ที่ต่างกันเป็นเรื่องของ “อำนาจหน้าที่” รวมทั้งในเขตนั้นก็จะมีเทศบาลรวมอยู่ด้วยเหมือนกันจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจ

เขตการปกครองในมลรัฐเท็กซัส เมื่อ ค.ศ. 2000 นั้นมีอยู่ 254 เขต เขตของมลรัฐเท็กซัสทั้งหมดมีทั้งขนาดใหญ่และเล็ก จะพบว่าเขตแฮร์ริสเป็นเขตที่มีผู้พักอาศัยมากที่สุดมีจำนวนคนอยู่อาศัยถึง 2,818,199 คน ส่วนเขตที่มีผู้พักอาศัยน้อยที่สุดได้แก่เขตลอวิง (Loving) คือมีประชาชนพักอาศัยอยู่เพียง 95 คน ทั้งนี้พื้นที่ก็ไม่ได้เล็กมาก เพียงแต่ว่าเป็นพื้นที่ซึ่งแห้งแล้ง แต่มีน้ำมันเป็นทรัพยากรที่มีค่ามาก

เขตที่เล็กที่สุด ได้แก่ เขตร็อกวอลล์ (Rockwall) เพราะมีพื้นที่เพียง 384.9 ตารางกิโลเมตร ต่างกันหลายสิบเท่ากับเขตที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ที่สุดคือ เขตบรูว์สเตอร์ (Brewster) ซึ่งมีพื้นที่ถึง 16,040.1 ตารางกิโลเมตร

เขตแจสเปอร์ (Jasper county) ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1963 และแจสเปอร์เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นแรก ๆ ในจำนวน 23 เขตที่มีมาพร้อมกับการตั้ง “สาธารณรัฐเท็กซัส” (Republic of Texas) เมื่อ ค.ศ. 1836 ชื่อแจสเปอร์ได้มาจากชื่อวีรชนในสงครามปฏิวัติอเมริกัน คือ จอห์น วิลเลียม แจสเปอร์ (Sgt. William Jasper). เดิมเมืองนี้ชื่อ เบวิน ตามชื่อนักบุกเบิกตั้งถิ่นฐานที่ชื่อ จอห์น เบวิน (John Bevin) และเป็นผู้ขอให้เปลี่ยนชื่อเมือง

ในเขตการปกครองท้องถิ่นแจสเปอร์นั้น นอกจากเมืองแจสเปอร์ (Jasper City) ซึ่งเป็นที่ตั้งของที่ทำราชการแล้วยังมีเมืองอื่น ๆ อีก เช่น ที่เมือง แจสเปอร์มีคนอยู่ประมาณ 8,547 คน, เมืองบุนา (Buna) มีคนอยู่ 2,437 คน, เมืองเคอร์บีวิลล์ มีคนอยู่ประมาณ 1,937 คน, เมืองอีวาเดล (Evadale) มีคนอยู่ประมาณ 1,788 คน, เมืองแซมเรย์เบอร์น (Sam Rayburn) มีคนอยู่ประมาณ 600 คน, เมืองบราวน์เดลล์ (Brownell) มีคนอยู่ประมาณ 233 คน และเมืองแมกโนเลีย สปริงส์ (Magnolia springs) มีคนอยู่ประมาณ 80 คน

ในบรรดาเขตการปกครองทั้ง 5 ประเภทของมลรัฐเท็กซัส ที่กล่าวข้างต้นนั้น การปกครองท้องถิ่นแบบเมือง (township) ของมลรัฐเท็กซัสเองตั้งแต่ ค.ศ. 1960 ก็ปรากฏว่าไม่มีเหลืออยู่อีกเลย ฉะนั้นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่เหลือจึงมีเพียง 4 รูปแบบเท่านั้น

เขตการศึกษาในเขตการปกครองแจสเปอร์ เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Jasper independent school district ที่ทำงานของเขตการศึกษานี้ตั้งอยู่ที่เมืองแจสเปอร์ อันเป็นที่ตั้งของหน่วยบริหารเขตปกครองท้องถิ่นแจสเปอร์ โดยผู้ดูแลเขตการศึกษาแจสเปอร์ ในมลรัฐเท็กซัส คือ คณะกรรมการเขตการศึกษา (school board of trustees) คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยกรรมการ (trustee) จำนวน 7 คนที่มาจากการเลือกตั้งทั้งเขตการศึกษา มีอายุการทำงานของกรรมการวาระละ 3 ปี โดยแบ่งการเข้าสู่ตำแหน่งในการเลือกตั้งกระจายกันไปทุกปี คือ ปีละ 2 คน 2 ปี และปีละ 3 คน อีก 1 ปี เมื่อ ค.ศ. 2000 เลือก 2 คน ค.ศ. 2001 เลือก 2 คน และ ค.ศ. 2002 เลือกอีก 3 คน เวียนกันเรื่อยไป วิธีการความต่อเนื่องในคณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาจึงมีอยู่มาก กำหนดวันเลือกตั้งของกรรมการบริหารเขตการศึกษานั้นระบุไว้คงที่ คือในวันเสาร์แรกของเดือนพฤษภาคม ผู้อำนวยการเขตการศึกษาจึงเป็นผู้บริหารสูงสุดของระบบโรงเรียนและการศึกษาในเขตการศึกษาบทบาทและหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตการศึกษา การจะตั้งใครสักคนเป็นผู้อำนวยการเขตการศึกษาที่แจสเปอร์นี้จึงมีกรอบที่กำหนดไว้พอสมควร ไม่ได้เปิดโอกาสทุกอย่างให้คณะกรรมการเขตการศึกษาพิจารณาได้ตามอำเภอใจ การสรรหาต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส ได้ชื่อใครมาพิจารณา ก็จะต้องให้เป็นที่รู้จักกันทั่วไป โดยกำหนดว่าต้องให้สาธารณชนได้รู้ล่วงหน้า 21 วัน ก่อนวันที่คณะกรรมการเขตการศึกษาจะพิจารณาตัดสิน ด้วยเหตุนี้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้บริหารเขตการศึกษา มักจะต้องเป็นผู้อยู่ในวงการศึกษามีอาชีพทางด้านครุมาก่อน เพราะถ้านอกวงการก็ยากจะได้รับการนับถือและทำงานได้ เนื่องจากงานตำแหน่งนี้ เป็นงานที่ต้องทำในด้านการศึกษาคือต้องเป็นนักการศึกษามากกว่านักการเมือง โดยมีโรงเรียนอยู่หลายระดับทั้งโรงเรียนประถม โรงเรียนมัธยม (ชั้นกลาง) และโรงเรียนมัธยมปลายด้วย การศึกษาที่แจสเปอร์มีโรงเรียนอยู่ในความดูแลทุกระดับ

การจัดเขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกาพบว่าทางอเมริกันได้ทำเขตการศึกษามีความเป็น "ท้องถิ่น" อยู่ในตัว นั่นคือให้คนในท้องถิ่นเองเป็นผู้เลือกคณะกรรมการเขตการศึกษา โดยกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานและการมีถิ่นที่อยู่ในเขตการศึกษา และให้มีวาระที่กำหนดไว้คงที่เป็นระยะเวลา

สมัยละ 3 ปี คณะกรรมการเขตการศึกษาซึ่งมีลักษณะและความเป็นคน “ของ” ท้องถิ่น ได้รับเลือกตั้งมา “โดย” คนในท้องถิ่นให้มาทำงาน “เพื่อ” ท้องถิ่นในด้านการศึกษาของบุตรและหลานของคนในพื้นที่นั้น ๆ ดังนั้นการศึกษาของคนในท้องถิ่นถูกบริหารพิเศษไม่ได้ขึ้นอยู่กับเขตปกครองท้องถิ่น

การเลือกคณะกรรมการเขตการศึกษา แบ่งการเลือกตั้งกระจายออกไป ไม่ให้คณะกรรมการ ทั้งชุดหมดวาระพร้อมกัน ส่วนการแบ่งเขตการศึกษา โดยนับจำนวนโรงเรียน จำนวนประชากร จำนวนนักเรียนกับครู แต่ก็ดูประสิทธิภาพในการบริหารและดูแลใกล้เคียงกัน เน้นที่จำนวนนักเรียนกับครู และถ้าคิดถึงความเป็นมาและเป็นอยู่ในปัจจุบันให้แบ่งเป็นเขตปกครองระดับจังหวัดก่อน

2) เขตการศึกษา(school district) ในมลรัฐโอเรกอน (Oregon)

อยู่ภาคตะวันตกของอเมริกา ด้านแปซิฟิก ทิศเหนือจรดวอชิงตัน ทิศตะวันออกจรด วอชิงตัน ทิศตะวันออกจรดไอดาโฮ ทิศใต้จรดเนวาดา และแคลิฟอร์เนีย ทิศตะวันตกจรดมหาสมุทร แปซิฟิก มีประชากร (ค.ศ. 2002) ประมาณ 3,421,399 คน ความหนาแน่นของประชากร 35 คนต่อหนึ่งตารางไมล์ มีพื้นที่ 97,052 ตารางไมล์ มีแม่น้ำโคลัมเบีย (Columbia river) ไหลผ่าน ประชากรกลุ่มเชื้อชาติ คนขาว 92.8% คนดำ 1.6% อื่น ๆ 4.0 % เมืองหลวงชื่อซาเลม โอเรกอนมีเมืองที่มีทัศนียภาพสวยงามคือเมือง ปอร์ตแลนด์ (Portland) และเป็นนครที่ใหญ่ที่สุดและเป็นศูนย์กลางแห่งการส่งออกและโรงงานอุตสาหกรรมที่สำคัญของรัฐ (ธนู แก้ว โอภาส, 2545 : 529) โอเรกอนมีการจัดการเขตการศึกษาจำนวน 198 เขตการศึกษาและแบ่งออกเป็น 4 แบบด้วยกันคือ (Oregon school boards association, 2005)

1. unified districts เป็นเขตการศึกษาที่รวมการจัดการศึกษาอนุบาล ระดับประถมศึกษา ถึงขั้นสูงสุดของระดับมัธยมปลาย (เกรด 12)

2. union high school districts เป็นเขตการศึกษาที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (High school) อย่างเดียว

3. component districts เป็นเขตการศึกษาที่จัดการศึกษาดังแต่อนุบาล ประถมศึกษาถึงเกรด 6 หรือเกรด 8

4. elementary หรือ unified elementary เป็นเขตการศึกษาที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (high school) เกรด 7 หรือ เกรด 9 ถึงเกรด 12

ใน ค.ศ. 2004-2005 มีเขตการศึกษาจำนวน 198 เขตการศึกษามีนักเรียน 551,407 คน ในเขตพื้นที่ 198 เขต จำแนกจำนวนตามประเภทของเขตพื้นที่การศึกษา คือ unified districts จำนวน 178 เขต union high school districts จำนวน 1 เขต component districts จำนวน 8 เขต และ unified elementary จำนวน 11 เขต จำนวนเขตการศึกษาดังกล่าวแบ่งตาม จำนวนนักเรียน ได้ดังนี้คือ

เขตการศึกษาจำนวน 29 เขต หรือ 15 เปอร์เซนต์ ที่มีนักเรียนต่ำกว่า 100 คน
 เขตการศึกษาจำนวน 48 เขต หรือ 24 เปอร์เซนต์ ที่มีนักเรียน 100 – 499 คน
 เขตการศึกษา จำนวน 32 เขต หรือ 16 เปอร์เซนต์ ที่มีนักเรียน 500 – 999 คน
 เขตการศึกษา จำนวน 42 เขต หรือ 21 เปอร์เซนต์ ที่มีนักเรียน 1,000 – 2,999 คน
 เขตการศึกษาจำนวน 47 เขต หรือ 24 เปอร์เซนต์ ที่มีนักเรียนตั้งแต่ 3,000 คนขึ้นไป

สภาพการดำเนินงานจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา

ในองค์ประกอบของการจัดการศึกษาที่ประกอบด้วยครูและนักเรียนมีการบริหารจัดการ
 ดังนี้

ครู ในเขตการศึกษาของมลรัฐโอเรกอน (Oregon) มีการจ้างครูตามจำนวนนักเรียนในแต่ละ
 ระดับการศึกษา โดยยึดตามแนวทางของมลรัฐ หรือเขตการศึกษา ซึ่งจำนวนครูจะสอดคล้องกับ
 จำนวนนักเรียน ใน ค.ศ. 1998 อัตราส่วนของนักเรียนต่อครู 18 : ครูทุกคนต้องมีใบประกอบ
 วิชาชีพทุกคน และใบประกอบวิชาชีพ จะระบุตามระดับการศึกษา (เกรด) ตามวิชาที่สอนโดยรับ
 จากคณะกรรมการมาตรฐานและการประกอบวิชาชีพ

นักเรียน ในเขตการศึกษา กฎหมายไม่มีบังคับเรื่องของอาหารกลางวัน แต่โรงเรียนส่วน
 ใหญ่จะได้รับการสนับสนุนอาหารเช้าและอาหารกลางวันจากรัฐบาลกลาง และมีการสนับสนุน
 การศึกษานักเรียนในรูปการศึกษาของรัฐและบังคับให้โรงเรียนจัดระบบขนส่งให้กับนักเรียน
 สำหรับนักเรียนระดับประถมศึกษาระดับมัธยมศึกษา ที่มีที่พักอาศัยห่างจากโรงเรียนกว่า 1 ไมล์
 นักเรียนระดับมัธยมปลาย (high school) ที่มีที่พักอาศัยห่างจากโรงเรียนกว่า 1.5 ไมล์ ทั้งนี้
 ดำเนินการโดยกองทุนโรงเรียนให้การช่วยเหลือประมาณร้อยละ 70

โรงเรียน กฎหมายบังคับโรงเรียนจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับนักเรียน และให้สิทธิกับพ่อแม่ใน
 การขอข้อมูลส่วนตัวโดยไม่ละเมิดสิทธิบุคคลนั้น เช่น เขียน ชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ วิชาที่เรียน
 วันที่เข้าร่วมกิจกรรม กีฬา น้าหนัก ส่วนสูง จำนวนวันที่มาเรียน ประวัติการศึกษา

3) เขตการศึกษา(school district) ในมลรัฐ เนบราสกา (Nebraska)

ในเมืองโอมาฮา (Omaha) ในมลรัฐ เนบราสกา (Nebraska) เป็นเขตการศึกษาที่อาศัย
 เกณฑ์เชื้อชาติและศาสนาเป็นตัวแบ่ง ซึ่งมีการเสนอกฎหมายใน ค.ศ. 2006 แต่จะมีผลบังคับใช้ใน
 ค.ศ. 2008 ซึ่งมีการแสดงความคิดเห็นว่าจะยอมรับสภาพบังคับของกฎหมายนี้หรือไม่ ซึ่งมีกลุ่มที่
 มีความคิดเห็นแตกต่างกัน ดังนี้

กลุ่มแรก นำโดย คนผิวดำ ชื่อ Mr. Mark – Williams เป็นคนผิวดำ สัญชาติอเมริกัน –
 แอฟริกัน มีลูกหลานเรียนอยู่ที่ Omaha ในเบื้องต้นเขาอมรับได้กับกฎหมายแบ่งเขตการศึกษา
 โดยอาศัย กลุ่มเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์ แต่การแบ่งโดยใช้เกณฑ์ดังกล่าวนี้ ก็ไม่ได้เกิดประโยชน์

แก่เด็กผิวดำที่อาศัยอยู่ในชุมชน เพราะปัจจุบันโลกมิได้มีแต่กลุ่มคนหรือชาติพันธุ์เดียวแต่เป็นการอาศัยหรือการทำงานก็ต้องทำงานร่วมกับกลุ่มเชื้อชาติหรือเผ่าพันธุ์อื่น

เมื่อกฎหมายนี้ผ่านสภานิติบัญญัติของรัฐ เมื่อ 13 เมษายน 2006 สมาชิกในชุมชน โอมาฮา และผู้นำในชุมชนต่างก็รู้สึกสับสนและไม่เชื่อว่ากฎหมายจะแบ่งเขตการศึกษาโดยใช้เกณฑ์เชื้อชาติ และเผ่าพันธุ์บางคนกล่าวว่า “พวกเขาเป็นคนที่สนับสนุนทนายความผิวดำ ให้เสนอกฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่พ่อ – แม่” ซึ่งคนที่พูดในกลุ่ม เป็นผู้ให้การสนับสนุนต่าง ๆ แก่รัฐ หรือผู้มีอุปการคุณแก่รัฐ มีความสับสนมากที่กฎหมายออกมาเร็วขนาดนี้ ตั้งตัวไม่ทันและไม่เห็นด้วยที่จะออกกฎหมายลักษณะนี้ และออกมาเร็วขนาดนี้

ผู้อำนวยการเขต (Omaha Superintendent) John J. Mackiel ได้เชิญผู้นำชุมชนในละแวกนั้นมาประชุมเพื่อหาทางออกเกี่ยวกับ มาตรการแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันของโรงเรียนต่าง ๆ ใน Omaha

กฎหมายนี้จะมีผลบังคับใช้ ค.ศ. 2008 ขณะเดียวกันผู้แทนราษฎรของอเมริกา ประจำรัฐมีชื่อ Tom Osborone สังกัดพรรคเดโมแครต ผู้ซึ่งกำลังหาเสียงเพื่อให้พรรคส่งสมัครเป็นผู้ว่าการรัฐ เขาก็ไม่เห็นด้วยกับกฎหมายนี้ ข่าวนี้ออกมาทำให้มีการเปลี่ยนแปลง คือ มีการแสดงประชามติ ไม่ไว้วางใจผู้ว่าการรัฐคนปัจจุบัน คือ Dave Heineman สังกัดพรรครีพับลิกัน ซึ่งเขาเป็นผู้ลงนามในหนังสือเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติของสภาของรัฐ Nebraska

เชอริ (Shirley) ซึ่งเป็นรองประธานคณะกรรมการ เขตการศึกษา Omaha เขากล่าวว่า “ถึงแม้ตอนนี้เป็นกฎหมายแต่ก็มีได้หมายถึงว่าจะมีผลบังคับใช้ได้ เพราะอาจมีบางคนขอลดค่าน ไม่ยอมให้มีการบังคับใช้ และคงเป็นไปได้ที่จะบังคับใช้กฎหมายแบบนี้

กฎหมายที่ผ่านช่วงสุดท้าย (วันสุดท้าย) ของการประชุมสภานิติบัญญัติของมสรัฐ มาตรการของกฎหมายนี้ที่ใช้แบ่งเขตการศึกษาใน Omaha จะแบ่งกลุ่มโรงเรียนแต่ละกลุ่ม โดยจะมีโรงเรียนมัธยมปลาย (high school) 2 หรือ 3 โรงเรียนถูกเสนอเข้าไปในวันสุดท้าย ของการพิจารณาของสภานิติบัญญัติ ทำให้แต่ละเขตการศึกษาต้องใช้เกณฑ์ดังกล่าว นอกจากนี้แต่ละเขตการศึกษา ต้องใช้เกณฑ์ในเรื่องของ เขตบริการ ในการรับนักเรียนเข้าเรียนด้วย สภาพโดยทั่วไปของถิ่นอาศัย ประชากรในเมือง โอมาฮา Omaha คนผิวดำส่วนใหญ่จะอยู่ภาคเหนือของเมือง คนลาตินอเมริกาจะอยู่ภาคใต้ คนผิวขาวส่วนใหญ่อยู่ภาคตะวันตก เหตุผลที่ทำให้เกิดการแบ่งกลุ่ม เป็น 3 เขต คนผิวดำ คนลาติน คนผิวขาว ก็โดยอาศัย จำนวนนักเรียนซึ่งเป็นไปตามสีผิวเป็นเกณฑ์ หรือแบ่งโดยจำนวนนักเรียนแต่ละกลุ่มสีผิว (ชาติพันธุ์) สะท้อนให้เห็นถึงการแบ่งตามลักษณะภูมิศาสตร์ของการตั้งถิ่นฐานของชาติพันธุ์ทั้ง 3 เขต และมีสัดส่วนของนักเรียนดังนี้คือ

นักเรียนผิวขาวประมาณ 44 % ผิวดำ 31.5 % และ 21 % เป็นกลุ่มลาติน จากตัวเลขชี้ให้เห็นว่า ควรจะแบ่งเขตการศึกษาดังนี้คือ ใน 1 เขตการศึกษา (school district) ควรเป็นนักเรียนคนผิวขาว 2 ใน 3 ลาติน 1 ใน 3 และที่เหลือเป็นผิวดำ

กลุ่มที่ 2 ผู้สนับสนุนกฎหมายนี้ เห็นว่า “ไม่ควรแบ่งเขตการศึกษาโดยใช้กลุ่มชาติพันธุ์มากเกินไปกว่าสิ่งที่มีหรือเป็นอยู่แล้ว แนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งเขตการศึกษาโดยใช้แหล่งที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้เกิดความเข้าใจผิดเพิ่มขึ้น” Marian Fey พุด ซึ่งเป็นสมาชิกของเครือข่ายผู้ปกครองคนผิวขาว และอาศัยอยู่กลางเมืองกล้าว ต่อมา Marian เป็นนักกิจกรรมองค์กรเอกชน “Artary” ซึ่งองค์กรนี้จะสนับสนุนศิลปะสำหรับเด็ก กล่าวต่อไปว่า “ทุกคนมีสิทธิที่เคลื่อนย้ายเดินทางไปไหนมาไหน ตัดสินใจว่าจะอาศัยอยู่ที่ใด สิทธิเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยและการเข้าเรียน

Vega เป็นชาวสเปน หรือละตินอเมริกา อยู่ทางใต้ของ Omaha มีอาชีพเป็นกูกุในโรงแรมมีแนวคิดแนวทางเดียวกันกับ Marian แสดงความวิตกกังวลว่าการแบ่งอย่างนี้ยากลำบากในการส่งลูก เพราะโรงเรียนอยู่ห่างบ้าน และรู้สึกกังวลถ้าจัดกลุ่มสัดส่วนทำให้เขาลำบากในการเดินทาง ซึ่งถ้าแบบสัดส่วนเป็นเกณฑ์ที่ตายตัว หรือที่ตรึงเกินไปจะเป็นการตีกรอบเขามากไป คือแม้ว่าทุกคนรับรู้อยู่แล้ว แต่การตีกรอบตามสัดส่วน (ตัวเลข) ผู้ปกครองจะลำบากในการแสวงหาที่เรียน สำหรับลูกทำให้สับสนมากยิ่งขึ้น

ถึงแม้ผลจากการออกกฎหมายครั้งนี้ ได้มีการประชุมของ คณะกรรมการเขตการศึกษา เมื่อ 17 เมษายน ค.ศ. 2008 สมาชิกที่มาประชุมก็ไม่มีการแสดงความคิดเห็นที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่ Ms. Tyver ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่ง ได้ให้สัมภาษณ์ว่า มีมือที่สามที่มองไม่เห็น และไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการชุดนี้ จะคัดค้านแนวคิดกฎหมายนี้

กลุ่มที่ 3 แนวคิดอื่น ๆ (ทางออก)

บางคนกล่าวว่า การวิพากษ์วิจารณ์มาตรการ วิธีการนี้ ยังไม่มีใครวิพากษ์วิจารณ์ จริง ๆ แล้วกฎหมายนี้ดีจะให้โอกาสสำหรับนักเรียนบางคนที่ย้ายข้ามเขตกันได้ เป็นการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ และเป็นตัวอย่างให้กับเขตการศึกษาใหม่ของ Omaha และอีก 10 เขตการศึกษาอื่นใกล้ ๆ เมือง Omaha ดังคำกล่าวของรักษาการผู้อำนวยการ พิพิธภัณฑ์ประวัติศาสตร์ Great Plains Black History Museum in Omaha ชื่อ Jim Calloway ซึ่งเป็นคนผิวดำได้คัดค้านกฎหมายนี้ เพราะ การแบ่งเป็นเขตย่อยมาก ๆ จะเกิดปัญหา ซึ่งความสำเร็จของเรามีได้ขึ้นอยู่กับผิวหรือวัฒนธรรมอื่น ๆ จึงไม่ควรแบ่งเป็นกลุ่มย่อย ๆ ยกตัวอย่างผู้นำที่เป็นวุฒิสภา ผิวดำ Emie Chambers ของมลรัฐ Nebraska สร้างความเข้มแข็งภายใต้วัฒนธรรมของตนเอง ไม่ควรพึ่งพาวัฒนธรรมอื่นหรือสีผิวอื่นจริง ๆ แล้ว การแบ่งแบบนี้จะเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นก็ไม่แน่ใจ ยังเป็นข้อสงสัยอยู่ ไม่เพียงแต่เรื่อง การบังคับใช้กฎหมาย แต่ school district ก็ยังต้องการร่างข้อเสนอให้นักกฎหมายพิจารณาด้วย

สำหรับผู้ว่าการรัฐ ได้กล่าวว่า เขาจะเรียกประชุมสภานิติบัญญัติของรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้ใหม่ เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันว่า Omaha และ 10 เขตการศึกษารอบ Omaha ว่าจะมีข้อสรุปร่วมกันได้หรือไม่

Omaha District พยายามที่จะกันรวบ 3 กลุ่มอื่น ๆ มารวมเป็นกลุ่มของตนเอง ซึ่งเคยทำเมื่อปีที่แล้ว ให้กลุ่มอยู่รอบ ๆ 3 กลุ่ม ดังเข้ามาในกลุ่มตนเอง

Mark Hoeger ผู้นำ Omaha together องค์กรทางศาสนา ชุมชน Omaha คาดการณ์ว่า เขตเมืองจะไม่ถูกแบ่ง แต่เสนอแนะว่าควรมีการพูดคุยกันทันทีให้มีการอภิปรายโต้แย้งอย่างมีเหตุผลในการแบ่งสรรการรับนักเรียนและทรัพยากรระหว่างเขตในแต่ละพื้นที่ให้ชัดเจนมากกว่านี้ “ยังเปิดช่องกำหนดแนวทางที่สร้างสรรค์และได้ประโยชน์ หรือแม้กระทั่งจะทำให้เขตได้รับผลเชิงลบที่ประเทศเกิดความยุ่งยาก” และ กล่าวเพิ่มเติมว่า “ยังไม่ถึงจุดจบ กำลังอยู่ใน กระบวนการของกฎหมาย ยังมองไม่เห็นว่าจะมีประโยชน์อย่างไรกับเด็กในโลกมิใช่เฉพาะแอฟริกันกับอเมริกา แต่คุณต้องทำงานร่วมกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ

สรุป ไม่ควรแบ่ง ถ้าไม่ขาดนิยามเกินไป แต่ถ้าแบ่งเขตการศึกษาโดยใช้วิธีเกณฑ์เชื้อชาติ แล้วก็ควรใช้เกณฑ์สัดส่วนการรับนักเรียนมาใช้เพิ่มเติมอีก ก็ควรไม่ใช่เกณฑ์สัดส่วน (Education Weed, 4/26/2006)

4) เขตการศึกษา (school district) ในมลรัฐนิวยอร์ก (New York)

มลรัฐนิวยอร์ก (New York) มีเขตการศึกษาที่จัดขึ้นสำหรับชาวยิว ชื่อว่า เขตการศึกษาพิเศษ Kirya Joel ซึ่ง Kirya Joel เป็นกลุ่มชาวยิวที่เคร่งศาสนา และมีอิทธิพลต่อชาวยิวทั่วโลก เป็นชุมชนหมู่บ้านอยู่ในเมืองมอดโร มลรัฐนิวยอร์ก ใช้ภาษาฮิวในการสื่อสาร สภาพครัวเรือนเป็นครอบครัวขนาดใหญ่ อดีตเป็นอาณาจักรดั้งเดิมอยู่ในสังการี และถูกเนรเทศมาอยู่ในนิวยอร์ก ใน ค.ศ.1977 จำนวน 14 ครอบครัว โดยมีผู้นำคนสำคัญของชาวยิวคือ Rabbi Teitelbaum จนกระทั่งใน ค.ศ. 2006 มีประชากรกว่า 3,000 คน

สำหรับเขตการศึกษาพิเศษ Kirya Joel ซึ่งเป็นเขตการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นสำหรับชาวยิวที่เป็นกลุ่มชนที่ต่างศาสนา วัฒนธรรม และเผ่าพันธุ์จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ.1989 แต่ขัดกับกฎหมายของประเทศจึงต้องมีการจัดตั้งใหม่ใน ค.ศ.1994 เมื่อมีการทบทวนสาระของกฎหมาย เพื่อความเหมาะสมและสามารถรองรับความต้องการพิเศษของเด็กในชุมชนยิวจำนวน 200 คน ทั้งนี้เพราะเด็กเหล่านี้ไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐต่อไปได้ เนื่องจากโรงเรียนทั่วไปปฏิเสธที่จะรับ อย่างไรก็ตามก็มีคณะกรรมการเขตการศึกษาของมลรัฐบางคนไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่าเขตการศึกษาพิเศษดังกล่าวไม่มีความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ (http://en.wikipedia.org/wiki/kiryas_Joel,_New_York, 9/1/2551)

ในที่สุดก็มีการฟ้องศาลและศาลได้พิจารณา คำพิพากษาของศาลโดยผู้พิพากษาสแกเรีย (Justice Scalia) ว่า “การทำตัวแตกต่างจากชนกลุ่มอื่น ๆ แปลกแยกไม่ติดต่อกับคนต่างวัฒนธรรม เช่น ภาษา การแต่งตัว ประเพณีที่แตกต่าง ก่อให้เกิดการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนยิวกลุ่มนี้ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือของรัฐ เป็นการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษามากกว่าที่จะให้ความช่วยเหลือกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีวัฒนธรรมไม่เหมือนคนอื่น ๆ ซึ่งในอเมริกาก็มีอีกหลายกลุ่ม

เช่น อเมริกันอินเดียน ละตินอเมริกัน เป็นต้น เป็นการขัดต่อหลักมนุษยธรรม สิทธิมนุษยชน เพราะถ้าพ่อแม่ของนักเรียนในเขตการศึกษาพิเศษนี้ ไม่ใช่กลุ่มศาสนาเดียวกันก็คงมีปัญหา ดังนั้น การสร้างเขตการศึกษาไม่ใช่กลุ่มศาสนาเดียวกันก็คงมีปัญหา ดังนั้น การสร้างเขตการศึกษาเพื่อกลุ่มตัวเองนั้นไม่ควรสร้าง ถ้าสร้างเขตการศึกษาควรเปิดโอกาสให้กลุ่มอื่นเข้าเรียนได้” ศาลสรุปว่า “รัฐไม่ควรจะเลือกที่จะตั้งเขตการศึกษาให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ เพราะวัฒนธรรมทุกวัฒนธรรมเท่าเทียมกัน เป็นการขัดต่อสิทธิมนุษยชน ([http://wikipedia.org/wiki/Boaed Education of Kiryas Joel Village School District V Grumet](http://wikipedia.org/wiki/Boaed_Education_of_Kiryas_Joel_Village_School_District_V_Grumet))

มลรัฐนิวยอร์ก (New York) จึงมีความพยายามที่จะแบ่งเขตการศึกษาโดยอาศัยเกณฑ์เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ โดยกลุ่มชนชาติยิวที่เคร่งศาสนาชื่อว่า Kirya Joel ซึ่งมีความพยายามที่จะจัดตั้งเขตการศึกษาพิเศษถึง 2 ครั้ง ในครั้งแรกขัดต่อกฎหมายบางประการ และครั้งที่ 2 ได้มีการฟ้องต่อศาล ในที่สุดศาลได้ตัดสินว่า ไม่ควรตั้งเขตการศึกษาดังกล่าว

โดยสรุปเขตการศึกษา (school district) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในอดีต การแบ่งเขตการศึกษาในสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์ในการบริการและการจัดการศึกษา โดยมีมลรัฐแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) ถือว่าเป็นรัฐแรก ที่มีการมอบอำนาจให้ชุมชนตั้งองค์การบริหารการศึกษาตั้งองค์การบริหารของเขตการศึกษา โดยหน้าที่ของเขตการศึกษาเป็นหน่วยงานในเขตพื้นที่การปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการศึกษา ภายในเขตพื้นที่ปกครอง มีเขตการศึกษากว่า 130,000 เขต ต่อมาหลายเขตการศึกษาได้ปรับเปลี่ยนเขตของตนให้เหมาะสม โดยแยกตัวเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแปรที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกา คือ ความสะดวกในการคมนาคม การขยายตัวของโปรแกรมการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของผู้เรียนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงด้าน เศรษฐกิจ แสดงความเป็นอยู่ของชุมชน แสวงหาผู้นำทางการศึกษา ทำให้เขตการศึกษาในสหรัฐอเมริกามีจำนวนน้อยลง ใน ค.ศ.2002 สหรัฐอเมริกามีจำนวนน้อยลง ใน ค.ศ.2002 สหรัฐอเมริกามีเขตการศึกษาประมาณ 15,000 เขต มีโรงเรียนประมาณ 83,000 แห่ง จำแนกเป็นโรงเรียนประถมศึกษาประมาณ 60,000 แห่ง และ โรงเรียนมัธยมศึกษาประมาณ 23,000 แห่ง เขตมีขนาดต่างกัน และมีความแตกต่างในการแบ่งระดับชั้นเรียนของโรงเรียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549:62) ถ้าพิจารณาจากจำนวนเขตการศึกษา และจำนวนโรงเรียน จะได้ค่าเฉลี่ยของตัวเขตการศึกษา 1 เขต จะมีโรงเรียนประมาณ 5 โรงเรียน และในเขตการศึกษาจะมีนักเรียนไม่มากนัก กรณีตัวอย่างของเขตการศึกษาในมลรัฐโอเรกอน (Oregon) มีเขตการศึกษาจำนวน 198 เขต มีนักเรียน 551,407 คน จำนวนเขตการศึกษาดังกล่าวแบ่งตามจำนวนนักเรียน พบว่าใน 122 เขต หรือร้อยละ 61 มีนักเรียน 100 – 2,999 คน นักเรียนต่ำกว่าร้อยละ จำนวน 29 เขต หรือร้อยละ 15 และนักเรียนตั้งแต่ 3,000 คนขึ้นไป มีจำนวน 47 เขต หรือร้อยละ 24 (Oregon school Boards Association, 2005:1-3)

ในหนังสือ *Orienting New School* ซึ่ง Evans Clinchy เป็นบรรณาธิการได้พูดถึงขนาดของโรงเรียนว่าควรมีขนาดเล็ก เพื่อที่ว่านักเรียนจะได้รู้จักกันหมด โดยในระดับประถมศึกษาประมาณ 200 คน มัธยมศึกษาตอนต้น ประมาณ 300 คน และมัธยมศึกษาตอนปลายประมาณ 400 คน และในระดับชั้นเรียนหนึ่ง ประมาณ 20 คนก็สามารถดำเนินการจัดการเรียนการสอนได้ ซึ่งถือว่าเป็นขนาดที่เหมาะสม

สำหรับความคิดในเรื่องของเขตการศึกษาใหม่ (new school district) ของสหรัฐอเมริกาว่าเขตการศึกษาควรมีลักษณะ 3 ประการคือ มีการกระจายอำนาจ มีความหลากหลายให้มีทางเลือกหลายทางเลือกภายใต้หลักการประชาธิปไตย เช่นควรมีกระบวนการที่มั่นคง โดยให้ทุกคนในองค์กรประกอบด้วย ครู ผู้ปกครอง ผู้บริหาร องค์กรชุมชน ขอมริบและวางแผนในการพัฒนา ร่วมกันด้วยวิธีการ สอบถามความต้องการสิ่งที่โรงเรียนต้องการในอนาคต เพื่อจะได้โรงเรียนรูปแบบใหม่กระทัดรัด 2) เขตการศึกษาของแต่ละมลรัฐต้องสนับสนุนด้านเทคนิค และงบประมาณสำหรับโรงเรียนใหม่ที่เกิดขึ้น 3) แต่ละโรงเรียนต้องมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ เพื่อดำเนินกิจการของตนเองได้ 4) นโยบายการรับเด็ก จะต้องดำเนินการ โดยการเลือกของผู้ปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันว่า นักเรียนยากจน นักเรียนหญิง นักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ จะได้รับการดูแลอย่างทัดเทียมกับโรงเรียนอื่น ๆ

แต่เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้แบ่งการปกครองออกเป็นมลรัฐ (state) แต่ละมลรัฐมีความเป็นเอกเทศ ในการดูแลการบริหารจัดการ การปกครองและการจัดการศึกษาของตนเอง กระทรวงศึกษาธิการ มีบทบาทน้อยมาก ไม่มีแรงใดเลยที่จะอ้างได้ว่ากระทรวงศึกษาธิการหรือปกครองสถาบันการศึกษาหลากหลายที่ตอบสนองความต้องการทางการศึกษา ของพลเมืองอย่างจริงจัง ไม่มีโรงเรียนใดที่จัดเป็นโรงเรียนประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาแห่งรัฐบาลกลาง นอกจากโรงเรียนที่รัฐจัดตั้งขึ้นเฉพาะเพื่อบริการพลเมืองบางกลุ่ม เช่น บุตรหลานทหารที่ถูกส่งไปปฏิบัติการณ์นอกขอบเขตดินแดนของสหรัฐอเมริกา ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การดูแลด้านการศึกษาที่ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญดังนั้น ทั้ง 3 ฝ่ายหลักของประเทศ อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ใช้อำนาจผ่านกระทรวงศึกษาธิการ ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ออกกฎหมายเกี่ยวข้องกับ การศึกษา และฝ่ายตุลาการก็ทำหน้าที่ผ่านศาลแห่งรัฐบาลกลางในเหตุการณ์ที่ผ่านมา บทบาทอำนาจของศาลมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาอย่างมาก โดยเฉพาะในเขตการศึกษา ซึ่งศาลสูงได้ตัดสินเกี่ยวกับการยกเลิก หรือการตั้งเขตการศึกษา อันเนื่องมาจากกลุ่มสีผิว กลุ่มเชื้อชาติศาสนา เช่น กรณีของมลรัฐนิวยอร์ก (New York) ที่ถูกยกเลิกเขตการศึกษาพิเศษของกลุ่มชาวยิว Kirya Joel โดยคำตัดสินของศาล เป็นต้น

นอกจากนี้การดำเนินงานของการศึกษา ในแต่ละมลรัฐก็ยังพบอุปสรรคจากสถานิติบัญญัติของรัฐและรัฐบาลกลางก็คือความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาความสมัครใจในอันที่จะจัดสรรเงินเพื่อบำรุง

โรงเรียน และปัจจุบันยังมีแนวโน้ม ที่รัฐจะพยายามใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การแทรกแซงในการเลือกตำราเรียน หลักสูตร มาตรการสำเร็จการศึกษา และนโยบายการบริหารงานบุคคลด้วย

(สุธา ศาสตรีและคณะ, ผู้แปล, 2537:473 - 474)

ดังนั้นจะเห็นว่าเขตการศึกษาในสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐมีพัฒนาการการแบ่งเขตการศึกษา ในระยะเริ่มแรกเกิดจากความต้องการของมลรัฐ มีเขตการศึกษากว่า 130,000 เขต ในค.ศ. 1930 ต่อมา เมื่อมีกฎหมายการศึกษาเกิดขึ้น เขตการศึกษาแยกเป็นอิสระ การจัดการศึกษามีระบบมากขึ้น ซึ่งพบว่าการจัดการศึกษาในเขตการศึกษานขนาดเล็กจะสิ้นเปลืองมากกว่าเขตการศึกษานขนาดใหญ่ จึงทำให้การรวมเขตการศึกษาต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นกว่า 15,000 เขต ใน ค.ศ.1990 จะเห็นว่าลดลงถึง 9 ใน 10 ส่วน ส่วนการยุบเลิกและรวมเขตการศึกษาเข้าด้วยกันในแต่ละมลรัฐ มีหลักในการพิจารณาต่างกันตามกฎระเบียบของแต่ละมลรัฐ โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมือนกัน(ศิริชัย กาญจนวาสี, 2550 : 88) คือ ใช้จำนวนนักเรียนเป็นหลัก และหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของแต่ละมลรัฐที่แตกต่างกัน ได้แก่ การคมนาคม ความห่างไกลจากเขตอื่น สภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

จากข้อมูลดังกล่าวมาชี้ให้เห็นว่า การแบ่งเขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นท่ามกลางภายใต้เงื่อนไขความต้องการของประชาชน เป้าหมายแรกเริ่มเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษา และพันธกิจที่ดำเนินการมุ่งเน้น เพื่อดูแลโรงเรียนในชุมชนท้องถิ่น

ทั้งนี้ในการจัดตั้งเขตพื้นที่มีองค์ประกอบสำคัญของการกำหนดเขตพื้นที่ แต่เดิมการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาที่ความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยเหตุของเขตที่มากเกินไป ทำให้ควบคุมคุณภาพและประสิทธิภาพยากจึงให้มีการรวมเขตการศึกษาโดยใช้เกณฑ์จำนวนประชากรเป็นหลักและเกณฑ์อื่นประกอบการพิจารณาด้วย ภายใต้องค์ประกอบเหล่านี้มีกลไกการบริหารจัดการในลักษณะ ในรูปแบบคณะกรรมการเขตการศึกษาโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการในแนวทางประชาธิปไตย ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนโดยถือว่าเป็นการศึกษาทำให้คนมีคุณภาพ

จุดเด่นของการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกา คือ 1) ประสิทธิภาพในการบริหารงาน 2) คุณภาพและโอกาสของนักเรียน แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อจำกัดในด้านการแทรกแซงจากสภานิติบัญญัติและรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามก็ได้กลไกของเขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกา ยังมีแนวโน้มทำทายนั่นคือในแต่ละเขตการศึกษาพบอุปสรรคจากสภานิติบัญญัติของรัฐและรัฐบาลกลางที่เขตการศึกษาต้องขอความช่วยเหลือ นำไปสู่การถูกแทรกแซงในการเลือกตำราเรียน หลักสูตร มาตรฐานการสำเร็จการศึกษา

ตารางที่ 4 พัฒนาการการจัดเขตการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา

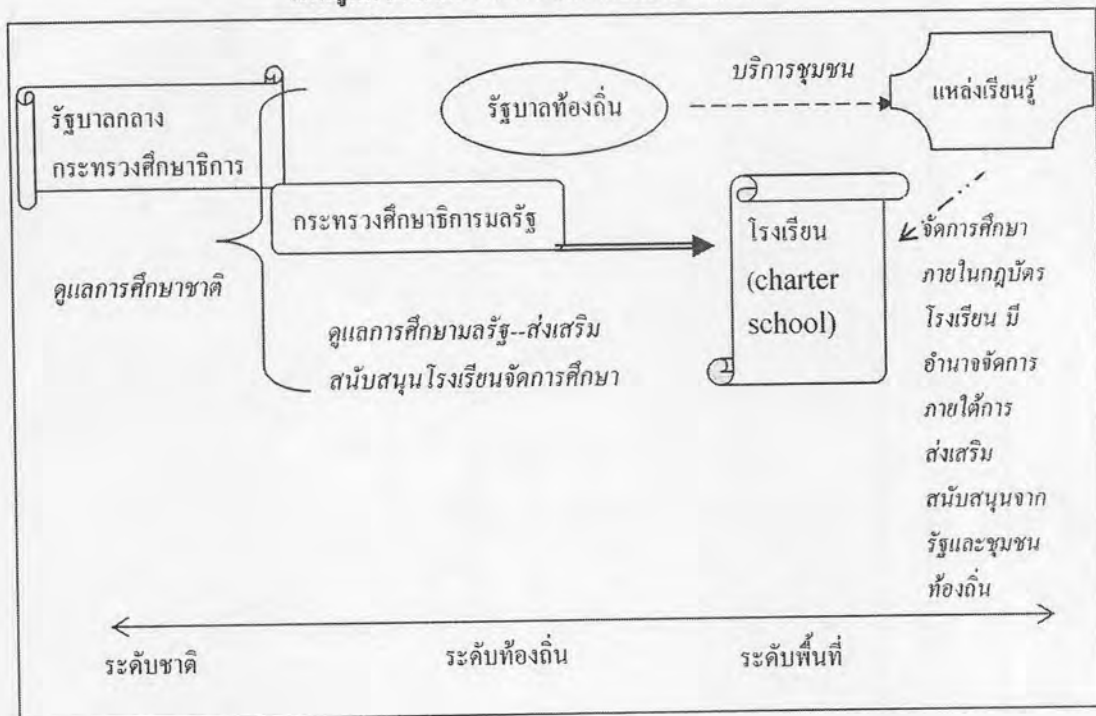
สรุปภาพรวมพัฒนาการของการกระจายอำนาจสู่เขตการศึกษาสหรัฐอเมริกา
<ul style="list-style-type: none"> • ที่มาของการศึกษาเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนในชุมชน • เป้าหมายแรกเริ่มเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษา และพันธกิจที่ดำเนินการมุ่งเน้น เพื่อดูแลโรงเรียนในชุมชนท้องถิ่น • องค์ประกอบของการกำหนดเขตพื้นที่ แต่เดิมการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาที่ความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยเหตุของเขตที่มากเกินไป ทำให้ควบคุมคุณภาพและประสิทธิภาพยากจึงให้มีการรวมเขตการศึกษาโดยใช้เกณฑ์จำนวนประชากรเป็นหลักและเกณฑ์อื่นประกอบการพิจารณาด้วย • มีการบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการเขตการศึกษาโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการในแนวทางประชาธิปไตย • จุดเด่น 1. ประสิทธิภาพในการบริหารงาน 2.คุณภาพและโอกาสของนักเรียน • จุดคือย การแทรกแซงจากสภานิติบัญญัติและรัฐบาลกลาง • แนวโน้มและ โจทย์ที่ท้าทายในอนาคต ในแต่ละเขตการศึกษาพบอุปสรรคจากสภานิติบัญญัติของรัฐและรัฐบาลกลางที่เขตการศึกษาต้องขอความช่วยเหลือ นำไปสู่การถูกแทรกแซงในการเลือกคณาจารย์ หลักสูตร มาตรฐานการสำเร็จการศึกษา

กรณีศึกษาที่ 2 ประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลีย การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในแต่ละรัฐและเขตการปกครองตนเอง (<http://student.thaiairline.com/australiastudy.asp>) โดยมี รัฐบาลกลาง มีกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และการฝึกอบรม (Department at Education Science and Training) ดูแลเกี่ยวกับการศึกษาในระดับชาติ ระดับมลรัฐ มีกระทรวงศึกษาธิการมลรัฐดูแลรับผิดชอบ โดยแต่ละรัฐจำนวน 7 รัฐ และมีสำนักงานเขตอีก 14 แห่ง ระดับรัฐบาลท้องถิ่น (local government) ไม่มีอำนาจ รับผิดชอบ หรือมีบทบาทในการจัดการโรงเรียน แต่มีบางส่วนที่เกี่ยวข้องก็คือการให้บริการชุมชนในฐานะเป็นแหล่งเรียนรู้ ตามอัชฌาศัย

อย่างไรก็ตาม การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศไทยไม่มีโครงการอย่างเป็นระบบเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา หากแต่นับบทบาทของการกระจายอำนาจทางการศึกษาของรัฐสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้โรงเรียนมีอิสระในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพภายใต้การกำกับโดยลักษณะของธรรมนูญโรงเรียน (school charter) และคณะกรรมการโรงเรียน ภายใต้แผนภาพกลไกการจัดการของประเทศไทยขณะนี้

แผนภูมิที่ 6 กลไกการจัดการของประเทศออสเตรเลีย



กระทรวงศึกษาธิการมลรัฐคุุณได้รับผิชอบ โดยแต่ละรัฐจำนวน 7 รัฐ และมีสำนักงานเขตอีก 14 แห่ง ถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจ และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา แต่รัฐบาลมลรัฐก็กระจายอำนาจนั้น ลงสู่โรงเรียนโดยตรง แต่มิได้มีระบบสั่งการใด ๆ เป็นเพียงพันธกิจทางสังคมร่วมกัน คือทำงานร่วมกันเป็นเสมือนหุ้นส่วน โดยรับผิดชอบร่วมกับโรงเรียนและชุมชน ทำให้เห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการของมลรัฐ จะมีขนาดเล็กแต่เสมือนเป็นชุมทรัพย์ทางปัญญา ที่สามารถให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของโรงเรียนได้อย่างเต็มที่ โดยหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการมลรัฐ จะรับผิดชอบ ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.1 รับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณและจัดการโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา (Educational Infrastructure) เป็นหน่วยที่สนับสนุนเพื่อให้ทุกโรงเรียนจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพทัดเทียมกัน โดยมีแนวปฏิบัติหลากหลาย เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะหรือความแตกต่างของนักเรียน และโรงเรียน โดยรับผิดชอบต่อคุณภาพ ประสิทธิภาพของโรงเรียน ซึ่งจะดำเนินการแทรกแซงและช่วยเหลือ หากโรงเรียนใดปฏิบัติงานไม่ได้คุณภาพ

2.2 ความเป็นหุ้นส่วนกับโรงเรียนและรัฐบาลนั้นก็คือกระทรวงศึกษาธิการของมลรัฐ จะต้องสามารถรับผิดชอบต่อหน่วยเหนือคือรัฐบาล หน่วยล่างคือโรงเรียนให้สอดคล้องกันในการกิจเดียวกัน คือมีแผนงานโครงการ ในเรื่องเดียวกัน และจัดสรรงบประมาณให้การสนับสนุน มีการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานของโรงเรียนอย่างใกล้ชิด มีการช่วยเหลือหากโรงเรียน

ไม่มีคุณภาพ และที่สำคัญบริการติดต่อสื่อสาร กับโรงเรียนได้อย่างทั่วถึง รวดเร็วซึ่งถือว่าเป็นการพัฒนาบุคลากรที่ดีทางหนึ่งด้วย

2.3 กระทรวงศึกษาธิการของมลรัฐ บริหารจัดการโรงเรียนให้ดำเนินการตามหลักการ การมีส่วนร่วมของชุมชน ยึดหยุ่นการบริหารจัดการให้สนองความต้องการของชุมชนได้ โดยออกมาในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษา ร่วมรับผิดชอบ ทำให้นักเรียนมีคุณภาพ และทำให้โรงเรียนมีความเข้มแข็ง เป็นศูนย์กลางชุมชนทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และที่สำคัญต้องให้โรงเรียนมีบทบาทหน้าที่ของโรงเรียนเองได้ชัดเจน และเป็นศูนย์การเรียนรู้ให้แก่ชุมชนได้

3. ระดับรัฐบาลท้องถิ่น (local government) ของประเทศออสเตรเลีย จะไม่มีอำนาจ ความรับผิดชอบ หรือมีบทบาทใด ๆ ในการจัดการ โรงเรียน แต่มีบางส่วนที่เกี่ยวข้องก็คือการ ให้บริการชุมชนในฐานะเป็นแหล่งเรียนรู้ ตามอรรถาธิบาย เช่น การจัดพิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดชุมชน เป็นต้น

โรงเรียน ถือว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดของระบบการศึกษาของออสเตรเลีย เนื่องจากต้องรับผิดชอบการจัดการเรียนการสอน และพัฒนาคุณภาพของนักเรียน นั่นคือหัวใจของ การศึกษา การกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศออสเตรเลีย เป็นการกระจาย อำนาจอย่างเป็นระบบสู่โรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนมีอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ดำเนินภารกิจสำคัญภายใต้กรอบนโยบาย และมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด ซึ่งในกระบวนการของ ระบบแบบนี้ ต้องมีการกำหนดข้อตกลงของการทำงานร่วมกันที่เรียกว่า ธรรมนูญโรงเรียน (school charter) ระหว่างโรงเรียน หน่วยงานของรัฐ และชุมชนในธรรมนูญโรงเรียนจะกำหนดเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ของการพัฒนานักเรียนอย่างชัดเจน วางกฎเกณฑ์ผลการประเมิน การประกัน คุณภาพทั้งภายในและภายนอก และโรงเรียนจะต้องรายงานการปฏิบัติงานรายปีและราย 3 ปีต่อ รัฐบาล ซึ่งการดำเนินการตามกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้ จะต้องผ่านการเห็นชอบจากคณะกรรมการ โรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย บุคคลภายนอก 2 ใน 3 ของคณะกรรมการทั้งหมด มีหน้าที่เห็นชอบ ธรรมนูญโรงเรียน งบประมาณ โดยเฉพาะรายจ่ายงบประมาณ และยังรับผิดชอบในการตัดสินใจ ด้านบุคลากร และให้ความเห็นชอบในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนด้วย

สิ่งที่เด่นสำหรับโรงเรียนในประเทศออสเตรเลียก็คือมีระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง และมีหลายมิติ เช่น การใช้จ่ายงบประมาณต้องผ่านคณะกรรมการโรงเรียน มีระบบควบคุมภายในที่ ตรวจสอบทรัพย์สินการเงินของโรงเรียน และตรวจสอบบัญชีโดยตรวจสอบบัญชีเอกชน ซึ่งต้อง รายงานทุกรอบปี การให้คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีรายงานให้กระทรวงศึกษาธิการมลรัฐทราบ

การกระจายอำนาจการบริหารไปยังสถานศึกษามีตัวอย่างโรงเรียนในรัฐวิกตอเรีย ที่เป็นโรงเรียนแห่งอนาคต (school of the future) ซึ่งเป็นลักษณะโรงเรียนที่มีความยืดหยุ่น ก่อนข้างมากในการบริหารจัดการภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาใน 4 ด้าน ดังนี้คือ

1. การกระจายอำนาจการบริหารด้านบุคลากร

วิกตอเรียนับเป็นรัฐแรกของออสเตรเลียที่ยอมให้โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของรัฐคัดเลือกครูได้เอง การบรรจุแต่งตั้งครูตามความเหมาะสม ตรงตามคุณสมบัติและความสามารถนับเป็นพื้นฐานประการหนึ่งของการดำเนินงานโรงเรียนแห่งอนาคต โดยกระจายอำนาจให้โรงเรียนสามารถคัดเลือก บรรจุ ประเมินและพัฒนาบุคลากรของโรงเรียนได้อย่างคล่องตัวตรงตามความต้องการของโรงเรียน

2. การกระจายนโยบายด้านงบประมาณและการเงิน

คณะกรรมการสถานศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา / ครูใหญ่ มีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรเกือบทั้งหมด และมีอำนาจจัดการงบประมาณรายละ 90 ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น จากเดิมที่มีอำนาจควบคุมงบประมาณเพียงร้อยละ 6 ของทรัพยากรโรงเรียนทั้งหมดและยังสามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณประเภทเงินเดือนกับประเภทอื่นได้ เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการและความจำเป็นตามแผนเพื่อการเรียนรู้ของนักเรียน

3. การกระจายอำนาจด้านวิชาการ

กำหนดมาตรฐานการเรียนรู้ของนักเรียนระดับปฐมวัย เกรด 10 ในวิชาหลักนอกจากนี้ ยังมีโครงการประเมินสัมฤทธิ์ผลการเรียนรู้วิชาภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์ทุกปี สำหรับวิชาอื่น ๆ จะประเมินทุกรอบ 5 ปี และรายงานต่อผู้ปกครองและชุมชน ข้อมูลการเรียนรู้ดังกล่าวเป็นประโยชน์ทั้งต่อผู้ปกครองในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเรียนของบุตรธิดาเป็นข้อมูลเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน กับโรงเรียนอื่นและทำให้ทราบผลสัมฤทธิ์ผลการเรียนโดยรวมของนักเรียนด้วย

4. การกระจายอำนาจด้านการบริหารทั่วไป

การตรวจสอบเป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง (ผ่านสภาโรงเรียน) มีสิทธิมีเสียงในการบริหารโรงเรียน และยังเป็นกลไกในการแสดงความรับผิดชอบของรัฐบาล ได้ดำเนินการใน 3 เรื่อง คือ

1) การจัดกฎบัตรโรงเรียน (school charter) ซึ่งเปรียบเสมือนการทำพันธสัญญา ระหว่างโรงเรียนกับรัฐบาล เกี่ยวกับกระบวนการเรียนการสอนจัดทำโดยสภาโรงเรียน (school council)

2) การรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อรัฐบาล

3) การตรวจสอบและทบทวนผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนทุก 3 ปี โดยสำนักตรวจสอบ (Office of Review) ซึ่งเป็นส่วนงานในกระทรวงศึกษา ถ้าผลงานไม่ได้คุณภาพตามเกณฑ์ ผู้บริหารสถานศึกษาอาจถูกถอดถอนได้

โดยสรุป การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย ระบุรัฐบาลกลางให้รัฐบาลแต่ละมลรัฐรับผิดชอบการศึกษาเอง โดยรัฐบาลท้องถิ่น ไม่มีบทบาทจัดการศึกษา แต่

จัดสรรงบประมาณการศึกษาให้สถานศึกษาโดยตรง และจัดงบประมาณเพิ่มให้นักเรียนด้อยโอกาส พิจารณ์ มีคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีอำนาจและอิสระบริหารการศึกษา งบประมาณ และดูแลครูได้อย่างเต็มที่ตามกรอบนโยบาย เป้าหมายและมาตรฐานส่วนกลางกำหนด

จากข้อมูลดังกล่าวมาชี้ให้เห็นว่า การแบ่งเขตการศึกษาของประเทศออสเตรเลียเกิดขึ้นท่ามกลางภายใต้เงื่อนไข กลุ่มโรงเรียนที่ต้องการให้มีหน่วยงานและบริการดูแลโรงเรียนต่าง ๆ ในกลุ่ม จุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา และพันธกิจที่ดำเนินการมุ่งเน้นดูแลควบคุมการจัดการศึกษาของสถานศึกษา มีการเคลื่อนตัว/ปรับตัว เนื่องจากนโยบายของรัฐ ที่มลรัฐกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้มีอิสระ

ทั้งนี้ในการจัดตั้งเขตพื้นที่มีองค์ประกอบของการกำหนดพื้นที่การศึกษา โดยใช้เขตปกครองมาแต่เดิมเพราะแสดงจุดเด่น ในลักษณะของหน่วยงานให้บริการทางการศึกษาหรือหน่วยประสานงานกลางให้แก่โรงเรียน ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของสถานศึกษา ภายใต้การให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยถือว่าเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาสถานศึกษา

ภายใต้จุดเด่นของการศึกษาในระดับพื้นที่ของประเทศออสเตรเลียคือ การให้อิสระภาพต่อโรงเรียน แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อจำกัดในด้านบทบาทในการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาที่มีส่วนร่วมน้อย

อย่างไรก็ตามภายใต้กลไกของเขตพื้นที่การศึกษา ออสเตรเลียยังมีสิ่งที่ทำทลาย คือ เมื่อโรงเรียนมีบทบาทมากขึ้น บทบาทของเขตการศึกษาย่อมน้อยลงตามลำดับ

ตารางที่ 5 พัฒนาการการจัดเขตการศึกษาในประเทศออสเตรเลีย

สรุปภาพรวมพัฒนาการของการกระจายอำนาจสู่เขตการศึกษาของออสเตรเลีย
<ul style="list-style-type: none"> ● ที่มาของเขตการศึกษาเกิดขึ้นจาก กลุ่มโรงเรียนที่ต้องการให้มีหน่วยงานและบริการดูแลโรงเรียนต่าง ๆ ในกลุ่ม ● เป้าหมายแรกเริ่ม เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา และพันธกิจที่ดำเนินการมุ่งเน้นแต่เดิม ดูแลควบคุมการจัดการศึกษาของสถานศึกษา มีการเคลื่อนตัว/ปรับตัว เนื่องจากนโยบายของรัฐ ที่มลรัฐกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้มีอิสระ ● องค์ประกอบของการกำหนดพื้นที่การศึกษา ใช้เขตปกครองมาแต่เดิมเพราะแสดงความเป็นท้องถิ่น เป็นอาณาเขตที่สะดวกในการติดต่อสื่อสาร ● จุดเด่น ลักษณะของหน่วยงานให้บริการทางการศึกษาหรือหน่วยประสานงานกลางให้แก่โรงเรียน ● จุดด้อย ไม่มีบทบาทในการจัดการศึกษาน้อย ● แนวโน้มและ โจทย์ที่ทำทลายในอนาคต เมื่อโรงเรียนมีบทบาทมากขึ้น บทบาทของเขตการศึกษาย่อมน้อยลงตามลำดับ

กรณีศึกษาที่ 3 ประเทศอังกฤษ

โครงสร้างการบริหารและจัดการศึกษาของประเทศอังกฤษแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ (Department for Education and Skills : DfES) มีหน้าที่กำกับดูแลหรือการให้การจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐ ระดับท้องถิ่น มีองค์การบริหารการศึกษา (Local Education Authority : LEA) เป็นระบบอีกแบบหนึ่งที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา ระดับสถานศึกษา ในสถานศึกษาแต่ละแห่งบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (school body)

อย่างไรก็ตาม การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศอังกฤษมีบริบทที่มา สืบเนื่องจากแนวคิดของการจัดการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งในระดับท้องถิ่นมีองค์การบริหารการศึกษา (Local Education Authority : LEA) เป็นระบบอีกแบบหนึ่งที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศอังกฤษ จะแบ่งตามเขตพื้นที่การปกครอง มีทั้งเขตพื้นที่เมือง เขตพื้นที่ตามเคาน์ตี (county) และเขตพื้นที่นอกเมือง โดยจะดูแลและรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่อง อีกทั้งยังรับผิดชอบดูแลงานด้านวัฒนธรรมและสังคมต่าง ๆ เพียงแต่บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารการศึกษาของประเทศอังกฤษทำหน้าที่ ในการประสานงานและให้การสนับสนุนการจัดการศึกษามากกว่าจะเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาด้วยตนเอง

พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2533 (Education Reform Act 1988) ถือว่าเป็นกฎหมาย ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารการศึกษา ได้บัญญัติหลักการจัดการสถานศึกษา ในท้องถิ่น (Local Management of Schools : LMS) โดยกำหนดว่า คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาของโรงเรียนประถม และมัธยม ภายใต้อุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาทุกแห่ง (ไม่รวมโรงเรียนอนุบาล) จะได้รับเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมดที่จำเป็น ในการบริหาร องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์ สามารถกำหนดสูตรของการจัดสรรงบประมาณ ให้โรงเรียนประถมและมัธยมได้ แต่ต้องเป็นไปตามกรอบและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง และจะต้องเสนอแผนการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถานศึกษา ต่อรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามระยะหลัง ก็มีแนวโน้มว่าองค์การบริหารศึกษาท้องถิ่นกำลังถูกจำกัดอำนาจ ในการสรรหาเงินเพื่อใช้ในกิจการด้านการศึกษา ปัจจุบันองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะต้องลงนามข้อตกลงการปฏิบัติงาน (Public Service Agreement : PSA) กับกระทรวงศึกษา (Department for Education and Skills : DfES) โดยกระทรวงจะแสดงข้อมูลการจัดสรรงบประมาณตามโครงการที่อนุมัติ (spending review) ให้้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น spending review ถือเป็นการอนุมัติงบประมาณและเงินอุดหนุนตามเป้าหมาย และเพื่อให้สถานศึกษาภายใต้การอุปถัมภ์ของ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ได้รับการอุดหนุนอย่างต่อเนื่องและสามารถดำเนินการต่างๆ ได้

อย่างถูกต้อง DFES จึงได้จัดพิมพ์เอกสาร “The Role of the Local Education Authority in School Education” เมื่อ ค.ศ. 2000 เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานจากรัฐ หากพบว่าไม่สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ Secretary of State มีอำนาจตามกฎหมาย School Standards and Framework ACT 1998 ที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการ เพื่อดำเนินการใดๆ ให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ หลังจากนั้นภายใน 1 ปี จะมีการประเมินรอบใหม่ เพื่อติดตามผลการปฏิบัติงาน (ชนิตา รัชกุลพลเมือง, 2549 : 39-40)

2.1 บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นหน่วยเชิงกลยุทธ์ควบคุมเชิงนโยบายและตรวจสอบ แล้ว หน้าที่ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นของประเทศอังกฤษแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ บทบาทหน้าที่ทั่วไปในการดูแลและจัดการศึกษาและหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาการด้านสังคม วัฒนธรรม และด้านพลานามัยของชุมชน

1. บทบาทหน้าที่ทั่วไปในการดูแลและจัดการศึกษา (<http://www.hmsso.gov.uk/ast/act 1996 20 / 11 / 2549>) พอสรุปได้ดังนี้

1) จัดให้มีสถานศึกษาเพียงพอในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาให้เพียงพอกับความต้องการของท้องถิ่น และดูแลจัดการเรียนการสอนเป็นไปอย่างเหมาะสมแต่ละท้องถิ่น

2) อาจจัดตั้งดูแล และให้ความช่วยเหลือสถานศึกษาในระดับปฐมวัยในเขตพื้นที่

3) ส่งเสริมการพัฒนาด้านศีลธรรม สติปัญญาและร่างกายของนักเรียน ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ของชุมชนอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

4) จัดหาที่เรียนให้กับนักเรียนในโรงเรียนทั้งที่ทางเขตไม่ได้จัดเอง และโรงเรียนในเขตอื่น

5) สามารถยุบ เลิกหรือรวมสถานศึกษาได้ตามความต้องการของชุมชน

2. บทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาการด้านสังคม วัฒนธรรม และพลานามัยของชุมชน พอสรุปได้ดังนี้

1) อำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่อง และสนับสนุนการดำเนินงานด้านนันทนาการ พละนาสัย และฝึกอบรมด้านสังคม

2) ดำเนินการดูแลและส่งเสริมการจัดกิจกรรมต่างๆ เช่น จัดค่ายพักแรม ศูนย์พักผ่อน สนามเด็กเล่น การแข่งขันกีฬา การท่องเที่ยวตามกลุ่มสนใจ

3) จัดบริการต่างๆ เช่น จัดบริการอาหารกลางวันและเครื่องดื่ม โดยเฉพาะนักเรียน ในสถานศึกษาที่องค์การบริหารและจัดการศึกษาท้องถิ่นดูแล รวมถึงการจัดศูนย์เด็กเล็กให้สำหรับ ครุที่มีบุตรและไม่สามารถดูแลตนเองได้ในระหว่างเวลาราชการ

2.2 คณะกรรมการการศึกษาและผู้บริหารการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นของประเทศอังกฤษถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลในการบริหารการศึกษา เช่นเดียวกับบริการด้านอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือฝ่ายหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีของเมืองบาร์นสเลย์ (Barnsley) (<http://www.barnsley.gov.uk/counc/home2.html>)

ในสมาชิกสภาเมืองบาร์นสเลย์ ประกอบด้วยสมาชิกสภา 66 คนจากหลากหลายพรรค เช่น พรรคแรงงาน อิสระ พรรคอนุรักษ เป็นต้น ในกำหนดงานแบ่งงานออกเป็น 6 ด้าน คือ สำนักงานเลขานุการ สำนักงานการเงินและการคลัง ฝ่ายผังเมืองและพัฒนา ฝ่ายสาธารณสุข ครอบครัวและการบริบาล ฝ่ายการศึกษาการศึกษา งานพัฒนานโยบาย แผนการตลาดการศึกษา งานห้องสมุดและบริการด้านวัฒนธรรม งานทรัพยากรชุมชน เป็นต้น

ส่วนผู้บริหารองค์การบริหารการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศอังกฤษ ก็คือองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

2.3 คณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา

ในสถานศึกษาของประเทศอังกฤษ แต่ละแห่งจะบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (school governors) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหลายฝ่าย เช่นผู้แทนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ผู้แทนจากผู้ประกอบการ ผู้แทนจากบุคลากรครู ผู้แทนจากชุมชน จำนวน 9 – 20 คน ในบางสถานศึกษาก็จะมีตัวแทนจากผู้มีอุปการคุณและตัวแทนจากองค์กรการกุศลด้วย โดยอำนาจหน้าที่แล้วคณะกรรมการชุดนี้ บริหารจัดการให้สถานศึกษามีมาตรฐานและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูง นับตั้งแต่การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการของสถานศึกษาด้านการบริหารทั่วไป ด้านวิชาการ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านงบประมาณ เช่น การประเมินผล การปฏิบัติงานของครู การแต่งตั้งครูการให้ออกรวมถึงคัดเลือกผู้อำนวยการ โรงเรียน การจัดการศึกษา ตามหลักสูตรของชาติ การจ้างบุคลากร รวมทั้งการพิจารณางบประมาณ นอกจากนี้มีหน้าที่กำหนดค่าใช้จ่ายของสถานศึกษา ประชุมผู้ประกอบการ ทำรายงานประจำปี เป็นต้น

ส่วนผู้บริหารสถานศึกษา จะได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาให้ผู้อำนวยการโรงเรียนดำเนินการในภารกิจงานปกติ งานธุรการ และตามที่กฎหมายอนุญาตให้ทำ เช่น ด้านวิชาการ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องเป็นผู้นำทางวิชาการและจัดการเรียนการสอน นิเทศครู

ควบคุมคุณภาพการเรียนการสอน ประสานงานแก้ปัญหา และทำการสนับสนุนทรัพยากรที่เอื้อประโยชน์ในการเรียนการสอนและที่สำคัญสอดคล้องกับหลักสูตรและประเมินผลหลักสูตร โรงเรียนแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีศึกษา ประกอบด้วยสมาชิก 10 – 15 คน

นอกจากนี้ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำในการประเมินคุณภาพในสถานศึกษา ซึ่งเป็นการประเมินภารกิจและประเมินครู หรือที่เรียกว่า การประกันคุณภาพการศึกษาด้วย

2.4 คณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษา

ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ.2531 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษา (governing body) มากขึ้น โดยให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณและบุคลากรให้แก่คณะกรรมการกำกับการบริหารตนเอง (http://www.affee.gov.uk/parent/inschool/admin/governov_e4m4/10/50) ประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนครู ตัวแทนองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น รวมแล้วประมาณ 12 – 20 คน โดยหน้าที่คณะกรรมการชุดนี้ได้รับมอบอำนาจในการบริหารสถานศึกษาให้จัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บริหารสูงสุด มีบทบาทในการจัดการศึกษาวางแผนและดำเนินการงานของสถานศึกษาในรูปของทีมงาน และที่สำคัญมิได้ดูแลเรื่องนโยบายและบริหารเท่านั้น ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรในสถานศึกษาด้วย เสมือนรับผิดชอบเบ็ดเสร็จ แต่ที่ผ่านมามีหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษา และให้การสนับสนุนเท่านั้น (Levacie, 1995)

ส่วนการกระจายอำนาจที่องค์กรบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (Local Education Authority - LEA) การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนอำนาจให้สถานศึกษาในแต่ละด้านคือ

ด้านงบประมาณและการเงิน ใช้หลักการจัดสรรอย่างเสมอภาคและยุติธรรมตามความจำเป็นของสถานศึกษา โดยมีการเสนอค่าของงบประมาณจากคณะกรรมการสถานศึกษา ผ่านสถานศึกษา เสนอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authority-LA) ถึงรัฐบาลกลางซึ่งรัฐบาลกลางจัดสรรความจำเป็นของแต่ละสถานศึกษาซึ่งมีความแตกต่างกันผ่านมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) ถ่ายโอนอำนาจงบประมาณและการเงินให้แก่สถานศึกษาโดยให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาดำเนินการต่อไป เพื่อสนองความต้องการอย่างแท้จริง และโปร่งใสเพราะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ

ด้านการบริหารงานบุคคล ในพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ.2531 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษาในการแต่งตั้ง สังกัดงานหรือให้ออกจากงานของครูทั้งฝ่ายปฏิบัติการสอนฝ่ายสนับสนุนการสอน และผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งมีลักษณะเป็นการเพิ่มบทบาทของบุคคลธรรมดาให้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมกิจกรรมของครูผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพมากขึ้น ซึ่งถ้าพิจารณาในส่วนของเป้าหมายของงานหรือทิศทางของงานก็คงมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้

แต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งมาดำเนินการแทน หรือให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นให้คำแนะนำ

ส่วนการดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของครูและผู้บริหารสถานศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับระเบียบวินัยการลงโทษทางวินัยและการร้องทุกข์เป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษาชุดนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจากเดิมดูแลบริหารบุคลากรด้วยตนเอง มาเป็นการให้คำปรึกษาหารือ แนะนำและการสนับสนุนมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริหารสถานศึกษาก็มีบทบาทในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของครูและบุคลากรในสถานศึกษามากขึ้น

ด้านบริหารงานวิชาการ คณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษา (Governing Body) มีอำนาจในการบริหารหลักสูตร และเลือกใช้รูปแบบในการบริหารในสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ.2531 แต่ในทางปฏิบัติแล้วผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้นำทางวิชาการและการจัดการเรียนการสอน ตั้งแต่จัดและให้การสนับสนุนทรัพยากรที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของครูตามวัตถุประสงค์ความต้องการ และแผนที่กำหนดไว้ นิเทศครู และการพัฒนาตนเองของครู สร้างบรรยากาศในการสอนของครู ควบคุมคุณภาพโดยการกำกับและประเมินผลการสอนของครูและการเรียนการสอนของนักเรียนตลอดจนการประสานงานและแก้ไขปัญหาประจำวัน

3. ระดับสถานศึกษา ในสถานศึกษาแต่ละแห่งบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School Body) ประกอบด้วยผู้แทนหลายฝ่ายขึ้นอยู่กับประเภทของสถานศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

3.1 สถานศึกษาที่อยู่ในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น แบ่งเป็นสถานศึกษาประจำจังหวัด (county schools) ได้รับการจัดตั้งและได้รับงบประมาณและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดจากรัฐ โดยผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาของแต่ละแห่ง สถานศึกษาประเภทอาสาสมัคร (voluntary schools) แบ่งเป็น สถานศึกษาประเภทอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ (voluntary controlled schools) ซึ่งตั้งขึ้นโดยองค์กรการกุศลหรือมูลนิธิ แต่อยู่ในการดูแลขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ได้รับงบดำเนินการและงบลงทุนทั้งหมดจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ส่วน สถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (voluntary aided schools) บริหารงานโดยองค์กรศาสนาแต่ได้รับงบดำเนินการผ่านองค์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถานศึกษา และมีสิทธิได้รับงบลงทุน (capital costs) ประมาณร้อยละ 85 ในการบริหารนั้น องค์กรผู้ก่อตั้งยังคงมีอำนาจควบคุม โดยมีคณะกรรมการจากองค์กรหรือมูลนิธิที่ก่อตั้ง เป็นกรรมการบริการสถานศึกษาในจำนวนที่มากกว่ากรรมการบริหารอื่น ๆ และอีกประเภทหนึ่งเป็น

โรงเรียนประเภทข้อตกลงพิเศษ (special agreement schools) ซึ่งเป็นโรงเรียนที่เกิดขึ้นตามข้อตกลงระหว่างหน่วยงานอาสาสมัครและรัฐ ซึ่งจะได้รับงบประมาณและงบลงทุนทั้งหมดจากองค์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น และมีสิทธิได้รับเงินลงทุนร้อยละ 85

3.2 สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุน (grant – maintained schools) เป็นสถานศึกษาที่เลือกจะเป็นอิสระจากองค์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาอย่างเต็มที่ จัดตั้งโดยกฎหมาย Education Reform Act 1988 โดยให้ผู้ปกครองนักเรียนในสถานศึกษาประจำจังหวัด (county schools) เป็นผู้ลงคะแนนลับ เพื่อเลือกออกจากการควบคุมขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และได้รับเงินอุดหนุนผ่านสำนักงานจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานศึกษา (Funding Agency for Schools - FAS) สถานศึกษาประเภทอาสาสมัคร (voluntary schools) และโรงเรียนการศึกษาพิเศษ (special schools) ก็สามารถยื่นขอปกครองตนเองได้เช่นกัน สถานศึกษาประเภทนี้ได้รับงบประมาณเช่นเดียวกับสถานศึกษาในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นอื่น ๆ แต่จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางโดยผ่านสำนักงานจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานศึกษาเป็นเงินชดเชยเพิ่มเติม เพื่อทดแทนกิจการที่เคยได้รับการอุปถัมภ์จากองค์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น และเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับหน้าที่รับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น

จากข้อมูลดังกล่าวมาสรุปได้ว่า การแบ่งเขตการศึกษาของประเทศอังกฤษเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขกฎหมายการศึกษา ค.ศ. 1870 (Education Act 1870) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดการศึกษาให้กับประชาชนได้อย่างกว้างขวาง และมีพันธกิจในการดำเนินงานสำคัญคือมุ่งเน้นให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจัดการโรงเรียนในพื้นที่ที่กำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ

ทั้งนี้ในการจัดตั้งเขตพื้นที่มีองค์ประกอบสำคัญของการพิจารณาได้แก่ การใช้เขตปกครองเพื่อสะดวกในการจัดการศึกษาให้กับประชาชน มีกลไกการบริหารจัดการในลักษณะมีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (LEA) ดูแลและจัดการศึกษา ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรท้องถิ่นและองค์กรชุมชน โดยถือว่าการร่วมมือกันไม่ใช่การบังคับบัญชา

จุดเด่นของการศึกษาในระดับพื้นที่ของประเทศไทยคือ การมีกฎระเบียบ ความชัดเจนระหว่างหน่วยงานทางการศึกษาทำให้การแทรกแซงทางการเมืองมีน้อย แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อจำกัดในด้านองค์ประกอบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม เขตพื้นที่การศึกษาของอังกฤษยังมีสิ่งที่ทำทลาย คือ การเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้กับประชาชน องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ตารางที่ 6 พัฒนาการจัดเขตการศึกษาในประเทศไทย

สรุปภาพรวมพัฒนาการของการกระจายอำนาจสู่เขตการศึกษาของอังกฤษ
<ul style="list-style-type: none"> • ที่มาของเขตการศึกษาเกิดขึ้นจากกฎหมายการศึกษา (Education Act 1870) • เป้าหมายเริ่มแรกเพื่อรัฐบาลสามารถจัดการศึกษาให้กับประชาชนได้อย่างกว้างขวาง • มีพันธกิจมุ่งเน้นให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจัดการ โรงเรียนในพื้นที่โดยกำหนดกฎระเบียบต่างๆ • มีการเคลื่อนตัว/ปรับตัวเนื่องจากผู้นำของประเทศและกฎหมายการศึกษา(Education Act 1902) ประกอบกับการศึกษาของอังกฤษมีความหลากหลายขึ้น ซึ่งยกเลิกเขตพื้นที่การศึกษาและให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (LEA) ดูแลจัดการศึกษา • องค์ประกอบของการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ใช้เขตปกครองมาแต่เดิมเพื่อสะดวกในการจัดการศึกษาให้กับประชาชน • จุดเด่น มีระเบียบ แต่ความชัดเจนระหว่างหน่วยงานทางการศึกษาทำให้การแทรกแซงทางการเมืองมีน้อย • จุดด้อย องค์ประกอบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการ • แนวโน้ม เป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้กับประชาชน องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

กรณีศึกษาที่ 4 ประเทศญี่ปุ่น

การบริหารจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ การบริหารการศึกษาในส่วนกลาง มีกระทรวงศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (Ministry of Education Culture, Sports, Science and Technology) (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549 : 46) เป็นกระทรวงหลัก การบริหารการศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (Law Concerning the Organization and Functions to Local Education Administration) สนับสนุนการทำงานด้านการศึกษาของท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของญี่ปุ่น โดยตรง อย่างไรก็ตาม ที่มาของการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์กับมิติประวัติศาสตร์ ดังนี้

ก่อนการปรับปรุงประเทศในสมัยเมจิ ก่อน คศ. 1868 – 1912 โดยเฉพาะสมัยโทกูงะวะ (Tokogawa) คศ. 1603 - 1678 เป็นสมัยที่รัฐบาลทหารมีอำนาจอย่างเต็มที่ สามารถครอบครองดินแดนทั่วประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากเป็นระบอบการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ตระกูลโทกูงะวะปกครองญี่ปุ่นยาวนานถึง 250 ปี การปกครองสมัยนี้เรียกว่า บะกุฮัน (Baduhan) ประกอบด้วยรัฐบาลนะกุฮันซึ่งตั้งอยู่ที่ เอะโตะ (โตเกียวในปัจจุบัน) และแคว้นแคว้นอีก 260 แคว้น แคว้นแต่ละแคว้นอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าผู้ครองแคว้นหรือ ไดเมียว แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ลำดับความสัมพันธ์

ของเจ้าผู้ครองแคว้นกับโชกุน ตระกูลโทกุงะวะระ คือ ฉินพัน (Shinpan) ฟุคะอิ (Fudai) และโทสะมะ (Tazama) ตามลำดับ (สุรางค์ศรี ดันเสียงสม, 2536 : 24 – 33)

ด้านสังคมของญี่ปุ่นมีลัทธิและศาสนาที่มีบทบาทคือ ลัทธิขงจื้อ พุทธศาสนา และลัทธิชินโต โดยเฉพาะลัทธิขงจื้อ ทำให้คนในสังคมญี่ปุ่นสมัยนี้แบ่งออกเป็น 4 ชั้น คือ ซามูไร ถือว่ามีฐานะสูงสุด ทำหน้าที่ปกครองและป้องกันประเทศ ชาวนา เป็นผู้ผลิตข้าวเพื่อเลี้ยงสังคม ช่างฝีมือเป็นผู้ผลิตสิ่งของและเครื่องใช้เพื่อสังคม และพ่อค้าทำหน้าที่เพียงคนกลางไม่ได้ทำหน้าที่ผู้ผลิต

ด้านการศึกษาของคน 4 กลุ่ม แบ่งการจัดการศึกษาได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การศึกษาสำหรับชนชั้นปกครอง ซึ่งแบ่งเป็นการศึกษาสำหรับขุนนาง (Nobility) และการศึกษาสำหรับซามูไร (Samurai) กับการศึกษาสำหรับสามัญชน (ชนิตา รักย์พลเมือง, 2533 : 7/5 – 7/14)

การศึกษาสำหรับขุนนาง สำหรับขุนนางในราชสำนักอย่างเป็นทางการในเมืองเกียวโต เรียกชื่อว่า กากุซุอิน (Gakushuin) เป็นสถานที่ส่งสอนการเรียนรู้แนวขงจื้อ ให้แก่ขุนนางอยู่ 15 – 40 ปี

การศึกษาสำหรับซามูไร กลุ่มนี้เป็นพวกที่มีความรู้สูงสุดจะได้รับการศึกษาแบบขงจื้อ และการศึกษาแบบคัช (ฮอลันดา) โดยการศึกษาแบบขงจื้อ จะเน้นการอ่านออกเขียนได้ ศึกษาตำราวรรณกรรมจีน และจริยธรรม ส่วนแบบคัชศึกษาวิทยาการทันสมัยของตะวันตก เป็นวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ซึ่งแบ่งโรงเรียนออกเป็น 3 ประเภท คือ โรงเรียนสำหรับโชกุน (Shogunal school หรือ Shoneiko) โรงเรียนในเขตที่ดินขุนนาง (Domain school หรือ Shauko) และโรงเรียนชิจูกุ (Shijuku)

ในสมัยเมจิ (Meiji) ค.ศ. 1868 - 1912 ยกเลิกชนชั้น 4 ชั้น มีการปรับปรุงประเทศ ทุกด้านตามแบบตะวันตกมาผสมผสานกับญี่ปุ่น โดยเฉพาะด้านการศึกษา มีการประกาศหลักเกณฑ์พื้นฐานของการศึกษา (The Fundamental Law of Education) หรือ Gakusei ในปี 1872 มีระบบการศึกษาโดยแบ่งประเทศญี่ปุ่นออกเป็น 8 เขตมหาวิทยาลัย (University district) แต่ละเขตมหาวิทยาลัยแบ่งเป็น 32 เขตโรงเรียนมัธยม (Middle school district) แต่ละเขตโรงเรียนมัธยมแบ่งเป็น 210 เขต โรงเรียนประถม (Primary School district) โดยวิธีนี้จึงปรากฏว่าจะต้องสร้างโรงเรียนประถมทั้งสิ้น 54,760 โรง ซึ่งประชาชนต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายการศึกษาระดับประถม โดยรัฐบาลกลางจะให้เงินช่วยเหลือเล็กน้อย ทำให้ปรากฏอุปสรรคมากมาย และในที่สุดหลักเกณฑ์ฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยทฤษฎีกาทางการศึกษา ฉบับใหม่ ปี ค.ศ. 1879

การแบ่งเขตการศึกษาในอดีตแบ่งเป็นเขตมหาวิทยาลัย เขตมัธยม และเขตประถม และปรับเปลี่ยนมาเป็นการแบ่งเขตโดยใช้อำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นแต่บริหารงานโดยคณะกรรมการการศึกษาซึ่งมีจำนวน 3-5 คน ดังนั้นในเขตปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นที่เป็นจังหวัดหรือเทศบาลก็จะมีคณะกรรมการการศึกษาประจำจังหวัด/เทศบาลดูแลการศึกษาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาอยู่ภายใต้ การบริหารการศึกษาในระดับองค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่นถือว่าเป็นระดับปฏิบัติการมีการดำเนินงานในรูปองค์คณะบุคคล ที่เรียกว่า “คณะกรรมการการศึกษา” (Board of Education) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล

2.1) ระดับจังหวัด แต่ละจังหวัดจะมี “คณะกรรมการศึกษาจังหวัด” (Prefectural Board of Education : PBOE) รับผิดชอบการบริหารและจัดการศึกษาและกิจการที่เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม มีคณะกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งแต่งตั้งโดย Governor โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด (ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และสมาชิกสภาจังหวัด ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) มีวาระ 4 ปี และคณะกรรมการศึกษาจังหวัดจะเลือกแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สำนักการศึกษา (Prefectural Superintendent) ทำหน้าที่ หัวหน้าสำนักงาน และปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด (<http://nihong.tripod.com/P.A.htm>)

ในส่วนของสำนักงานการศึกษาราชการบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายวางแผนและสารสนเทศ ฝ่ายการเงิน ฝ่ายการศึกษาภาคบังคับ ฝ่ายมัธยมศึกษาตอนปลาย ฝ่ายการศึกษาพิเศษ ฝ่ายการศึกษาตลอดชีวิต ฝ่ายพลศึกษาและอนามัย ฝ่ายบุคลากร และสวัสดิการ ฝ่ายนิเทศและแนะแนว ฝ่ายวัฒนธรรม

2.1.1) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

(1) บริหารและจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ พิหิธภักดิ์ ห้างสมุดประชาชน ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมทางการศึกษา และอื่นๆ ที่นอกเหนือจากสถาบันอุดมศึกษา

(2) อนุมัติการจัดตั้งและยุบเลิกโรงเรียนของเทศบาล โรงเรียนอนุบาล โรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนการศึกษาพิเศษ สำหรับผู้พิการ โรงเรียนฝึกอาชีพ ฯลฯ

(3) บริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่ การแต่งตั้งและให้ออกจากงานของครูและบุคลากรอื่นๆ รวมทั้งการจ่ายเงินเดือนให้กับครูและบุคลากรอื่นๆ ที่ปฏิบัติในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นของเทศบาล โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ และลูกจ้างชั่วคราวของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย

(4) ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

(5) กำกับและส่งเสริมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน และกีฬา

(6) เผยแพร่และส่งเสริมกิจกรรมด้านวัฒนธรรมและปกป้องรักษาสมบัติทางวัฒนธรรม

(7) ให้คำแนะนำและสนับสนุนองค์กรทั้งของรัฐและเอกชนในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือกับองค์กรยูเนสโก

(8) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือสนับสนุนด้านการเงินแก่องค์กร ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับเทศบาล (เช่น นายกเทศมนตรี คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล) ที่อยู่ในเขตจังหวัด

(9) ขอให้นายกเทศมนตรี หรือคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลจัดส่งเอกสารข้อมูลที่เป็นประจำ รวมทั้งสั่งการให้แก้ไขหรือปรับปรุงกิจกรรมการดำเนินงาน

นอกจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) ในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดยังมีอำนาจและความรับผิดชอบด้านการศึกษา ดังนี้

1. การบริหารและจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถานอุดมศึกษาประจำจังหวัดที่จังหวัดเป็นผู้จัดทำขึ้น

2. อนุมัติการจัดตั้งโรงเรียนเอกชน ตั้งแต่ระดับอนุบาลประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และตอนปลาย การศึกษาพิเศษ โรงเรียนฝึกอาชีพ รวมทั้งให้การสนับสนุนและคำแนะนำ แก่สถานศึกษาเหล่านี้

2.2) ระดับเทศบาล แต่ละเทศบาลจะมี “คณะกรรมการการศึกษา” (municipal board of education) โดยมีคณะกรรมการ 3-5 คน แต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล (ทั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ได้รับการเลือกตั้งโดยจากประชาชน) มีวาระการทำงาน 4 ปี และเลือกจากคณะกรรมการขึ้นมา 1 คน เป็นผู้อำนวยการกองการศึกษา (municipal superintendent) โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงาน สำหรับคณะกรรมการการศึกษา ถึงแม้จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้บริหารท้องถิ่นแต่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง

ส่วนโครงสร้างภายในด้านการศึกษา นั้น โดยทั่วไปประกอบด้วยฝ่ายบริหารทั่วไป ซึ่งรับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานบุคลากร งานอาคารสถานที่ และงานพัฒนาโรงเรียน ฝ่ายหลักสูตรและนิเทศการศึกษาและฝ่ายการศึกษานอกโรงเรียน รับผิดชอบงานส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต งานทรัพย์สินทางวัฒนธรรม งานพลศึกษาและอนามัย ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น ฯลฯ

2.1.2) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล

(1) บริหารและจัดการศึกษาของเทศบาล ได้แก่ การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ ศาลาประชาคม ห้องสมุดประชาชน ศูนย์การเรียนรู้และฝึกอบรมทางการศึกษา ฯลฯ

(2) กำกับและส่งเสริมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนและ กีฬา

(3) เผยแพร่และส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมและปกป้องรักษาสมบัติทางวัฒนธรรม

(4) ให้คำแนะนำและสนับสนุนองค์การเอกชนในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือกับองค์การยูเนสโก

(5) อนุมัติตำราเรียนสำหรับใช้ในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น นอกจากนี้ นายกเทศมนตรี (Municipal Mayor) ยังมีอำนาจและความรับผิดชอบในด้านการศึกษา ดังนี้

1. บริหารและจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถานศึกษาที่จัดตั้งโดยเทศบาล
2. ประสานงานและบริหารงบประมาณสำหรับการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล

3. การบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษา การบริหารการศึกษา ก็มีการดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการเช่นกัน มี 3 คณะ คือ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2549 : 163-164)

1. คณะกรรมการบริหารการศึกษา เป็นคณะกรรมการภายในประกอบด้วย ครู ผู้ช่วยผู้บริหาร และครูหัวหน้าหมวดวิชาต่าง ๆ

2. คณะกรรมการครูและผู้ปกครอง (Parent - Teachers Association : PTA) ซึ่ง PTA ของโรงเรียนในประเทศญี่ปุ่นมีบทบาทสูงมากในการร่วมกิจกรรมต่าง ๆ และดูแลความประพฤติของนักเรียน

3. คณะกรรมการการศึกษา (school council) มีกฎหมายกำหนดให้ชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา นั่นคือการจัดการศึกษาไม่ได้ผูกขาดโดยมีอาชีพ มีลักษณะเป็นโรงเรียนของชุมชน (community school) และที่สำคัญคณะกรรมการการศึกษา จะต้องประกอบด้วยบุคคลอื่น ๆ ในชุมชนที่นอกเหนือจากผู้ปกครองและครู

โดยสรุป ญี่ปุ่นกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยมีกระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดูแลนโยบายหลักสูตรและประเมินผลการศึกษาชาติ จัดสรรทรัพยากร โดยรับผิดชอบการศึกษาตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษา รวมถึงการศึกษาตลอดชีวิต มีคณะกรรมการบริหารศึกษาระดับท้องถิ่น สำหรับบกระทรวงศึกษาจัดบให้ท้องถิ่น โดยตรง คณะกรรมการบริหารศึกษาระดับท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอิสระจากฝ่ายปกครองโดยมีกฎหมายรองรับ และมีอิสระในการบริหารทุกด้าน

จากข้อมูลดังกล่าวมาชี้ให้เห็นว่า การแบ่งเขตการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1947 จุดมุ่งหมายเพื่อให้ท้องถิ่นเป็นอิสระ โดยมีพันธกิจในการดำเนินงานสำคัญคือ การบริหารจัดการศึกษา ในการจัดตั้งเขตพื้นที่มีองค์ประกอบสำคัญของการพิจารณาได้แก่การใช้เขตการปกครอง ภายใต้องค์ประกอบเหล่านี้มีกลไกการบริหารจัดการในลักษณะความเป็นชาตินิยม ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ปกครองที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการการศึกษา

จุดเด่นของการศึกษาในระดับพื้นที่คือ การประหยัดงบประมาณและสะท้อนความเป็นท้องถิ่น โดยมีข้อจำกัดถึงแม้จะมีคณะกรรมการการศึกษาดูแล แต่ก็อยู่ภายใต้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จึงมีโอกาสนในการถูกแทรกแซงได้ โดยมีสิ่งที่ท้าทายคือบางเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในเขตปกครองที่ยากจนมีปัญหานำภานี้จากประชาชนมาบริหารจัดการเขตพื้นที่

ตารางที่ 7 พัฒนาการการจัดเขตการศึกษาในประเทศไทย

สรุปภาพรวมพัฒนาการของการกระจายอำนาจสู่เขตการศึกษาของญี่ปุ่น
<ul style="list-style-type: none"> • ที่มาของเขตการศึกษาเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1947 • เป้าหมายเริ่มแรก อิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ท้องถิ่นเป็นอิสระ • มีการเคลื่อนตัว/ปรับตัว เนื่องจากการพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ตกเป็นอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา • องค์ประกอบของการกำหนดพื้นที่การศึกษา ใช้เขตการปกครองมาตั้งแต่เริ่มแรก ต่อมาแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1947 ให้ท้องถิ่นมีอิสระ • จุดเด่น การประหยัดงบประมาณและสะท้อนความเป็นท้องถิ่น • จุดด้อย ถึงแม้จะมีคณะกรรมการการศึกษาดูแล แต่ก็อยู่ภายใต้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จึงมีโอกาสนในการถูกแทรกแซงได้ • แนวโน้มและ โจทย์ที่ท้าทายในอนาคต ในบางเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในเขตปกครองที่ยากจนมีปัญหานำภานี้จากประชาชนมาบริหารจัดการเขตพื้นที่

กรณีศึกษาที่ 5 ประเทศไทย

การจัดการศึกษาของไทยมีโครงการการจัดการศึกษาในการพัฒนาคุณภาพของนักเรียนโดยมีสถานศึกษาเป็นผู้ดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ มีเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ติดตามดำเนินงานตามนโยบายของกระทรวงศึกษา ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา

อย่างไรก็ตาม ที่มาของการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษามีที่มาอย่างเด่นชัดขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่การศึกษาไทยเริ่มมีระบบเป็นรูปเป็นร่างสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อพระองค์เสด็จกลับจากการประพาสประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป ได้จัดทำโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ตามแบบประเทศอังกฤษ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ภาค คือ ภาคแรกกว่าด้วยการศึกษาในเมืองหลวง และภาคที่สองว่าด้วยการศึกษาในหัวเมือง มุ่งให้ได้คนมีความรู้ไปเข้ารับราชการหรือส่งไปศึกษาต่อต่างประเทศ เพื่อกลับมาช่วยบริหารราชการทั่วหน้า คำกล่าวที่ว่าให้เรียนสูง ๆ จะได้เป็นเจ้าคนนายคนคงเริ่มมาจากเหตุนี้ (ดวงกมล บุญชนะวิวัฒน์ และคณะ, 2544: 26)

3. การศึกษาสมัยรัตนโกสินทร์ในปัจจุบัน (พ.ศ.2475 – ปัจจุบัน) (การศึกษานอกโรงเรียน , 2538)

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ได้มีการผลักดันด้านการเมืองให้มีการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานออกไปอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น นอกจากนี้เพื่อตอบสนองการผลิตคนออกไปรับใช้ราชการแล้วยังมีวัตถุประสงค์จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในด้านการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น ในช่วงนี้ การจัดการศึกษาเริ่มออกห่างจากวัด วัง และบ้าน ห่างจากการดำเนินชีวิตของคนมากยิ่งขึ้น

พ.ศ. 2476 ได้มีพระราชบัญญัติตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476 เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2476 แบ่งส่วนราชการออกเป็น 7 กระทรวง คือ กระทรวงกลาโหม มหาดไทย เศรษฐกิจการ ยุติธรรม พระคลัง ธรรมการ และกระทรวงการต่างประเทศ สำหรับกระทรวงธรรมการนั้น ได้มีพระราชกฤษฎีกาวางระเบียบกรมในกระทรวงธรรมการ พุทธศักราช 2476 แบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนราชการส่วนท้องถิ่นมีตำแหน่ง ธรรมการมณฑล ธรรมการจังหวัด และธรรมการอำเภอ

ต่อมา พ.ศ. 2476 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 จัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เลิกมณฑล คงแบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ ตำแหน่งธรรมการมณฑลจึงถูกยุบไปด้วยเหลือแต่ธรรมการจังหวัดและอำเภอ เนื่องจากทางการปกครองได้ยุบเลิกมณฑลต่าง ๆ ข้างต้น กระทรวงธรรมการจึงได้ยุบกองธรรมการมณฑลและกองธรรมการจังหวัดในมณฑล ด้วยเหตุนี้งานแผนกธรรมการทุกแห่ง รวม 70 จังหวัด จึงขึ้นตรงต่อกระทรวงธรรมการแต่ได้ตั้งตำแหน่งข้าหลวงตรวจการธรรมการขึ้น รวม 9 ตำแหน่ง ข้าหลวงตรวจการเหล่านี้จะประจำอยู่ที่จังหวัดอันเป็นที่ตั้งมณฑลเดิม

พ.ศ. 2484 ได้ตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2484 กระทรวงธรรมการได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2484 ต่อมาในปี พ.ศ. 2485 ได้มีประกาศรวมจังหวัดขึ้นเป็นภาค โดยมีการตั้งข้าหลวงตรวจการศึกษากลับไปประจำตำแหน่งยังภาคต่าง ๆ

พ.ศ. 2495 มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2495 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 ซึ่งแบ่งการบริหารราชการออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการได้ปรับปรุงการบริหารส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ โดยแบ่งพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ออกเป็นภาค รวม 9 ภาค ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งภาค พ.ศ. 2495 คือ ภาค 1 ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ภาค 2 ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ภาค 3 ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดนครราชสีมา ภาค 4 ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัด

อุดรธานี ภาค 5 ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดลำปาง ภาค 6 ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดพิษณุโลก ภาค 7 ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดนครปฐม ภาค 8 ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดนครศรีธรรมราช และภาค 9 ตั้งที่ทำการภาคที่จังหวัดสงขลา และกระทรวงศึกษาธิการได้ตั้งข้าหลวงตรวจการศึกษาราชการภาค ออกไปเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค ทั้ง 9 ภาค ต่อมาเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2495 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบการบริหารราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการขึ้นและได้เปลี่ยนตำแหน่งข้าหลวงตรวจการศึกษาราชการภาคเป็นศึกษาราชการภาค

พ.ศ. 2500 ได้มีกฎ ก.พ. ฉบับที่ 130 (พ.ศ. 2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 กำหนดตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค โดยเปลี่ยนชื่อศึกษาราชการภาคเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่การงาน

ต่อมาในปีเดียวกันนี้ กระทรวงศึกษาธิการกำหนดท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ขึ้นเป็นหน่วยสำหรับตรวจราชการของผู้ตรวจกระทรวงศึกษาธิการ รวม 12 หน่วย เรียกว่าภาคการศึกษา โดยพิจารณาตามหลักทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม และปริมาณคุณภาพของงานด้านการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการบริหารการศึกษาให้เป็นผลดียิ่งขึ้น พร้อมทั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการขึ้นด้วย

พ.ศ. 2501 - 2506 กระทรวงศึกษาธิการ และองค์การบริหาร และ การร่วมมือระหว่างประเทศ ได้ร่วมมือกันจัดทำโครงการพัฒนาการศึกษา โดยใช้ชื่อย่อโครงการนี้ว่า "พ.ศ." หรือ General Education Development project (GED) เป็นโครงการปรับปรุงพัฒนาการศึกษาทุกระดับทั่วประเทศ มีการสร้างศูนย์พัฒนาการศึกษาขึ้นทุกภาคการศึกษา ทั้ง 12 ภาคการศึกษา มีผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ภาค) เป็นหัวหน้าหน่วยงาน และมีศึกษานิเทศก์ภาค จากกรมการฝึกหัดครู กรมสามัญศึกษา และกรมวิสามัญศึกษา มาช่วยปฏิบัติงานประจำ อยู่ ณ ศูนย์พัฒนาการศึกษาภาคต่าง ๆ ที่ทำการภาคการศึกษาจึงปฏิบัติงาน ในลักษณะเป็นศูนย์วิชาการตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาอีกหน้าที่หนึ่ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 ได้มีกฎ ก.พ. ฉบับที่ 300 (พ.ศ. 2504) ออกตามความใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 เปลี่ยนแปลงตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ตรวจการศึกษา

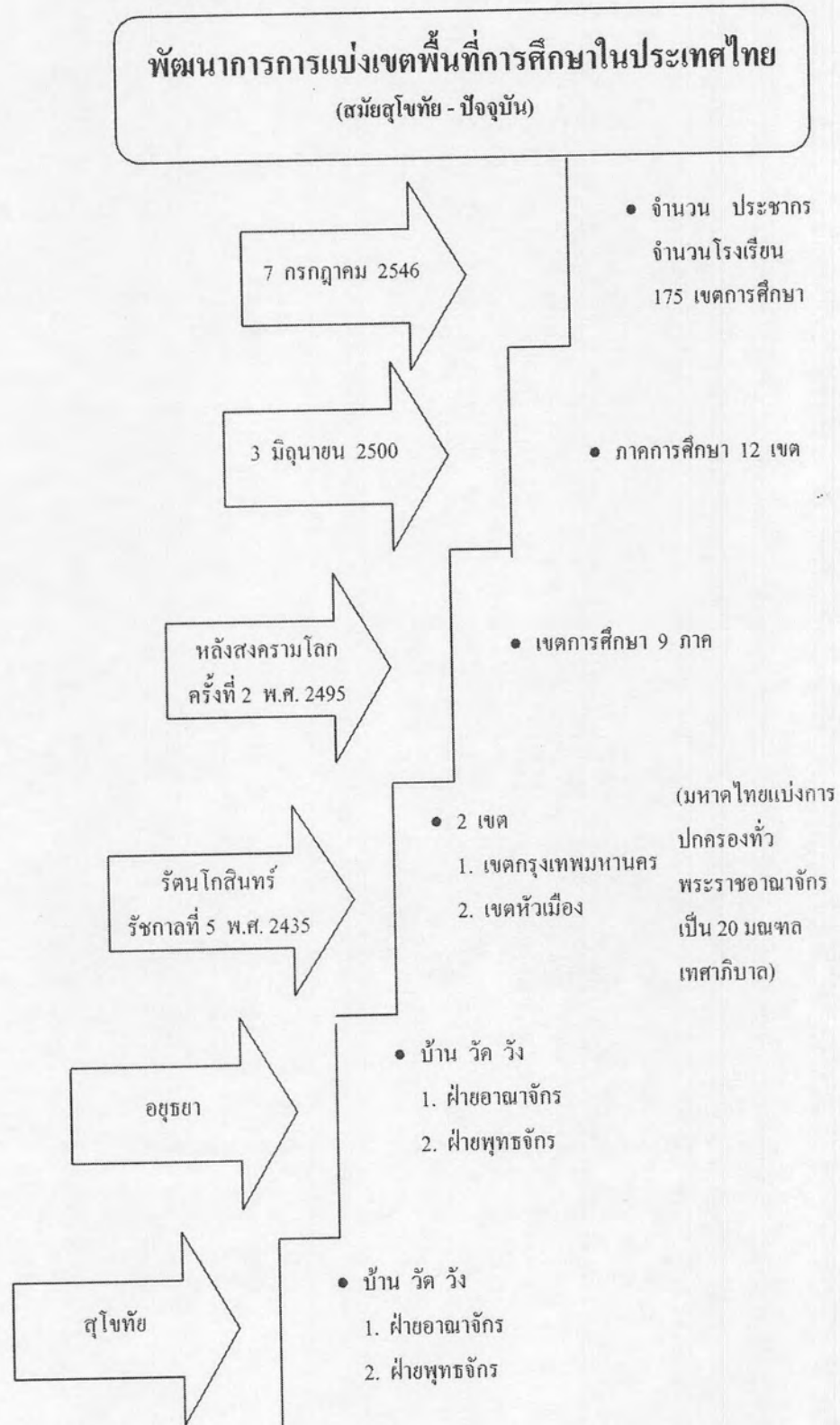
พ.ศ. 2516 ได้ตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ของกระทรวงศึกษาธิการออกเป็นเขตการศึกษา รวม 12 เขต ซึ่งมีลำดับและชื่อเขตการศึกษาและจังหวัดภายในเขตเช่นเดียวกันกับภาคการศึกษา และเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้ตรวจการศึกษาเป็นศึกษาราชการเขต ใน พ.ศ. 2520 มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ของกระทรวงศึกษาธิการออกเป็นเขตใหม่ กำหนดตำแหน่งเรียกว่า "ศึกษาราชการเขต เขตการศึกษา" โดยแบ่งเป็น 13 เขต ดังนี้

1. เขตการศึกษากรุงเทพมหานคร มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ กรุงเทพมหานคร
2. เขตการศึกษา 1 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดนครปฐม ครอบคลุม 5 จังหวัด ได้แก่ นครปฐมนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการและสมุทรสาคร
3. เขตการศึกษา 2 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดยะลา ครอบคลุม 4 จังหวัด ได้แก่ ยะลา นราธิวาส ปัตตานี และสตูล
4. เขตการศึกษา 3 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดสงขลา ครอบคลุม 5 จังหวัด ได้แก่ สงขลา ชุมพร นครศรีธรรมราช พัทลุง และสุราษฎร์ธานี
5. เขตการศึกษา 4 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดภูเก็ต ครอบคลุม 5 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ ตรัง พังงา และระนอง
6. เขตการศึกษา 5 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดราชบุรี ครอบคลุม 6 จังหวัด ได้แก่ ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสงคราม และสุพรรณบุรี
7. เขตการศึกษา 6 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดลพบุรี ครอบคลุม 7 จังหวัด ได้แก่ ลพบุรี ชัยนาท พระนครศรีอยุธยา สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง และอุทัยธานี
8. เขตการศึกษา 7 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดพิษณุโลก ครอบคลุม 8 จังหวัด ได้แก่ พิษณุโลก กำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิจิตรเพชรบูรณ์ สุโขทัย และอุดรดิตถ์
9. เขตการศึกษา 8 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดเชียงใหม่ ครอบคลุม 8 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง น่าน แพร่ พะเยา และแม่ฮ่องสอน
10. เขตการศึกษา 9 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดอุดรธานี ครอบคลุม 6 จังหวัด ได้แก่ อุดรธานี ขอนแก่น สกลนคร หนองคาย เลย และหนองบัวลำภู
11. เขตการศึกษา 10 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดอุบลราชธานี ครอบคลุม 8 จังหวัด ได้แก่ อุบลราชธานี ยโสธร ร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์ นครพนม มุกดาหาร และอำนาจเจริญ
12. เขตการศึกษา 11 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดนครราชสีมา ครอบคลุม 5 จังหวัด ได้แก่ นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และชัยภูมิ
13. เขตการศึกษา 12 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดฉะเชิงเทรา (พ.ศ. 2528 มีพระราชกฤษฎีกาย้ายสำนักงานไปตั้งอยู่ที่จังหวัดชลบุรีจนถึงปัจจุบัน) ครอบคลุม 8 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี จันทบุรี ระยอง ตราด ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก และฉะเชิงเทรา

พ.ศ. 2535 มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เปลี่ยนชื่อสำนักงานศึกษาธิการเขต เขตการศึกษา 1 - 12 เป็นสำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษา 1 - 12 และได้กำหนดตำแหน่งใหม่เป็นผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมจนถึงปัจจุบัน

พ.ศ. 2546 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ตั้งแต่นั้น กระทรวงศึกษาธิการจาก 14 กรม เหลือเพียงหน่วยงานหลัก 5 หน่วยงาน คือ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โดยแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา กระจายทั่วประเทศ 175 เขต (<http://www.moe.go.th/inspec/8/prawat.him>) ดังรายละเอียดใน แผนภูมิที่ 5 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศไทย ในหน้าถัดไป

แผนภูมิที่ 7 แสดงพัฒนาการ การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศไทย



การเตรียมการกำหนดหรือแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ (30 เมษายน 2542)

ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำลังดำเนินการในขั้นตอนของรัฐสภา และมีแนวโน้มค่อนข้างชัดเจนแล้ว(สำนักงานปฏิรูปการศึกษา,2544:6) ทางกระทรวงศึกษาธิการได้มีการเตรียมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ ตามคำสั่งที่ 324/2541 ลงวันที่ 30 เมษายน 2542 ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชุมพล ศิลปอาชา) รัฐมนตรีในขณะนั้น คณะกรรมการชุดดังกล่าว มีนายวิจิตร ศรีสุอาน เป็นประธานและนายสุวัฒน์ เงินคำเป็นเลขานุการ คณะทำงานได้ดำเนินการ ศึกษา วิเคราะห์สภาพและปัญหาของการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ และเห็นว่าหากจะทำให้ระบบการศึกษา มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ควรยึดหลัก 3 ประการ คือ ความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยวิธีการกระจายอำนาจไปให้กับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ และพื้นที่ที่ไม่ใหญ่มากเกินไป สามารถสะท้อนศักยภาพและความต้องการของชุมชน มุ่งประเด็นในเรื่องการใช้เขตอำเภอเป็นเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้ฐานเปรียบเทียบระหว่างเขตอำเภอกับเขตเลือกตั้งว่าแบบใดจะเหมาะสมกว่ากัน ในที่สุดก็สรุปได้ว่า “ใช้เขตอำเภอเป็นเขตพื้นที่การศึกษามีความเหมาะสมกว่าเขตเลือกตั้ง ด้วยเหตุผลที่ว่าเขตเลือกตั้งมีการแบ่งเขตพื้นที่ของอำเภอออกไป อยู่ในเขตเลือกตั้งในหลายลักษณะ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชน และอาจมีการปรับเปลี่ยนเขตพื้นที่การศึกษาได้ง่าย ดังนั้นการกำหนดหรือแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ควรยึดอำเภอ โดยมีหลักการดังนี้

1. มีประชากรประมาณ 120,000 คน ขึ้นไป
2. มีสถานศึกษาตั้งแต่ก่อนระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาครบ และมีจำนวนใกล้เคียงกัน
3. มีสภาพภูมิศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีชีวิตเหมือนกัน หรือเป็นพื้นที่ติดต่อกัน
4. เป็นเขตปกครองที่ประชาชนมีภารกิจ เกี่ยวพัน และมีความเคยชินที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของวิถีชีวิตและราชการ

แนวทางในการพิจารณากำหนดเขตพื้นที่ คือ

อำเภอที่มีปริมาณประชากรและสถานศึกษาตามเกณฑ์ หรือสูงกว่าเกณฑ์ จะได้รับการกำหนดเป็นหนึ่งเขตพื้นที่การศึกษา อำเภอที่มีปริมาณประชากรและสถานศึกษาค่าต่ำกว่าเกณฑ์ จะรวมเข้ากันกับอำเภอที่มีข้อมูลดังกล่าวต่ำกว่าเกณฑ์และมีพื้นที่ติดต่อกัน จัดเป็นพื้นที่เดียวกัน

อำเภอที่มีประชากรและสถานศึกษาต่ำกว่าเกณฑ์และไม่มีอำเภอใกล้เคียง ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ที่จะรวมกันได้ หากต่ำกว่าเกณฑ์เล็กน้อยจะจัดเป็นหนึ่งเขตพื้นที่การศึกษาแต่หากต่ำกว่าเกณฑ์มากจะจัดรวมกับอำเภอที่อยู่ติดกัน ซึ่งเข้าเกณฑ์อยู่แล้วในกรณีจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดเล็กหรือเป็นเกาะ จัดรวมเป็นเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันทั้งจังหวัด

ผลการกำหนดพื้นที่ตามเกณฑ์และแนวทางดังกล่าว จะทำให้มีเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศจำนวน 327 เขตพื้นที่การศึกษาโดยกรุงเทพมหานครจัดเป็น 1 เขต จำนวนได้คือ

1. เขตพื้นที่การศึกษาที่มีอำเภอเดียว จำนวน 63 อำเภอ
2. เขตพื้นที่การศึกษาที่รวมอำเภอ จำนวน 257 เขต
3. เขตการศึกษาทั้งจังหวัด จำนวน 7 เขต

โดยสรุป การกำหนดหรือแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ “ยึดเขตอำเภอเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยในเขตอำเภอจะต้องมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ จำนวนประชากร 120,000 คนขึ้นไป สถานศึกษาขั้นพื้นฐานครบหรือจำนวนใกล้เคียง สภาพภูมิศาสตร์ขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีชีวิตเหมือนกัน หรือเป็นพื้นที่ติดต่อกัน และเป็นเขตปกครองที่ประชาชนมีภารกิจเกี่ยวพันและมีความเคยชินที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามวิถีชีวิตและราชการและมีแนวทางในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้แนวทางเป็นลำดับคือ พิจารณาประชากรและสถานศึกษาเป็นอันดับแรก ถ้าไม่เข้าเกณฑ์ก็พิจารณาสภาพภูมิศาสตร์ที่มีพื้นที่ติดต่อกัน เป็นอันดับรอง และถ้าเป็นจังหวัดเล็ก ๆ ก็จัดเป็น 1 เขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการดำเนินงานศึกษาตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา (4 มิถุนายน 2542)

ขณะเดียวกันสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้สนับสนุนงบประมาณบางส่วนจากโครงการศึกษาวิจัยและการเงินเพื่อการศึกษา เงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกันวิจัย “การศึกษาตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา” ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป 554 / 2542 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานศึกษาตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2542 โดยมีรองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงศึกษาธิการ นายพนม พงษ์ไพบูลย์ เป็นผู้ลงนาม ประธานคณะกรรมการที่ปรึกษาคือ นายวิจิตร ศรีสอาน และประธานคณะดำเนินงาน คือ นายสุวัฒน์ เงินกล้า และ นายเชิดศิริ เขียวเขว่า เป็นเลขานุการคณะดำเนินงาน(สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2542:34- 35) การดำเนินงานแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ดำเนินการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ(สปช.) เป็นการศึกษาค้นคว้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหรือแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ด้วยการสัมภาษณ์

สำรวจและสนทนากลุ่ม เพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและนักวิชาการ ผลการวิจัยพบตัวแปรสำคัญ 6 ตัวแปร คือ จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร อัตราความหนาแน่นของประชากร ลักษณะเฉพาะทางสังคม วัฒนธรรม ลักษณะภูมิศาสตร์ การคมนาคม และการติดต่อสื่อสาร และเขตอำเภอ

ระยะที่ 2 ดำเนินการโดยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นการทดสอบความเป็นไปได้ของการนำตัวแปรจากการศึกษาระยะที่ 1 มากำหนดเขตพื้นที่การศึกษาด้วยการทดลองในจังหวัดที่มีลักษณะต่างกัน 4 จังหวัด คือ นครราชสีมา แม่ฮ่องสอน ยะลา และพระนครศรีอยุธยา ผลการวิจัยพบว่าตัวแปรที่ควรนำมากำหนดหรือแบ่งเขตพื้นที่การศึกษามี 4 ตัวแปรคือ จำนวนประชากร จำนวนสถานศึกษา เขตอำเภอ และลักษณะทางภูมิศาสตร์ การคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร สำหรับตัวแปรทางสังคม ศาสนา และวัฒนธรรมเป็นตัวแปรที่ควรคำนึงถึงด้วย และเสนอให้กำหนดพื้นที่เป็น 2 ลักษณะคือ พื้นที่ลักษณะทั่วไปกับพื้นที่ลักษณะพิเศษ คือ พื้นที่ที่มีลักษณะภูมิประเทศยากลำบากต่อการเดินทางและการติดต่อสื่อสาร

จากผลการวิจัยทั้ง 2 ระยะ นำมาสู่การกำหนดพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศโดยกระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป 1167 / 2542 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2542 ในกระบวนการดำเนินงานกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ได้กำหนดหลักการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาให้สนองตอบเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ดังนี้ คือ

1. เขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตควรมีปริมาณงานพอเหมาะและใกล้เคียงกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการบริหารและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ
2. เขตพื้นที่การศึกษาควรสอดคล้องกับเขตปกครอง ที่ไม่ใหญ่และไม่เล็กเกินไป สะท้อนความเป็นท้องถิ่นที่ประเทศคุ้นเคย และผูกพันอยู่แล้ว และประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่
3. คำนึงถึงความประหยัดและคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดมีการเชื่อมโยงการจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กับองค์กรต่าง ๆ

จากผลการวิจัย “การศึกษาตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา” ที่ตัวแปรที่ควรนำมา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 4 ตัวแปรและยังพบต่ออีกว่าแต่ละตัวแปรยังมีเกณฑ์พิจารณาดังนี้ คือ

1. จำนวนประชากร แต่ละเขตพื้นที่ควรมีจำนวนประชากรประมาณ 150,000 – 200,000 คน
2. จำนวนสถานศึกษา แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาควรมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประมาณ 100 แห่ง โดยคำนึงถึงโอกาสทางการศึกษาสายสามัญและสายอาชีพด้วย

3. เขตอำเภอ ใช้เขตอำเภอเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และไม่มีเขตอำเภอ โดยอำเภอที่มีจำนวนประชากรตามเกณฑ์หรือมากกว่าเกณฑ์ตามข้อ 1 จะจัดเป็น 1 เขตพื้นที่การศึกษา หากน้อยกว่าเกณฑ์ตามข้อ 1 จะรวมกับอำเภอใกล้เคียงเป็นเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกับเกณฑ์ข้อ 1 สำหรับจังหวัดขนาดเล็กที่มีจำนวนประชากรใกล้เคียงกับเกณฑ์ตามข้อ 1 จะใช้เขตจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา

4. ลักษณะทางภูมิศาสตร์ การคมนาคมและการสื่อสารแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา การเดินทางไป-กลับใน 1 วัน

ในกรณีของกรุงเทพมหานคร ให้นำตัวแปรอัตราความหนาแน่นของประชากรมาพิจารณา ด้วย เนื่องจากมีลักษณะพิเศษคือประชากรหนาแน่น และมีการคมนาคมที่มีลักษณะเฉพาะ

ต่อมากระทรวงศึกษาธิการ ได้แต่งตั้งคณะทำงานในพื้นที่เพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป 66 / 2543 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2543 เพื่อร่วมกันกำหนดเขตพื้นที่ตามเกณฑ์การแบ่งเขตพื้นที่ข้างต้น ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และจากมหาวิทยาลัยโดยใช้ฐานข้อมูลที่สร้างโดยคณะทำงานของจังหวัดทุกจังหวัดทั่วประเทศ วิเคราะห์ให้เห็นภาพรวมของเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

1. ส่วนภูมิภาค คณะทำงานได้กำหนดหรือแบ่งเขตพื้นที่ออกเป็น 289 เขต ด้วยข้อมูลก็คือ จำนวนประชากรต่อเขต เฉลี่ยเท่ากับ 193,209 เขต ด้วยข้อมูลก็คือ จำนวนประชากรต่อเขตเฉลี่ยเท่ากับ 193,209 คน จำนวนประชากรต่ำสุดเท่ากับ 82,009 คน ประชากรสูงสุด 425,592 คน จำนวนสถานศึกษาต่อเขตเฉลี่ยเท่ากับ 126 แห่ง มีจำนวนสถานศึกษาหรือโรงเรียนต่ำสุด 52 แห่ง คืออำเภอปากเกร็ด(อำเภอเดียว) เป็น 1 เขต จำนวนสถานศึกษาสูงสุด 210 แห่ง คือ อำเภอเวียงใหญ่ และอำเภอเวียงน้อย อำเภอหนองสองห้อง และอำเภอพล รวมกัน 4 อำเภอ และจำนวนอำเภอที่รวมกันโดยเฉลี่ย 3 อำเภอ นอกจากนี้มีความหลากหลายของเขตพื้นที่ก็คือ เขตจังหวัดที่เป็น 1 เขตการศึกษา มี 7 จังหวัดคือ จังหวัดระนอง ภูเก็ต พังงา สมุทรสงคราม สิงห์บุรี ตราด และนครนายก เขตที่มีอำเภอจำนวน 26 เขต เขตที่รวม 2-7 อำเภอ จำนวน 255 เขต และ 7 อำเภอมี 1 เขต

2. กรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น 6 เขต เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวง มีจำนวนประชากร 5,663,782 คน มีพื้นที่ 1,568.74 ตารางกิโลเมตร ความหนาแน่นของประชากร เท่ากับ 3,572 คนต่อตารางกิโลเมตร มีสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 650 แห่ง จากผลวิเคราะห์พบว่า แต่ละเขตพื้นที่การศึกษามีประชากรระหว่าง 700,000 – 1,200,000 คน สถานศึกษาหรือโรงเรียนระหว่าง 56 – 169 แห่ง ซึ่งสอดคล้องกับการแบ่งเขตปกครองภายในของกรุงเทพมหานคร ในการบริหารสำนักงานเขต แบ่งออกเป็น 6 กลุ่มเช่นกัน

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะจากการวิจัย : การศึกษาตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา : เป็น 2 ลักษณะคือ ลักษณะพื้นที่ทั่วไปและลักษณะของพื้นที่พิเศษ สำหรับลักษณะพื้นที่ทั่วไป ควรยึดตัวแปรจำนวนประชากร 200,000 คน เป็นหลัก และเขตอำเภอกับจำนวนสถานศึกษาเป็นตัวแปร

รอง ส่วนลักษณะของพื้นที่พิเศษที่มีความยากลำบากในการคมนาคมควรใช้ตัวแปรลักษณะภูมิศาสตร์การคมนาคม และการสื่อสารเป็นตัวแปรหลัก และพิจารณาประกอบกับตัวแปรเขตอำเภอ เพราะอำเภอติดต่อกันจะช่วยในการติดต่อสื่อสารสะดวกขึ้น ส่วนตัวแปรจำนวนประชากรและจำนวนสถานศึกษา นำมาเพื่อพิจารณาเพื่อให้จัดเขตพื้นที่การศึกษามีขนาดใกล้เคียงกัน

โดยสรุป การกำหนดหรือแบ่งเขตการศึกษาของคณะกรรมการดำเนินการศึกษา “ตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา” ได้ยึดจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีเขตอำเภอและจำนวนสถานศึกษาเป็นเกณฑ์รอง สำหรับจำนวนประชากรที่เป็นเกณฑ์ มีจำนวนประมาณ 150,000 – 200,000 คน ซึ่งเกณฑ์ประชากรจำนวนไม่เกิน 200,000 คนนั้น เชื่อว่าเขตพื้นที่การศึกษาสามารถดูแลรับผิดชอบ ประชากรและนักเรียนไม่มากเกินไป และประกอบกับสถานศึกษาประมาณ 100 แห่งเท่านั้น

นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2543 :4) ได้ทำการศึกษาเชิงลึก การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวในเรื่องของ (1) ความสามารถในการรับนักเรียน นักศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา (2) ความคุ้มค่าของการจัดเขตพื้นที่ดังกล่าว และ (3) จำนวนประชากรวัยเรียนในเขตพื้นที่ที่จะเข้าเรียนในอีก 5 ปีข้างหน้า เพื่อรองรับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ในลักษณะดังกล่าว โดยได้มีการพิจารณาว่า การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษายึดหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ที่กล่าวว่า “รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ” หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการจัดการศึกษาที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และได้เสนอแนวคิดว่า ในเมื่อการจัดการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นซึ่งยังไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะดำเนินการให้มีคุณภาพได้ (จัดได้เพียง 5%) รัฐจำเป็นต้องดำเนินการจัดเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และต้องจำอย่างทั่วถึง

1. การจัดการ โดยยึดเขตจังหวัดที่ผ่านมาไม่สะท้อนความเป็นชุมชนและท้องถิ่น เนื่องจากความเจริญไปแออัดอยู่ในเขตเมืองที่เป็นจังหวัด และไม่สามารถดูแลการศึกษาได้ทั่วถึงและห่างไกล ประชาชน ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

2. เขตอำเภอก็ยังคงมีขนาดที่ค่อนข้างเล็ก ที่ขาดศักยภาพในการดำเนินงาน ทั้งยังเป็นลักษณะการบริหารส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับจังหวัด ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

จึงควรได้จัดในลักษณะใกล้เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมเขตปกครองอำเภอเข้าด้วยกันในขนาดที่พอเหมาะ สำหรับเขตปกครองอำเภอที่มีขนาดใหญ่ให้เป็นเขตพื้นที่เดียว และเขตปกครองจังหวัดขนาดเล็กเป็นเขตพื้นที่เดียว เพื่อในเขตพื้นที่การศึกษาไปจัดการเองได้ และมีความเห็นว่า เขตพื้นที่การศึกษา มีลักษณะเป็นทั้งเขตบริหารและเขตบริการ โดยเป็นเขต บริหาร

โดยเป็นเขตบริหารในลักษณะที่รับมอบงานจากกระทรวง จากงานที่สถานศึกษาทำไม่ได้และเขตฯ จำเป็นต้องทำ และงานในภาระหน้าที่ที่จำต้องบริหารภายในเขต สำหรับเขตบริการกรณีที่ต้องจัดการศึกษาให้กับประชาชนนอกเขตพื้นที่ เช่น การอาชีวศึกษา ที่มีเพียงบางเขตก็สามารถจัดบริการนอกเขตได้ รวมทั้งงานใดที่สถานศึกษาไม่สามารถปฏิบัติได้ เขตพื้นที่การศึกษาจำต้องทำหน้าที่ประสานการดำเนินงาน เช่น การประสานการจัดประถมศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ที่ต้องสัมพันธ์กับโรงเรียนมัธยมศึกษา ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่แต่ละโรงเรียนอาจจัดได้ครอบคลุมทั้งระดับ เป็นต้น

การนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยสำนักงานโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2544) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและนโยบายและแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษา ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ให้มีโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการนำร่องดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามมาตรา 39 และนำแนวคิดการปฏิรูปการศึกษาในพันธกิจที่สำคัญลงสู่การปฏิบัติในเขตพื้นที่การศึกษา 5 จังหวัดเป้าหมาย คือ พิษณุโลก อำนาจเจริญ ชลบุรี เพชรบุรี และภูเก็ต ภาคละ 1 จังหวัด จำนวน 10 เขต แยกเป็น พิษณุโลก 5 เขต อำนาจเจริญ 2 เขต ชลบุรี 1 เขต เพชรบุรี 1 เขต ภูเก็ต 1 เขต พร้อมกับศึกษาถึงวิธีการเตรียมการปรับเปลี่ยนสัมฤทธิ์ผลการปฏิรูปการศึกษาในแต่ละลักษณะเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ปัญหาของแต่ละเขตพื้นที่ เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจและได้มาซึ่งแนวทางที่จะนำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้องและเหมาะสมในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ในการนี้ ได้กำหนดให้มีการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่นำร่อง จำนวน 20 คน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมครูและผู้ปกครอง ผู้นำทางศาสนา ประธานชมรมหรือผู้แทนการศึกษาเอกชน ผู้แทนผู้จัดการศึกษาพิเศษ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาในเขตพื้นที่ ผู้แทนหน่วยงาน ศิลปากรในเขตพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการของกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่ ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน จังหวัด และผู้อำนวยการผู้ทำหน้าที่ประธานอาชีวศึกษาจังหวัด คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแล สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา เสนอแนะการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา ประสาน ส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่นำร่อง ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่ และแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานตามที่คณะกรรมการเขตพื้นที่นําร่องมอบหมาย ภายใต้ภารกิจและพันธกิจการปฏิรูปการศึกษาในการนําร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา 4 ภารกิจ 25 พันธกิจ ดังนี้

1) ภารกิจการบริหารทั่วไป มี 8 พันธกิจ ได้แก่ (1) การบริหารและจัดการศึกษา ระบบกระจายอำนาจ (2) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (3) การจัดระบบสารสนเทศ และ IT ในการบริหารและจัดการเรียนการสอน (4) การส่งเสริมและการจัดบริการการศึกษา (5) การส่งเสริมศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (6) การดำเนินงานกิจการพิเศษในเขตพื้นที่และสถานศึกษา (7) การจัดระบบประกันคุณภาพ (8) การนิเทศ ติดตาม และประเมินผล

2) ภารกิจการบริหารงานบุคคล มี 5 พันธกิจ ได้แก่ (1) การเตรียมการบริหารงานบุคคล ระดับเขตพื้นที่และสถานศึกษา (2) การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา (3) การประเมินผลการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา (4) การเสริมสร้างวินัยและจรรยาบรรณและ (5) การพัฒนาวิชาชีพครู

3) ภารกิจบริหารงบประมาณ มี 6 พันธกิจ ได้แก่ (1) การจัดตั้งงบประมาณ (2) การจัดสรรงบประมาณ (3) การบริหารการเงินและบัญชี (4) การจัดซื้อ จัดจ้าง และการพัสดุ (5) การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพ การใช้จ่ายงบประมาณ และ (6) การระดมทรัพยากร และการลงทุนทางการศึกษา

4) ภารกิจบริหารงานวิชาการ มี 6 พันธกิจ ได้แก่ (1) การพัฒนาหลักสูตรระดับสถานศึกษา (2) การปฏิรูปการเรียนรู้ (3) การเทียบโอนผลการเรียน (4) การจัดเครือข่ายและแหล่งการเรียนรู้ (5) การพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษา และ (6) การปฏิรูปการเรียนรู้ในชุมชน

ผลการดำเนินงานตามโครงการนําร่อง จากการประเมินผลการดำเนินโครงการของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ โดยสรุปพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาตามภารกิจ 4 ด้าน ประกอบด้วย การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล สามารถทำได้ดีในการบริหารงานวิชาการ การบริหารทั่วไป และการพัฒนาบุคลากร มีปัญหาในการบริหารงานบุคคลและบริหารงบประมาณเหมือนกันทุกเขตพื้นที่ ทั้งนี้เพราะ เอกภาพด้านนโยบายไม่ชัดเจน การกระจายอำนาจไม่เต็มที่ มีหน่วยงานต้นสังกัดเดิม และมีกฎหมายเดิม การบริหารงานยังคงใช้หน่วยงานเดิม การทำงานแบบเดิม และมีเขตพื้นที่การศึกษาด้วย ซึ่งเป็นการบริหารองค์กรแบบ 2 ระบบ การประสานงานระหว่างเขตพื้นที่ไปยังสถานศึกษา ยังต้องผ่านหน่วยงานต้นสังกัดเดิม เหล่านี้เป็นต้น (สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ, 2545:1-2) ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงานโครงการนําร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2545 :102) ที่กล่าวถึงปัญหา

อุปสรรคของการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ว่าเขตพื้นที่นำร่องเป็นส่วนราชการภายใน จึงไม่มีอำนาจตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักของการบริหารให้สำเร็จ เกิดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิม เพราะหน่วยงานเดิม เป็นต้นว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ฯลฯ ยังคงปฏิบัติภารกิจภายใต้กรอบกฎหมายเดิม

การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต

ตามข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปที่เสนอเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 295 เขต และสำนักงานโครงการนำร่องเขตพื้นที่การศึกษาได้เสนอตามความต้องการของหน่วยปฏิบัติ จำนวน 223 เขต ประกอบการพิจารณาสภาพปัจจุบันทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศ รวมทั้งปัจจัยเกี่ยวข้องต่าง ๆ แล้วนำมาสู่การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาด้วยระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) จัดเป็น 2 ทางเลือก คือ 145 เขต และ 175 เขต และเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการอำนวยการเตรียมจัดระบบบริหารส่วนราชการตามโครงสร้างใหม่ ของกระทรวงศึกษาเปรียบเทียบ 3 ทางเลือก คือ 145 เขตและ 175 เขต และ 223 เขต โดยที่ประชุมได้มอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และอธิบดีกรมสามัญศึกษา นำทางเลือก 145 เขต และ 175 เขต มาปรับให้เหมาะสม ในการนี้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการและอธิบดีกรมสามัญศึกษา ได้เชิญผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาร่วมพิจารณา แล้วนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 158 เขต และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาเห็นว่าบางเขตพื้นที่การศึกษามีจำนวนสถานศึกษามากเกิน 400 แห่ง จึงพิจารณาปรับเป็น 162 เขตพื้นที่การศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการได้นำเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 162 เขต เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อขอคำแนะนำในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งนี้คณะกรรมการได้ร่วมกันพิจารณาปรับบางจังหวัดที่มี 1 เขต และเห็นว่ามีความใหญ่เกินไป ควรปรับเป็น 2 เขต สรุปจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาเป็น 175 เขต

แนวคิดในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา

1. เนื่องจากการบริหารและการจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษา เป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ยังไม่เคยมีการดำเนินการอย่างสมบูรณ์มาก่อน จึงควรพัฒนาเป็นระยะ เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนดำเนินการศึกษาปรับปรุงรูปแบบ

2. ได้มีการแยกงานศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และงานพลศึกษา ออกจากกระทรวงศึกษาธิการ และแยกการจัดการอาชีวศึกษาออกจากเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้จำนวนของสถานศึกษาและภารกิจที่เขตพื้นที่การศึกษาต้องดูแล มีปริมาณน้อยลง

3. เพื่อให้ทรัพยากรที่มีอยู่เพียงพอที่จะจัดสรรให้แก่เขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ ในระยะเริ่มแรกจึงมีแนวคิดที่จะจำกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้มีขนาดใหญ่เท่าที่พอจะดำเนินการเตรียมความพร้อมไปก่อน

4. หลังจากที่ได้ทดลองปฏิบัติงานแล้ว หากมีความพร้อมด้านทรัพยากรมากขึ้น อาจเพิ่มจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาให้ได้ในอนาคต

หลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต (สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม , 2545 : 3 – 11)

1. ตัวแปรและเกณฑ์

ตัวแปรที่ใช้ในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้ยึดมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และปัจจัยเกี่ยวข้อง ดังนี้

1.1 ตัวแปรหลัก

1) จำนวนสถานศึกษา เนื่องจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการเอกชน มีทั้งสิ้น 14,453 แห่ง นั้น พบว่ามีสถานศึกษาขนาดเล็ก

2) จำนวนประชากร จากสภาวะที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน พบว่า ประชากรของแต่ละอำเภอมีความแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะอำเภอเมือง จะมีความหนาแน่นของประชากรมากกว่า อำเภอรองหรืออำเภอบริวาร จึงกำหนดจำนวนประชากรแต่ละเขตระหว่าง 300,000 – 500,000 คน

3) ลักษณะภูมิศาสตร์ / และการคมนาคม ลักษณะภูมิประเทศของประเทศไทยมีหลายลักษณะทั้งที่เป็นที่ราบ ภูเขา แม่น้ำ บางพื้นที่จะมีการคมนาคมไม่สะดวก

1.2 ตัวแปรรองที่ต้องพิจารณาประกอบ

1) สถานศึกษาประเภทอาชีวศึกษา ส่วนมากมีอยู่ในอำเภอเมืองหรืออำเภอระดับรองลงมา

2) เศรษฐกิจ/สังคม/วัฒนธรรม ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ/สังคม/วัฒนธรรม อย่างรวดเร็ว การถ่ายทอดและการเรียนรู้มีพัฒนาการไปตลอดเวลา

3) งบประมาณเพื่อการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา ต้องประหยัดและคุ้มค่า

2. การนำตัวแปรมากำหนดเขตพื้นที่การศึกษา

ในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาภาพรวมของแต่ละจังหวัดที่มีลักษณะภูมิประเทศ การคมนาคม และความหนาแน่นของประชากรที่แตกต่างกัน แล้วจัดแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ลักษณะคือ

2.1 พื้นที่ลักษณะปกติ คือ พื้นที่ที่มีลักษณะภูมิประเทศที่เป็นที่ราบ มีการคมนาคมสะดวก

2.2 พื้นที่ลักษณะพิเศษ คือ พื้นที่ที่มีลักษณะภูมิประเทศที่เป็นภูเขา แม่น้ำ มีการคมนาคมไม่สะดวก และมีประชากรหนาแน่นมาก

2.3 ไม่มีการแยกอำเภอ และไม่รวมอำเภออันดับ 1 และ 2 ไว้ด้วยกัน

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

- 1) ความทั่วถึงของการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 2) คุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษา
- 3) ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

แล้วจัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษาได้จำนวน 175 เขต

การติดตามผลการดำเนินงานการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร (2547 : 20-21) ได้ทำการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับผลกระทบจากราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2541 ที่แบ่งเขตเป็น 175 เขต และรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2547 พบว่า

1) การกำหนดจำนวนอำเภอ / กิ่งอำเภอในแต่ละเขตพื้นที่ เนื่องจากแต่ละเขตพื้นที่การศึกษามีจำนวนอำเภอในความรับผิดชอบกว้างขวางเกินไป ทำให้จำนวนโรงเรียนมีจำนวนมากตามไปด้วย การกำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาทำได้ไม่ทั่วถึง การคมนาคมติดต่อกันทำได้ยากเพราะพื้นที่ทุรกันดารและห่างไกลกัน ประกอบกับขาดเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัย ทำให้การติดต่อกันระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษาทำได้ยาก ลำช้า เสียเวลา และค่าใช้จ่ายมาก

2) ที่ตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สืบเนื่องมาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตั้งอยู่ไม่เป็นจุดศูนย์กลางหรือจุดกึ่งกลางของเขตพื้นที่ ทำให้การติดต่อสื่อสารกันระหว่างสถานศึกษารอบนอกกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทำได้ยาก เสียเวลา และเสียค่าใช้จ่ายมาก

3) การจัดเตรียมการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อรองรับบุคลากรและภารกิจตามโครงสร้างใหม่ที่ปรากฏเป็นปัญหาชัดเจนคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละแห่งมีอาคารคับแคบไม่สามารถรองรับบุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้มาติดต่อได้อย่างเพียงพอเหมาะสม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนมากไม่มีอาคารของตนเอง ต้องอาศัยสำนักงานเขต 1 หรือโรงเรียนอยู่ในขณะที่หลายแห่งมีอาคารหน่วยงานแต่ละแห่งแยกกันอยู่ทำให้ไม่สะดวกแก่การติดต่อและการประสานงานกันภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ขณะเดียวกันแนวการกระจายอำนาจจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

และสถานศึกษายังไม่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทำให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและบุคลากรยังคงปฏิบัติงานตามแนวมืดและยังคงรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

4) การจัดบุคลากรและมอบหมายงานตามโครงสร้างของเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายอัตรากำลังของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา บางแห่งเกินความต้องการ ขณะที่บางแห่งขาดอัตรากำลัง นอกจากนี้การจัดบุคลากรลงสู่ตำแหน่งก็ขาดความชัดเจน ทำให้บุคลากรจำนวนมากไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตรงกับความถนัด ความชำนาญ และความรู้ความสามารถของตน ยิ่งไปกว่านั้นการที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับบุคลากรแต่ละตำแหน่งทำให้ทั้งผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาขาดขวัญ กำลังใจ และไม่กล้าที่จะตัดสินใจริเริ่มงานใหม่ เพราะไม่แน่ใจในสถานภาพตนในตำแหน่งนั้นต่อไปหรือไม่ นอกจากนี้การที่ไม่มีมีตำแหน่งสำหรับบรรจุผู้ที่เคยเป็นหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอและผู้ช่วย ทำให้ผู้เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่มีงานทำ เป็นการสิ้นเปลืองและกระทบต่อขวัญกำลังใจของบุคคลดังกล่าวมากมาอยู่ในสำนักงานเดียวกันยังมีได้รวมตัวเป็นเอกภาพ ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาการประสานงานแล้ว หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไป อาจจะก่อให้เกิดความแตกแยกในหน่วยงานได้

5) ด้านการประชาสัมพันธ์ เพื่อทำความเข้าใจกับบุคลากรทุกฝ่ายเกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา ก็ยังมีความไม่เหมาะสมเนื่องด้วยขาดแผนการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจน และขาดวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือการประชาสัมพันธ์ที่ทันสมัย

อนึ่งในบางเขตพื้นที่การศึกษา เช่น พื้นที่การศึกษาในเขตชายแดนภาคใต้ มีปัญหาทั้งในด้านความยากลำบากและความเสี่ยงภัยในการเดินทาง ความปลอดภัย การปฏิบัติหน้าที่และการดำรงชีวิตจึงควรพิจารณาจัดสวัสดิการ ความปลอดภัยและค่าตอบแทนให้เป็นพิเศษ

ประเด็นข้อขัดแย้ง

ประเด็นข้อขัดแย้งเรื่อง “จำนวนประชากร” มีหลายทัศนะที่ให้ความเห็นผ่านสื่อต่าง ๆ ซึ่ง สปศ. นำโดย ดร.สุวัจน์ เงินกล้า และคณะ (2545) ได้รวมข้อเขียน บทความ และข่าวสารในรูปของหมายเหตุการศึกษาไทย จำนวน 2 เล่ม ซึ่งข้าพเจ้าจะขอนำทัศนะนี้เป็นประเด็นขัดแย้ง “จำนวนประชากร” มานำเสนอทั้ง 2 ฝ่าย และสรุปกระบวนการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

1. ข้อเสนอของ สปศ. ที่เสนอเขตพื้นที่ควรมีจำนวน 295 เขต ซึ่งตั้งอยู่บนฐานคิด ของ มาตรา 35 ในพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาของชุมชนและท้องถิ่นตลอดจนสามารถได้รับโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน อาศัยตัวแปร 4 ตัวคือ จำนวนประชากรแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาควรอยู่ระหว่าง 150,000 – 200,000 คน ใช้เขตอำเภอเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง จำนวนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประมาณ 100 แห่ง และลักษณะทางภูมิศาสตร์ การคมนาคม และการติดต่อสื่อสาร แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาควรเดินทางกลับได้

ภายใน 1 วัน และที่แบ่งเขตการศึกษา 295 เขต ข้างต้น เป็นการกำหนดเพื่อบริหารการศึกษาในกำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น มีมุมมองที่สนับสนุน เช่น คำหามาน คนโต (2545) ให้ทัศนะว่ายิ่งเพิ่มจำนวนเขตมากยิ่งขึ้นจะเพิ่มความเจริญให้ชุมชนมาก ถ้า 175 กับ 295 เขตพื้นที่ 295 เขต ย่อมเพิ่มความเจริญมากกว่า และที่สำคัญก็คือการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ต้องยึดการบริการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นหลักด้วย เพราะครูเป็นข้าราชการของเขตพื้นที่การศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาก็ไม่ใหญ่มาก ระยะทางระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตไม่ควรเกินกว่า 1 ชั่วโมงโดยจักรยานยนต์และควรกำหนดให้ครูและผู้บริหารอยู่โรงเรียน ไม่ควรไปติดต่อกานที่เขตพื้นที่การศึกษาบ่อย โดยให้กระจายงานอำนาจให้โรงเรียนมากขึ้น

นอกจากนี้ยังได้แทรกความเห็นด้วย กับ 295 เขต เพราะยังกระจายเขตพื้นที่การศึกษามาก การตื่นตัว กระตือรือร้นของคนในชุมชนก็ยิ่งมาก ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษามากขึ้น เพราะถ้า 175 เขต ก็มีกรรมการเขตเป็น 175 คณะ ถ้า 295 เขตก็จะมีกรรมการเขต 295 เพิ่มขึ้นตามด้วย

2. ข้อเสนอในเรื่องเขตพื้นที่การศึกษาข้าราชการประจำในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหลายแนวทาง เช่น 76 เขต 142 เขต 158 เขต 162 เขต และในที่สุด ตุลาคม 2545 ก็ได้ข้อสรุป 175 เขต และประกาศเขตพื้นที่การศึกษาเรียบร้อยภายใต้เกณฑ์หลัก เกณฑ์รอง และเกณฑ์สำคัญจำเป็น สำหรับเกณฑ์หลักคือจำนวนสถานศึกษา 150 - 300 โรง จำนวนประชากรเขตละ 300,000 ถึง 500,000 คน และสภาพภูมิศาสตร์ การคมนาคม และมีเกณฑ์รองที่พิจารณาประกอบ เช่น จำนวนสถานศึกษา และเกณฑ์สำคัญ งบประมาณเพื่อการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาต้องประหยัดและคุ้มค่า มีมุมมองที่สนับสนุน เช่น

ดร.ดิเรก พรลีมา ที่ปรึกษากระทรวงศึกษาธิการและ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาของกระทรวงศึกษา และนายสิริรัตน์ สุทธิธิดารา ผู้อำนวยการสามัญศึกษา จ.เพชรบุรี ได้สนทนาไว้ในรายการระดมสมองอนาคตการศึกษาไทย ทางสถานีเนชั่นทีวี ยูบีซี 8 เมื่อ 26 ตุลาคม 2545 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาต้องคำนึงถึงสถานศึกษาและจำนวนประชากรเป็นหลัก เพื่อให้สามารถติดตามเอาใจใส่และให้ความสนใจผู้เรียนเป็นรายบุคคล เพื่อให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาได้เต็มตามศักยภาพ รวมทั้งการพัฒนาตนเองของครู ตลอดจนสร้างขวัญกำลังใจ ให้ครูเป็นไปอย่างใกล้ชิด ดังนั้น ขณะนี้ 175 เขต เป็นตัวเลขที่ดีที่สุดแล้ว เพื่อให้เราสามารถก้าวไปข้างหน้าได้ ขณะเดียวกันก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามที่รัฐมนตรีได้เห็นนโยบายไว้ว่า ให้ทดลองทำใน 175 เขต หากพบปัญหาที่ค่อนข้างรุนแรง กระทบกระเทือนต่อคุณภาพต่อโอกาสทางการศึกษา และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการค่อยกลั้มมาทบทวนกันใหม่ และทั้ง 2 ท่านได้ทิ้งท้ายไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

เจ็จันท์ จงสถิตอยู่ (2545) เห็นว่าเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสิ่งที่สังคมคาดหวังที่จะช่วยในการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาได้ดีกว่าและใกล้เคียงกัน และเชื่อมั่นในคำพูดของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการว่า การบริหารเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต ต้องกระจายไปยังสถานศึกษามากขึ้น และคงไม่เกิดองค์ชาย 175 กรม ตามที่สังคมเป็นห่วง

โดยสรุป เมื่อกระทรวงศึกษาธิการเลือก 175 เขตพื้นที่การศึกษาเป็นคำตอบสุดท้าย โดยใช้ข้อมูลทางภูมิศาสตร์ (GIS) และปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีปัจจัยหลัก คือ จำนวนประชากร 300,000 – 350,000 คน จำนวนสถานศึกษาต่อเขตอยู่ระหว่าง 150 – 300 แห่ง และยังมีปัจจัยรอง คือ สถานศึกษาประเภทอาชีวศึกษา สถาปเสรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม และงบประมาณเพื่อการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา เขตปกครองของแต่ละจังหวัด โดยไม่แยกอำเภอและไม่รวมอำเภอ อันดับ 1 และ 2 ไว้ด้วยกันอีก และพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษที่มีความยากลำบากในการเดินทาง การคมนาคมไม่สะดวกก็ถูกนำมาพิจารณาด้วย คำถามที่ควรจะถูกถามต่อไปก็คือ ทำไมถึงกำหนดขนาดของเขตให้เล็กกว่านี้ ซึ่งเป็นคำถามที่เป็นห่วงว่า เขตพื้นที่การศึกษาที่มีขนาดใหญ่ ภาระงบประมาณและการดูแลก็น่าจะมากตามไปด้วย เหตุผลในมุมมองของกระทรวงศึกษาธิการ (วิเศษ เพชรเกษม .2545 : 259)

1. การบริหารและการจัดการแบบเขตพื้นที่การศึกษาเป็นรูปแบบใหม่ไม่เคยดำเนินการมาก่อน สิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คือความเพียงพอของทรัพยากร
2. เมื่อขนาดใหญ่พร้อมแล้วก็อาจปรับปรุงขนาดพื้นที่ให้เล็กลงได้
3. ควรแยกงานศาสนา วัฒนธรรม และผลศึกษาออกจากกระทรวงศึกษาธิการ และแยกอาชีวศึกษา ออกจากเขตพื้นที่การศึกษา ออกไปยอมทำให้จำนวนสถานศึกษา และภารกิจที่เขตพื้นที่การศึกษาต้องดูแลมีปริมาณน้อยลง

ในประเด็นของขนาดเขตพื้นที่ศึกษานั้น อมรวิรัช นาคทรพรพ (2545) กล่าวว่ากำหนดพื้นที่หลัก ๆ ทำให้มีความรู้สึกว่ “บ้านเดียวกัน” จะได้มาช่วยกันดูแลโรงเรียนได้อย่างสนิทสนมกลมเกลียว และโรงเรียนที่มีให้ดูก็ไม่มาก แต่ไม่ถึง 10 โรงเรียน โดยเฉลี่ยจะได้ดูแลใกล้ชิด ซึ่งได้ยกตัวอย่างของรัฐเพนซิลวาเนีย ซึ่งมีประชากรราวสิบสองล้าน แต่มีเขต (school district) ถึง 501 มีตั้งแต่ขนาดเล็กๆ ประชากรไม่ถึงหมื่นคนดูแลโรงเรียนไม่ถึง 10 โรงเรียน ไปถึงเขตใหญ่ ๆ ประชากรหลายแสนคนดูแลโรงเรียนกว่า 200 โรงเรียน ในเขต ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และประชากร ซึ่งส่วนใหญ่ก็กำหนดตามเขตชุมชน ที่เรียกว่า town หรือเมืองเล็ก ๆ ขนาดใกล้เคียงกับตำบลของเรา คือมีประชากรราวหมื่น สองหมื่นคนโดยเฉลี่ย

สำหรับเขตการศึกษาโดยภาพรวมของสหรัฐอเมริกา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549:62) ว่าสหรัฐอเมริกามีเขตการศึกษากว่า 150,000 เขต มีโรงเรียนประถมและมัธยมรวมกัน

ประมาณกว่า 83,000 แห่งเมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยของจำนวนโรงเรียนใน 1 เขตการศึกษาจะพบว่า ใน 1 เขตการศึกษามีโรงเรียนประมาณ 5 โรงเรียน

ดังนั้นถ้าพิจารณาจากมุมมองต่าง ๆ ข้างต้นและอาจสรุปได้ว่า จำนวนหรือขนาดของเขตพื้นที่การศึกษา จะใหญ่หรือเล็ก จะมากหรือน้อยก็มีเหตุผลประกอบทั้งสิ้น เช่นกรณีของ 175 เขตของประเทศไทย ที่เลือก 175 เขต และพิจารณาเหตุผลต่าง ๆ แล้วก็สรุปได้ว่านอกจากเกณฑ์จำนวนประชากร จำนวนสถานศึกษาแล้ว เกณฑ์สำคัญที่เป็นตัวแปรทำให้เลือก 175 เขต ก็คือเกณฑ์ประหยัด ที่ว่าประหยัดก็คือ ประหยัดทรัพยากรและงบประมาณสำหรับงบประมาณที่วิเคราะห์โดยสำนักนโยบายและแผนว่า ในปัจจุบันงบประมาณที่คาดว่าจะใช้บริหารงานทั่วไป และนิเทศติดตามและพัฒนาวิชาการ ทั้งสิ้น 693,000,000 บาท ขณะที่งบประมาณในปัจจุบัน 624,538,674 บาท ดังนั้นในการบริหารจัดการแบบ 175 เขต จะใช้งบประมาณเพิ่ม 68,461,326 บาท และด้านบุคลากรเมื่อพิจารณาตัวบุคลากร เขตละประมาณ 100 คน จำนวน 175 เขตเท่ากับ 17,500 คาดว่าจะโอนไปกระทรวงวัฒนธรรม 2,022 คน รวม 19,522 คน คาดว่าจะเหลือบุคลากรสุทธิ 3,680 คน ซึ่งจะสามารถเกลี้ยสถานศึกษาได้โดยสมัครใจ เพราะสถานศึกษาต้องรับภาระการกระจายอำนาจ 4 ด้าน เป็นต้น

จากข้อมูลดังกล่าวมาชี้ให้เห็นว่า การแบ่งเขตการศึกษาของประเทศไทยเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขนโยบายของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และพันธกิจที่ดำเนินการมุ่งเน้นเพื่อดูแลโรงเรียนในชุมชน ทั้งนี้ในการจัดตั้งเขตพื้นที่มีองค์ประกอบสำคัญของการพิจารณาได้แก่ การใช้จำนวนโรงเรียน จำนวนประชากร เขตอำเภอเป็นเงื่อนไขในการกำหนด มีการบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการเขตการศึกษา ภายใต้องค์ประกอบเหล่านี้มีกลไกการบริหารจัดการในลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของชุมชน ผู้ปกครอง โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการศึกษา

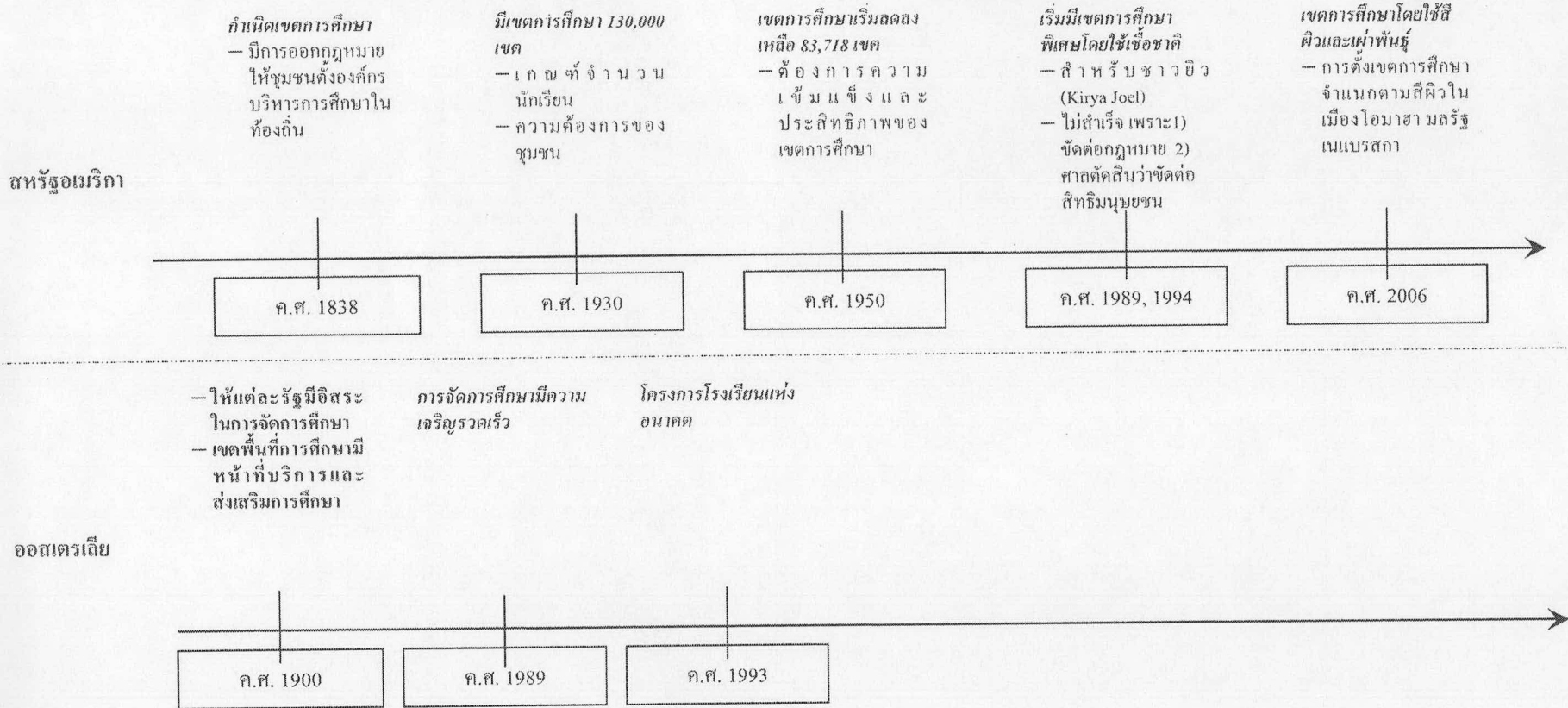
จุดเด่นของการศึกษาในระดับพื้นที่ของประเทศไทยคือ กระจายโอกาสให้กับประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น ภายใต้เงื่อนไข ประสิทธิภาพในการบริหารงานยังไม่ดีพอ และมีแนวโน้มและโจทย์ที่ท้าทายในอนาคต เขตการศึกษาควรจะมีขนาดเล็กลง เพื่อมีความใกล้ชิดกับประชาชนและสะท้อนความเป็นท้องถิ่นมากขึ้น

ตารางที่ 8 พัฒนาการการจัดเขตการศึกษาในประเทศไทย

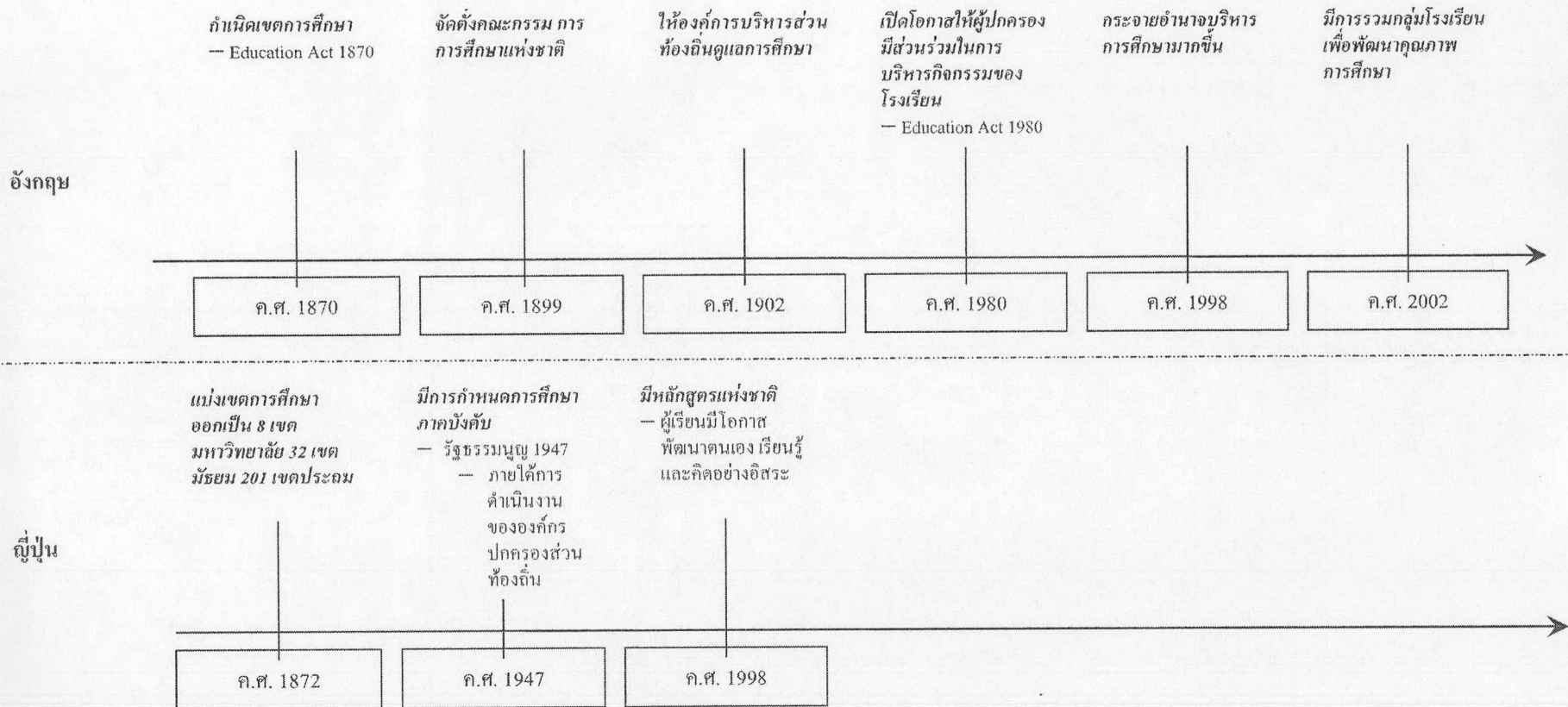
สรุปภาพรวมพัฒนาการของการกระจายอำนาจสู่เขตการศึกษาของไทย
<ul style="list-style-type: none"> • ที่มาของเขตการศึกษาเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐ • เป้าหมายเริ่มแรก เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และพันธกิจที่ดำเนินการมุ่งเน้นเพื่อดูแลโรงเรียนในชุมชน • มีการเคลื่อนตัว/ปรับตัว ในระยะแรกที่มีเขตพื้นที่การศึกษาไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน ในระยะต่อมา เมื่อเขตมีขนาดเล็กลงประชาชนจะใกล้ชิดมากขึ้น • องค์ประกอบของการกำหนดพื้นที่การศึกษา ใช้จำนวนโรงเรียน จำนวนประชากร เขตอำเภอเป็นเงื่อนไขในการกำหนด มีการบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการเขตการศึกษาโดยให้ประชาชนและองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วย • จุดเด่น กระจายโอกาสให้กับประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น • จุดด้อย ประสิทธิภาพในการบริหารงานยังไม่ดีพอ • แนวโน้มและ โจทย์ที่ท้าทายในอนาคต เขตการศึกษาควรมีขนาดเล็กลง เพื่อมีความใกล้ชิดกับประชาชนและสะท้อนความเป็นท้องถิ่นมากขึ้น

จากพัฒนาการการแบ่งเขตพื้นที่ทางการศึกษาที่น่าเสนอในเบื้องต้น สามารถสรุปเป็นแผนผังแสดงพัฒนาการของเหตุการณ์สำคัญ (Event Post) ของการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาทั้งในและต่างประเทศ ดังแผนภาพต่อไปนี้

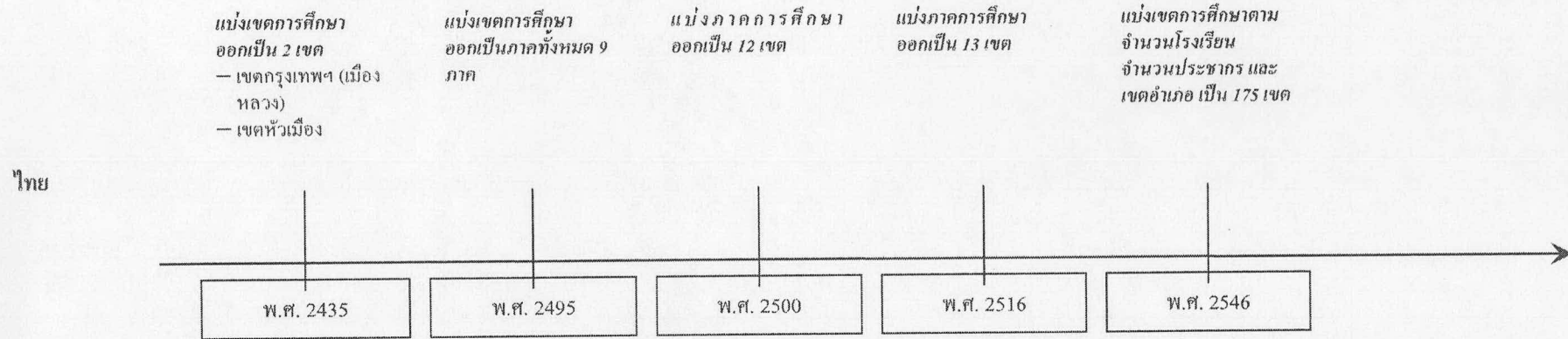
แผนภูมิที่ 8 พัฒนาการการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาทั้งในและต่างประเทศ



แผนภูมิที่ 8 (ต่อ) พัฒนาการการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาทั้งในและต่างประเทศ



แผนภูมิที่ 8 (ต่อ) พัฒนาการการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาทั้งในและต่างประเทศ



ตอนที่ 2 การเปรียบเทียบเขตพื้นที่การศึกษา ตามนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษา ทั้งในและต่างประเทศ

การเปรียบเทียบหลักการแนวคิดและรูปแบบการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาและการดำเนินงานของไทยและต่างประเทศ 4 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อังกฤษ และญี่ปุ่น นั้น พิจารณาวิเคราะห์ในกรอบ 6 ด้านคือ

1) ความเป็นเอกภาพ พิจารณาความเป็นนิติบุคคล ซึ่งทำให้องค์กรทางการศึกษามีงบประมาณหรือสามารถจัดงบประมาณได้เอง มีทรัพย์สินหนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

2) การกระจายอำนาจ พิจารณาความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อิสระในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารจัดการงานหลักขององค์กรทางการศึกษา เช่น การจัดทำหลักสูตร การพัฒนาการจัดการเรียนรู้ และการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ในองค์กร

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน พิจารณาการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา เป็นต้น

4) ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ พิจารณาการเสริมสร้างความสามารถในท้องถิ่น ให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่และจุดมุ่งหมายปลายทางแห่งชีวิตของชุมชนของตนเอง อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

5) ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง พิจารณาความแตกต่างทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง ในการบริหารจัดการดำเนินการเขตพื้นที่การศึกษาได้

6) การดำเนินการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 4 ด้าน คือ วิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

กรณีศึกษาที่ 1 สหรัฐอเมริกา

โดยหลักการสำคัญในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย

- 1.1 เขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกาจะแบ่งเป็นเอกเทศจากเขตปกครองท้องถิ่น
- 1.2 เขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกาคือเป็นหน่วยบังคับบัญชาของสถานศึกษา
- 1.3 เขตการศึกษาสหรัฐอเมริกาต้องมีหน้าที่หลักในการจัดการศึกษาระดับประถม ศึกษา และมัธยมศึกษาเท่านั้น

สำหรับการแบ่งเขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐจะใช้จำนวนนักเรียนเป็นหลักในการกำหนดเขตการศึกษา รองลงมาคือแบ่งตามระดับและประเภทของโรงเรียน เขตปกครองและสภาพทางภูมิศาสตร์ การคมนาคม ความห่างไกลจากเขตอื่น และระยะทางระหว่างสถานศึกษา

เมื่อนำมาพิจารณาในกรอบของความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และการดำเนินงานการกระจายอำนาจ 4 ด้าน พบว่า

1) ความเป็นเอกภาพ

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบประธานาธิบดี มีระบบสหพันธรัฐ มีรัฐบาลกลาง (federal government) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายระดับชาติ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานภาพรวมของประเทศ มลรัฐ 50 มลรัฐ มีอิสระในการกำหนดนโยบาย และดำเนินการภายในมลรัฐ ทำให้เห็นว่าระบบการบริหารจัดการศึกษา ในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกา มีโครงสร้างระบบเป็นเอกภาพ แต่ลักษณะการดำเนินงานแตกต่างกัน โครงสร้างภาพรวมมีกระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายระดับชาติ และประสานงานระหว่างมลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีสภาการศึกษา มลรัฐ รับผิดชอบบริหารจัดการศึกษา กระจายอำนาจให้เขตการศึกษา (school district) ซึ่งมีผู้ว่าการเขต และคณะกรรมการเขตการศึกษา ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการศึกษาของเขตการศึกษา แต่ละเขตการศึกษาจะแบ่งเป็นเอกเทศจากเขตปกครองท้องถิ่นเพื่อความอิสระในการบริหารจัดการ ในแต่ละเขตการศึกษาจะแบ่งออกจากกัน โดยอาศัยเกณฑ์จำนวนนักเรียนเป็นหลัก เพื่อสะดวกในการจัดการศึกษา และรับผิดชอบจัดการศึกษาคือ ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญข้อที่ 10 แก้ไขเพิ่มเติม ที่ว่า “บรรดาอำนาจที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติมอบหมายให้เป็นของสหรัฐฯ หรือที่มิได้ห้ามมลรัฐไม่ให้มีนั้น ให้สงวนไว้ให้แก่มลรัฐต่าง ๆ หรือแก่ประชาชน” ซึ่งพอสรุปได้ว่า อำนาจใดที่มีได้บัญญัติไว้เป็นอำนาจของส่วนกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของมลรัฐหรือประชาชนโดยทั่วไปตามลำดับ ในกรณีของการศึกษาในสหรัฐอเมริกา เป็นภารกิจที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของส่วนกลางจึงเป็นหน้าที่ของมลรัฐที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการ จากประเด็นดังกล่าว ทำให้มลรัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่จะดูแลการจัดการบริหารการศึกษาของโรงเรียนในรัฐ รัฐจะออกกฎหมายที่จะดูแลการจัดการบริหารการศึกษาของโรงเรียนในรัฐ จะออกกฎหมายเพื่อกำหนดภาษี และให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่โรงเรียนในท้องถิ่นเพื่อที่จะสามารถการบริหารจัดการในเขตการศึกษา (school district) ดูแลการศึกษา ระดับพื้นฐาน คือตั้งแต่ก่อนประถมศึกษา

ประถมศึกษา มัธยมศึกษา มัธยมศึกษาตอนปลายโดยมีการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการบริหารการศึกษา (board of education) ได้

สหรัฐอเมริกา มีเขตการศึกษาประมาณ 15,000 เขต มีโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา รวมกันประมาณ 83,000 แห่ง เฉลี่ย 1 เขตการศึกษามีจำนวนโรงเรียน 5 โรง ถือว่าเป็นเขตขนาดเล็ก เขตการศึกษา (school district) ที่มีขนาดเล็ก จะมีเอกภาพผู้คนอยู่ร่วมกันด้วยความผูกพัน มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งมีงานวิจัยที่เปรียบเทียบเขตการศึกษาขนาดใหญ่กับเขตการศึกษาขนาดเล็ก พบว่า ผู้คนในเขตการศึกษาขนาดเล็กอยู่ด้วยกันอย่างมีเอกภาพแล้ว ผลผลิตที่เกิดจาก school district ขนาดเล็กก็คือ อัตราการเรียนจบ และอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยม มีสูงกว่า school district ขนาดใหญ่ (Bowen, 2007)

2) การกระจายอำนาจ

เขตการศึกษา (school district) ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้มีอำนาจหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง ที่เรียกว่า เขตพิเศษ (special district) เพราะเป็นการบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำไม่ได้ จำเป็นต้องให้เขตพิเศษเหล่านี้ดำเนินการ เขตการศึกษา (school district) มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียว คือ การบริหารงานโดยคณะกรรมการเขตการศึกษา มาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่กำหนดนโยบาย เช่น กำหนดค่าเล่าเรียน หลักสูตร จำนวนครู เป็นต้น Luneburg และ Ornstein (1991) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา ได้แก่ ด้านหลักสูตร ซึ่งคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา มีหน้าที่ในการพัฒนาหลักสูตรตามข้อกำหนดกฎหมายและคู่มือของรัฐ และให้ความเห็นชอบแบบเรียน จำนวนครู คณะกรรมการการศึกษามีหน้าที่ในการจ้างบุคลากรทางการศึกษาในเขตการศึกษา และสร้างความสัมพันธ์กับบุคลากร โดยเฉพาะการต่อรองกับสมาคม ชมรมวิชาชีพต่าง ๆ กรณีตัวอย่าง ในมลรัฐออริกอน (Oregon) ครูในเขตการศึกษาของออริกอนจะมีการจ้างครูตามจำนวนนักเรียนในแต่ละระดับการศึกษา โดยยึดตามแนวทางของมลรัฐหรือเขตการศึกษา ซึ่งจำนวนครูจะสอดคล้องกับจำนวนนักเรียน ในมลรัฐนี้อัตราส่วนของนักเรียนต่อครู เท่ากับ 18 : 4 และครูทุกคนต้องมีใบประกอบวิชาชีพ และใบประกอบวิชาชีพจะระบุตามระดับการศึกษา ตามวิชาที่สอน โดยรับจากคณะกรรมการมาตรฐานและการประกอบวิชาชีพ ด้านการกำหนดค่าเล่าเรียนคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษาต้องรับผิดชอบในการจัดหา สรรหา และกำกับดูแลค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในเขตการศึกษาของตน

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

เขตการศึกษา (school district) เป็นการจัดการศึกษาในระดับพื้นฐาน จึงมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งเขตการศึกษามีองค์ประกอบที่สำคัญคือ มีความอิสระในการบริหารจัดการ โดยคณะกรรมการที่เรียกว่า school board, board of trustees หรือ school committee ซึ่งที่มาของคณะกรรมการดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งเขต

การศึกษา มีอายุการทำงาน 3 – 4 ปี แล้วแต่การศึกษานั้น ๆ ซึ่งการทำงานของคณะกรรมการเขตการศึกษาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน เป็นการทำงานที่ไม่มีค่าตอบแทนทั้งรายเดือนและรายประชุม แต่เขาเหล่านั้นจะมีความภาคภูมิใจในตำแหน่งเกียรติยศที่ได้ดูแลนโยบายการศึกษาท้องถิ่นด้วยตนเอง กรณีดังกล่าวของมลรัฐเท็กซัส เขตการศึกษาแจสเปอร์ คณะกรรมการเขตการศึกษา (board of trustees) คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยคณะกรรมการ (trustee) จำนวน 7 คน ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งเขตการศึกษา มีวาระการทำงาน 3 ปี โดยแบ่งการเข้าสู่อำนาจในการเลือกตั้งกระจายกันไปทุกปี คือ ปีละ 2 คน 2 ปี ปีละ 3 คนอีก 1 ปี เช่น ค.ศ.2000 เลือก 2 คน ค.ศ. 2001 เลือก 2 คน และค.ศ.2002 เลือกอีก 3 คน เวียนกันเรื่อยไปอย่างต่อเนื่อง มีการกำหนดวันเลือกตั้งไว้คงที่ ทำให้เห็นว่าการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างชัดเจน มีความเป็นท้องถิ่น ไม่ขึ้นอยู่กับเขตปกครองท้องถิ่น เพราะ คณะกรรมการเขตการศึกษาถูกกำหนดคุณสมบัติพื้นฐาน การมีถิ่นที่อยู่ในเขตการศึกษา และผู้เลือกตั้งก็เป็นคนท้องถิ่นในเขตการศึกษา ความเป็นคน “ของ” ท้องถิ่น เลือกตั้งมา “โดย” คนในท้องถิ่น ให้มาทำงาน “เพื่อ” คนในท้องถิ่นเพื่อการศึกษาของบุตรหลานในท้องถิ่น

แม้ในหน้าที่ความรับผิดชอบของเขตการศึกษายานบริหารความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ถือเป็นงานหลักที่เขตการศึกษากำหนดให้ โรงเรียนและชุมชนกำหนดวิสัยทัศน์ทางการศึกษาร่วมกัน ทำแผนปรับปรุงโรงเรียนร่วมกัน รับข่าวสารของโรงเรียน โดยเฉพาะในกฎหมายที่สำคัญของการศึกษาอเมริกาคือ No Child Left Behind Act of 2001 ได้กำหนดให้ผู้ปกครองสามารถรับข่าวสาร การเรียนของลูก คุณภาพของโรงเรียน มีสิทธิในการเลือกโรงเรียน และให้โรงเรียน เขตการศึกษาและมลรัฐ รับผิดชอบต่อประสิทธิภาพของตน ถือว่าเป็นการสร้างทางเลือกให้ผู้ปกครอง โดยการรายงานผลการพัฒนาผู้เรียน การสร้างทางเลือกให้ผู้ปกครองที่มีความต้องการพิเศษ เช่น ค่อยย้ายโรงเรียน เป็นต้น

ในปัจจุบันมีเขตการศึกษาจำนวน 15,000 เขต มีโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาจำนวน 8,300 โรง จำนวนโรงเรียนประถมศึกษา 60,000 โรง และมีมัธยมศึกษา 23,000 โรง คิดเฉลี่ยหลัก 1 เขตการศึกษา มีจำนวนโรงเรียนประมาณ 5 โรง แสดงให้เห็นว่า เขตการศึกษามีขนาดเล็ก Bowen, (2007) ได้กล่าวถึงเขตการศึกษา (school district) ที่มีขนาดเล็ก มีข้อดีคือจะได้รับการสนับสนุนจากชุมชน ผู้ปกครองสูง ผู้คนมีความสัมพันธ์กันมาก ความร่วมมือของผู้ปกครองเกิดขึ้นง่ายและมีความเข้มแข็งซึ่งในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา Howley (1994) ได้ยืนยันว่า เขตการศึกษาขนาดเล็กผลเชิงบวกที่เกิดขึ้น เช่น ทักษะที่ดีของชุมชน ผู้ปกครอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ การสนับสนุนให้บุตรหลานเข้าเรียน สอดคล้องกับแนวคิดของ Herber (1998) ที่ว่า เขตการศึกษา (school district) ขนาดเล็กจะให้ผลผลิตหรือประสบความสำเร็จในการดำเนินงานมากกว่าเขตการศึกษาขนาดใหญ่ และสามารถสร้างสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ดีแก่ผู้เรียนได้ แต่ในระยะหลังมีผู้ท้วงติงว่าการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองที่มีต่อเขตพื้นที่การศึกษาและ โรงเรียน ส่วน

ใหญ่จะสนับสนุนในเรื่องของการบริหารทางการศึกษามากกว่าการเรียนการสอน เช่น อาจารย์ การบริการขนส่ง เทคโนโลยี (Hoxby, 2001) ในมลรัฐออริกอนมีแนวทางการดำเนินงานของเขตการศึกษา (school district) ในการมีส่วนร่วมของชุมชน เสนอความคิด ดัชนีชี้วัดการมีส่วนร่วมของชุมชน มิใช่คู่มือหรือพิจารณาจากสมรรถนะ (Competency) ในเรื่องของ อ่าน เขียน และคณิตศาสตร์อย่างเดียว ต้องดูที่วัฒนธรรมประกอบด้วย เช่น สุขภาพ สิ่งแวดล้อม และบุคลิกภาพ หรือคุณสมบัติอันพึงประสงค์ เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความรับผิดชอบ โดยสรุป จะวัดความสำเร็จการมีส่วนร่วมของชุมชน วิทยากร ต้องดูที่ สมรรถนะ วัฒนธรรม คุณลักษณะอันพึงประสงค์ และปัจจัยอื่นด้วย เช่น ตัวนักเรียน พ่อแม่ผู้ปกครอง (Oregon, 2003)

4) ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ

สิทธิและโอกาสที่ให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพนั้นเห็นได้ชัดเจนในกฎหมายสำหรับปฏิรูปการศึกษาลับล่าสุดของสหรัฐอเมริกาซึ่งประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้ลงนามเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2545 กฎหมายเชื่อว่า “No Child Left Behind Act of 2001” หรือ “เยาวชนอเมริกันทุกคนต้องได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูง” ด้วยเหตุผลว่ายังมีนักเรียนที่ยากจนที่สุดของประเทศอีกมากมายถูกทอดทิ้ง นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เกือบร้อยละ 70 ที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดในเมืองไม่สามารถผ่านการอ่านระดับพื้นฐานในการทดสอบการอ่านระดับชาติได้ และนักเรียนในชั้นปีสุดท้ายของโรงเรียนมัธยมศึกษา มีผลการสอบตามหลังประเทศไชปรัสและสาธารณรัฐอเมริกาได้ ในการทดสอบคณิตศาสตร์ระดับนานาชาติ และโครงการที่ผ่านมาที่รัฐบาลกลางได้สร้างสรรค์ขึ้นมาในรูป “หนึ่งปัญหา หนึ่งโครงการ” ในวงเงิน 120 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาหรือประมาณ 5,400 พันล้านบาท ผลที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายความเป็นเลิศทางการศึกษาได้ วิกฤตของชาติเกิดขึ้น กลุ่มคนรวย กลุ่มอเมริกันเชื้อสายอังกฤษ เป็นกลุ่มชนที่อ่านหนังสือได้ กลุ่มคนยากจนและชนกลุ่มน้อยอื่นๆ อ่านหนังสือไม่ได้ซึ่งแสดงถึงรัฐไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในประเทศได้ เมื่อ No Child Left Behind Act of 2001 เกิดขึ้นด้วยองค์ประกอบที่รัฐต้องการให้มลรัฐ เขตการศึกษาและโรงเรียนรับผิดชอบต่อผลการเรียนของนักเรียน ถ้าดำเนินการไม่ได้ก็จะถูกลงโทษจากรัฐบาลกลาง และให้พ่อแม่และผู้ปกครองได้มีโอกาสดูแลรับรู้พัฒนาการเรียนของบุตร และมีสิทธิ์เลือกโรงเรียนได้ ซึ่งรัฐก็จะส่งเสริมและมอบอำนาจให้แก่มลรัฐและเขตการศึกษา ดำเนินการจัดทำโครงการที่ปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนและเสริมสร้างคุณภาพครู เพื่อพัฒนาคุณภาพนักเรียนต่อไป

5) ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง

ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความแตกต่างของประชากร ตามเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งการแบ่งเขตการศึกษาส่วนใหญ่คำนึงถึงจำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์หลัก ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ก็มีบ้าง เช่น ปัจจัยทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ยกตัวอย่างกรณีกลุ่มของชาวฮิว (Kiryas Joel) ประมาณ 200 คน ไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนทั่วไปได้ ในครั้งแรกได้ตั้งเขต

การศึกษาขึ้นใน ค.ศ.1994 แต่ถูกยกเลิกเพราะขัดกับกฎหมายบางประการของประเทศ และ ค.ศ. 1989 จัดตั้งขึ้นใหม่ แต่ในที่สุดก็ถูกยกเลิกโดยคำตัดสินของศาลว่า ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และความเสมอภาค เพราะปกติรัฐจะให้การช่วยเหลือการศึกษามากกว่า จะช่วยเหลือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และกรณีของมลรัฐเนแบรสกา ในเมืองโอมาฮา ที่ออกกฎหมายแบ่งเขตการศึกษาโดยอาศัยเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และกำหนดสัดส่วนของนักเรียนตามสีผิว ในค.ศ.2006 และมีผลใน ค.ศ 2008 ถึงแม้ สหรัฐอเมริกาจะมีกลุ่มหลากหลาย มีการแบ่งเขตการศึกษาโดยใช้เกณฑ์ทางวัฒนธรรมก็ตาม แบ่งตามสิทธิของประชาชนอเมริกัน แต่ในที่สุดส่วนใหญ่ก็ถูกศาลตัดสินให้ยกเลิกไป (http://en.wikipedia.org/wiki/kiryas_Joel,_New_York, 9/1/2551)

6) การดำเนินงานการกระจายอำนาจทางการศึกษา

6.1) การบริหารวิชาการ การกระจายอำนาจด้านวิชาการของสหรัฐอเมริกา ยึดแนวคิดแบบประชาธิปไตย การพัฒนาโรงเรียน โดยเฉพาะด้านวิชาการควรมาจากฐานคิดของประชาชน จากชุมชนในท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่การจัดทำหลักสูตรแบบเรียน การจัดโปรแกรมการเรียน การสอน ตลอดจนการจัดการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับท้องถิ่น ถึงแม้ว่าเขตการศึกษาจะเป็นผู้จัดทำ แต่ก็ให้ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมด้วยและที่สำคัญที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลหรือเขตการศึกษาดูแลจัดการนักเรียนในทางวิชาการได้ดีก็คือ มีการจัดทำข้อมูลผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในลักษณะหมวดหมู่ตามลักษณะของนักเรียน เพื่อดูแลนักเรียนอย่างทั่วถึง เช่น การแบ่งตามเชื้อชาติ ภาษาที่ใช้ ความสามารถ และประเภทของนักเรียน เป็นต้น

6.2) การบริหารงบประมาณ รัฐบาลกลางได้กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเองทั้งหมด ที่ได้จากภาษีโรงเรือน และที่ดินของท้องถิ่น ซึ่งบางครั้งในเขตการศึกษาที่ยากจนก็มีปัญหา นโยบายขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางและมลรัฐ อันนำไปสู่การแทรกแซงทางการศึกษา เช่น การบริหารงานบุคคล หลักสูตรและเกณฑ์การจบ เป็นต้น

6.3) การบริหารงานบุคคล ในเขตการศึกษาจะมีคณะกรรมการการศึกษาของเขตการศึกษา ทำหน้าที่จ้างบุคลากร ครู สร้างความสัมพันธ์กับบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับ ในการต่อรองกับสมาคม และชมรมวิชาชีพ โดยเฉพาะในเขตการศึกษาขนาดเล็ก

6.4) การบริหารทั่วไป การจัดการศึกษาของเขตการศึกษา ที่มีความหลากหลาย สนองตอบความต้องการของชุมชนมีโอกาสนเลือกส่งบุตรหลานเข้าเรียนได้ มีการโยกย้ายสถานที่เรียนได้ง่าย

จากหลักการแนวคิดและกรอบพิจารณา 6 ด้าน เกี่ยวกับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกาแล้วสามารถสรุปข้อดี ข้อเสีย และข้อเสนอแนะได้ดังนี้

ข้อดี

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ในสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นตัวอย่างของการมีส่วนร่วม นับตั้งแต่รวมตัวกันเพื่อสร้างเขตการศึกษา การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการการศึกษาในเขตการศึกษา และในโรงเรียน และประชาชนพยายามใช้สิทธิในการบริหารจัดการกลุ่มของตนเอง เช่น กลุ่มยิว กลุ่มลาตินอเมริกัน และผิวดำ โดยการสร้างเขตการศึกษาขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

2. ถึงแม้ว่าเขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกาจะดูแลการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเป็นหลัก แต่การแบ่งเขตการศึกษาย่อย ๆ ก็ยังพิจารณาที่จำนวนนักเรียน เพื่อประสิทธิภาพผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ประการหนึ่งเพื่อสิทธิประโยชน์และโอกาสในการได้รับการศึกษาอีกประเทศหนึ่ง เพราะในบางพื้นที่มีประชากรอยู่น้อยโดยเฉพาะในชนบท

3. ความหลากหลายของรูปแบบของโรงเรียน อาจเป็นการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน เพื่อชื่อเสียงของโรงเรียน

4. โรงเรียนถึงแม้ว่าจะมีขนาดเล็ก ห่างไกล แต่ก็ยังมีเขตการศึกษาและชุมชนให้การดูแลส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง และสามารถตอบสนองชุมชนได้ดีกว่าคุ้มค่าและสะท้อนความห่วงใยที่จริง

ข้อด้อย

1. การให้อิสระแก่เขตการศึกษาที่หลากหลายมากมาย และขนาดของเขตการศึกษาที่แตกต่างกันมาก โดยเฉพาะ 1 เขตการศึกษามีโรงเรียนสังกัดเพียง 5 โรงเรียน แสดงถึงให้อิสระอย่างมากแต่ขาดการควบคุม ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อมาตรฐาน การศึกษาของประเทศ

2. จากรัฐธรรมนูญที่ให้มลรัฐแต่ละรัฐเป็นผู้จัดการดูแลการศึกษา แต่ให้รัฐบาลกลางหรือกระทรวงศึกษาธิการดูแลนโยบาย เป็นช่องว่างสำหรับการดูแลควบคุมมาตรฐานการศึกษาของประเทศ

ข้อเสนอแนะ สหรัฐอเมริกาควรคำนึงถึงหลักสูตรชาติ มาตรฐานการศึกษาชาติ เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาการศึกษาของชาติ ถึงแม้ขณะนี้สหรัฐอเมริกามีกฎหมายของรัฐบาลกลาง ชื่อว่า No Child Left Behind Act of 2001 โดยให้มลรัฐ เขตการศึกษา และโรงเรียนดูแลรับผิดชอบต่อผลการเรียนของนักเรียนและมีบทลงโทษนั้น แต่ยังไม่ปรากฏผลนัก ก็น่าจะเป็นนิมิตหมายอันดีของการศึกษาอเมริกันระดับหนึ่ง

สรุป

การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกาที่ใช้เกณฑ์จำนวนนักเรียนเป็นหลัก ในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาตามความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองที่มีความแตกต่างกัน สามารถบริหารจัดการศึกษาได้ และการดำเนินงานการกระจายอำนาจ 4 ด้านสะท้อนให้เห็นถึงการกระจายจำนวนเขตการศึกษา จำนวนนักเรียนในห้องเรียนที่เหมาะสมกับพื้นที่และโอกาสในการเรียน จากโรงเรียนในสหรัฐอเมริกาจำนวน 83,000 โรงเรียน ในเขตการศึกษา 15,000 เขต เฉลี่ยใน 1 เขตการศึกษา มีโรงเรียนจำนวน 5 โรงเรียน และขนาดของนักเรียนใน 1 ห้องเรียนประมาณ 18-20 คน ในเขตเมืองเขตการศึกษามีจำนวนโรงเรียนมาก ในขณะที่เขตการศึกษามีจำนวนโรงเรียนน้อย ทำให้โอกาสของนักเรียนทุกคนที่ประชาชนในห้องเรียนมีความคุ้นเคย ผูกพัน ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้เต็มที่ และที่สำคัญการแบ่งเขตการศึกษาแบบนี้เกิดประโยชน์แก่ทุกกลุ่มคนในสังคมไม่ว่ารวย จน ชนบท และในเมือง

ดังนั้นการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกาโดยใช้เกณฑ์จำนวนนักเรียนจึงยังเป็นเกณฑ์ที่มีความเหมาะสม เพราะเกิดประสิทธิภาพ และประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่

กรณีศึกษาที่ 2 ประเทศออสเตรเลีย

หลักการสำคัญในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของออสเตรเลีย ประกอบด้วย

- 2.1. เขตพื้นที่การศึกษาของออสเตรเลียเป็นเขตเดียวกับเขตปกครอง
- 2.2. มลรัฐทุกมลรัฐมีกระทรวงศึกษาธิการมลรัฐ รับผิดชอบการจัดการศึกษา แต่จะกระจายอำนาจนั้นลงสู่โรงเรียน โดยตราในลักษณะของหุ้นส่วน
- 2.3 การกระจายอำนาจการบริหารสู่สถานศึกษา โดยบริหารงานในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษา

สำหรับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศออสเตรเลีย ใช้เขตปกครองเป็นหลักในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา

เมื่อนำมาพิจารณาในกรอบของความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และการดำเนินงานการกระจายอำนาจ 4 ด้าน พบว่า

1) ความเป็นเอกภาพ

ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีสถานะเป็นสหพันธรัฐ (Federal state) มี 6 รัฐและ 2 เขตปกครอง มีการปกครองแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ รัฐมลสหพันธรัฐ (federal Government) หรือ

รัฐของเครือจักรภพ (The Commonwealth Government) ระดับมลรัฐ (state) และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมของการศึกษา มีกระทรวงศึกษาธิการวิทยาศาสตร์และการฝึกอบรมดูแลการศึกษาระดับชาติ มีกระทรวงศึกษามลรัฐรับผิดชอบการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแต่มลรัฐก็กระจายอำนาจมาสู่โรงเรียน แต่มีได้อยู่ในรูปของกฎหมายใด ๆ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ไม่มีอำนาจความรับผิดชอบหรือบทบาทใด ๆ ในการจัดการโรงเรียน มีแต่เพียงการให้บริการชุมชน ในฐานะเป็นแหล่งเรียนรู้ความอภัยสหาย ในรูปของพิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดชุมชน

ตามพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งเครือจักรภพ ค.ศ.1900 ได้กำหนดให้แต่ละรัฐมีอิสระในการจัดการศึกษา แต่การดำเนินงานมีการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบ ไปสู่โรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนมีอำนาจ และความรับผิดชอบในการตัดสินใจดำเนินการกิจสำคัญต่าง ๆ ภายใต้กรอบนโยบาย เป้าหมาย มาตรฐาน และความรับผิดชอบที่ส่วนกลางกำหนด รูปแบบการกระจายอำนาจแบบนี้เรียกว่า รูปแบบการจัดการโรงเรียนที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน การดำเนินการต่าง ๆ ต้องผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งกรรมการชุดนี้จำนวน 2 ใน 3 เป็นบุคคลภายนอก ระบบแบบนี้สามารถสร้างเอกภาพในการบริหารจัดการโรงเรียนได้ เพราะคณะกรรมการโรงเรียนจะรับผิดชอบในธรรมนูญโรงเรียนและเห็นชอบงบประมาณของโรงเรียนและการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว

2) การกระจายอำนาจ

ประเทศออสเตรเลีย มีการกระจายอำนาจสู่โรงเรียนโดยตรง โดยให้อำนาจในการตัดสินใจเกือบทั้งหมดให้กับโรงเรียน ได้แก่ การบริหารหลักสูตร บุคลากร ทรัพยากร โดยมีสภาโรงเรียน (school council) และฝ่ายอำนวยการศึกษา (director of school) เป็นผู้ดูแล ภายใต้ความเชื่อเป็นฐานว่าการปฏิรูปใด ๆ จะเกิดผลดีที่สุดชัดเจนที่สุด ควรจะจัดการที่หน่วยปฏิบัติการที่ใกล้ชิดกับโรงเรียนที่สุด นั่นคือโรงเรียน และเมื่อใดโรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา เพื่อบุตรหลานของตนเองย่อมจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพมากกว่าการจัดการศึกษาโดยโรงเรียนที่ควบคุมโดยรัฐ สำหรับการดำเนินงานของโรงเรียนแบบนี้จะใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นตัวนำ นับตั้งแต่การจัดสรรงบประมาณ โดยยึดหลักความเป็นธรรม ความยุติธรรม ความง่ายและโปร่งใส ปฏิบัติได้ มีความรับผิดชอบ เพียงพอ และมีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเป็นพิเศษสำหรับโรงเรียนและนักเรียนในท้องถิ่นยากจน ห่างไกลเด็กกลุ่มเสี่ยงและด้อยโอกาส ภายใต้การจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลสำเร็จและยังมีกลไกตรวจสอบด้วงดุล ในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการบริหารจัดการในแต่ละรัฐของออสเตรเลียจะมีคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาดูแลการศึกษาภายในเขตการศึกษาของตน และศึกษาธิการเขตดูแลโรงเรียน ในโรงเรียนภายใต้การดูแลของคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ตัวแทน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารจัดการศึกษาและคุณภาพ การศึกษาของโรงเรียนทำให้เกิดความเสมอภาคเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำทำให้นักเรียนจบ การศึกษาได้มาก

สิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญของประเทศออสเตรเลียก็คือ จุดมุ่งหมายในการปฏิรูป การศึกษาที่ต้องการเปิดโอกาสให้ทุกคนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยโรงเรียนพยายามจัด ทรัพยากรเพื่อสนองความต้องการของผู้เรียน เช่น ปฏิรูปหลักสูตร พัฒนาวิชาชีพครู สถานะและ ความสามารถของครูและ โรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อผลการจัดการสอนที่เกิดจากการใช้ทรัพยากร นั้น ซึ่งในออสเตรเลียระบบการจัดการศึกษาจะเน้นการประเมินมาตรฐานการศึกษา มีการวัดผล สัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชาติ และที่สำคัญ เปิดโอกาสให้ประชาชนทราบความเป็นไปคุณภาพ ของโรงเรียนก็คือ การประเมินผลการประเมินต่อสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง

4) ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ

ในมุมมองของประชาชนมีความเชื่อว่าเมื่อโรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา ด้วยตนเอง คุณภาพหรือประสิทธิภาพย่อมตกที่บุตรหลาน เป็นการสนองตอบความต้องการของ ท้องถิ่นได้อย่างดี รัฐบาลของออสเตรเลียให้ความเสมอภาคทางการศึกษาให้ได้รับการศึกษาอย่าง เสมอภาคเท่าเทียมกันมีการจัดการศึกษาหลายรูปแบบ เป็นการศึกษาแบบทางไกล และด้วยความ หลากหลายของเชื้อชาติ จึงมีการมุ่งเน้นให้ทุกเชื้อชาติที่อาศัยอยู่ มีความเท่าเทียมกันทางสังคม และ สิ่งที่ทำให้เห็นว่าออสเตรเลียสนใจต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพคือ การสนับสนุนงบประมาณแก่โรงเรียนโดยใช้รายงานผลการพัฒนาโรงเรียนเป็นหลักเพื่อจัดสรร ค่าใช้จ่ายรายหัว และจัดสรรงบประมาณพิเศษให้แก่เด็กโครงการพิเศษเช่น เด็กพิการ เด็กที่มี ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ

5) ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่อุดมด้วยทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะด้านหิน ทำให้ประชากรหลายเชื้อชาติจากทั่วโลกอพยพเข้ามาอาศัยเป็นจำนวนมากจนเป็นลักษณะเด่นที่ เรียกว่า “สังคมที่มีวัฒนธรรมหลากหลาย” (multicultural society) (ดรุณี จำปาทอง, 2549 : 1) ใน จำนวนดังกล่าวกว่าร้อยละ 90 เป็นเชื้อชาติอังกฤษ ที่เหลือเชื้อชาติยุโรปตะวันออก อะบอริจิน และ ชาวเอเชีย การอพยพดังกล่าวนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของชนกลุ่มน้อย รัฐบาลจึงมีนโยบายพหุวัฒนธรรม เป็นการยอมรับคนต่างวัฒนธรรมมาเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมออสเตรเลียอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่เป็นชาวพื้นเมือง อะบอริจิน ชาวเกาะดิงเคิม รัฐได้พยายามเป็นพิเศษที่จะ จัดเตรียมการศึกษาพิเศษเป็นการเฉพาะ เพื่อสนองความต้องการของชุมชน และจรรโลงวัฒนธรรม ของชุมชน เมื่อประเทศมีความหลากหลายในเชื้อชาติก็ย่อมหลากหลายทางศาสนาด้วย

6) การดำเนินการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจการศึกษาของออสเตรเลียเป็นการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบสู่โรงเรียน ให้โรงเรียนมีอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและดำเนินการที่สำคัญภายใต้กรอบนโยบายและมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด การกระจายอำนาจการบริหารไปยังสถานศึกษา 4 ด้าน ซึ่งจะต้องบริหารจัดการภายใต้ความเห็นชอบของกรรมการสถานศึกษาดังนี้

6.1) การบริหารวิชาการ โรงเรียนกำหนดมาตรฐานการเรียนรู้ในวิชาหลักได้ มีการประเมินผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ภาษาอังกฤษ และคณิตศาสตร์ทุกปี สำหรับวิชาชีพทุกรอบ 5 ปี และมีการรายงานผลต่อผู้ปกครอง

6.2) การบริหารงบประมาณ คณะกรรมการสถานศึกษาและโรงเรียน รวมถึงผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจควบคุมทรัพยากรเกือบทั้งหมด เช่นมีอำนาจจัดการกับงบดำเนินงานได้ถึงร้อยละ 90 เพื่อสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น และสามารถปรับเปลี่ยนประเภทของงบประมาณได้ เพื่อความเหมาะสมและจำเป็นเพื่อการเรียนรู้ของนักเรียน

6.3) การบริหารงานบุคคล โรงเรียนสามารถคัดเลือกครูได้เอง ตามความเหมาะสมของโรงเรียนได้

6.4) การบริหารทั่วไป โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองมีสิทธิมีเสียงในการบริหารโรงเรียนโดยผ่านสภาโรงเรียน

จากหลักการแนวคิดและกรอบพิจารณา 6 ด้านเกี่ยวกับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของออสเตรเลียแล้ว สามารถสรุปข้อดี ข้อเสีย และข้อเสนอแนะได้ดังนี้

ข้อดี

1. ออสเตรเลียมีลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่โรงเรียนโดยตรง โดยเฉพาะการบริหารงบประมาณ การจัดการเรียนการสอน และบุคลากร ทำให้การบริหารงานในโรงเรียนมีอิสระ และชุมชนกับโรงเรียนมีความใกล้ชิดกันมาก

2. มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับโรงเรียนและนักเรียนในท้องถิ่นยากจนห่างไกล โรงเรียนและนักเรียนด้อยโอกาส ทั้งจัดแบบรายโรงเรียนและรายหัว ตามระดับชั้นการศึกษา ภายใต้ความเชื่อที่ว่า ไม่ว่าโรงเรียนจะมีขนาดเล็กเพียงใดต้องมีงบประมาณเพียงพอสำหรับการจัดการศึกษา และนักเรียนทุกคนต้องได้เข้าเรียนอย่างมีคุณภาพทัดเทียมกัน

ข้อด้อย

1. ถ้ามีการให้โรงเรียนมีการจัดการงบประมาณด้วยตนเองมาก อาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเพราะ ประโยชน์ของการเงินและโทษของเงินย่อมเกิดขึ้น จะมีผู้เรียกผลประโยชน์และได้ผลประโยชน์

2. ทั้งนี้อาจเป็นปัญหาต่อมาก็คือความโดดเดี่ยวของโรงเรียนจากชุมชน เพราะโรงเรียนคิดแต่จะรับผิดชอบดูแลตนเอง ไม่สนใจชุมชน

ข้อเสนอแนะ ทั้งนี้คำสั่งเป็นคาบ 2 ชมของออสเตรเลียก็คือการใช้จ่ายประมาณ (เงิน) นำการศึกษา จะทำให้เกิดการแก่งแย่ง ตัวป้อนคือนักเรียนก็จะเกิดขึ้น ช่องว่างระหว่างโรงเรียนกับนักเรียนมีสูงขึ้น ช่องว่างระหว่างโรงเรียนกับชุมชนก็มากขึ้น ในที่สุดโรงเรียนก็จะโดดเดี่ยว

สรุป การจัดการศึกษาของออสเตรเลียมุ่งเน้นที่ความเป็นอิสระของโรงเรียน มองข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตการศึกษา เป็นเสมือนเขตในการแบ่งเขตให้ทราบว่าเขตการศึกษาอยู่ในมลรัฐใด แต่ไม่มีบทบาทใด ๆ ในการจัดการศึกษาและมาตรฐานการศึกษา หลักสูตรการศึกษาดังนั้น การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของออสเตรเลีย ก็คงไม่มีประโยชน์มาก จะเปรียบเทียบไปเป็นเขตโรงเรียนเสียมากกว่า

กรณีศึกษาที่ 3 ประเทศอังกฤษ

หลักการสำคัญในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศอังกฤษ ประกอบด้วย

- 3.1. เขตพื้นที่การศึกษาจะเป็นเขตพื้นที่เดียวกันกับเขตการปกครองท้องถิ่น
- 3.2. เขตพื้นที่การศึกษาไม่เป็นหน่วยบังคับบัญชาสถานศึกษา
- 3.3. เขตพื้นที่การศึกษาเป็นการแบ่งเขตพื้นที่เพื่อให้ทราบว่าบริเวณใดอยู่ในความดูแลของเขต และสะดวกในการประสานงานกับเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศอังกฤษ จะใช้เขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เขตพื้นที่ในเมือง เขตพื้นที่ตามเคาน์ตี (County) และเขตนอกเมือง

เมื่อนำมาพิจารณาในกรอบของความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปลอดภัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และการดำเนินการกระจายอำนาจ 4 ด้าน พบว่า

1) ความเป็นเอกภาพ

ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว มีรัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร มีการบริหารจัดการศึกษา ตามโครงสร้างประกอบด้วย กระทรวงศึกษาธิการ (Department for Children, Schools and Families) มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับประเทศ มีการจัดการศึกษาในระดับประเทศ มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาลงสู่ระดับท้องถิ่น ให้้องค์การบริหาร

การศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities : LEA) ซึ่งอยู่ภายใต้อาณาเขตเดียวกับเขตการปกครองท้องถิ่น

สำหรับการบริหารการศึกษาของประเทศอังกฤษ ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา มีองค์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (LEA) ทำหน้าที่ในการประสานงานและให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา การบริหารงานการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าว ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษา มีความเป็นอิสระและเบ็ดเสร็จในตนเอง ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวประกอบด้วย ผู้แทนจากผู้ปกครอง ผู้แทนจากบุคลากร ผู้แทนจากองค์การบริหารการศึกษา ผู้แทนจากผู้อุปการคุณและชุมชน และคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน การสอน

ตามพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ.1993 (The Education Act 1993) ได้มีการกำหนดกรอบโครงสร้างและการจัดสรรงบประมาณให้แก่นักเรียนเป็นหน่วยงานที่เรียกว่าหน่วยจัดสรรงบประมาณโรงเรียน (Funding Agency for school : FAs) ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนที่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ และในพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ.1996 (The Education Act 1996) ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดการศึกษา อำนาจหน้าที่ของรัฐในการศึกษาท้องถิ่น การกระจายอำนาจการจัดหลักสูตรและข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับและดูแลนักเรียน

2) การกระจายอำนาจ

เขตพื้นที่การศึกษาของอังกฤษ มิได้บังคับบัญชาโรงเรียนหรือสถานศึกษา ดังนั้นองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) มีหน้าที่รับผิดชอบการวางแผนและกิจกรรมต่างๆ ของนักเรียน โดยไม่ต้องเป็นผู้ควบคุมดูแล เป็นเพียงผู้อำนวยการความสะดวกและให้บริการต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามองค์การบริหารการศึกษาเป็นผู้นำเสนอวงเงินงบประมาณทั้งหมดของโรงเรียนในความรับผิดชอบ โดยยึดหลักความโปร่งใส คำนึงถึงจุดมุ่งหมาย การปรับปรุงคุณภาพและจำนวนนักเรียน แล้วรัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนให้โรงเรียน เพื่อให้สามารถบริหารตนเองได้มากขึ้นในการบริหารโรงเรียน ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ โดยให้มีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน และให้ผู้บริหารโรงเรียนมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการนโยบายและการตัดสินใจมากขึ้น รวมทั้งเรื่องงบประมาณ สำหรับงบประมาณที่ได้รับ มีวิธีจัดสรรชัดเจน สามารถเป็นแรงจูงใจให้โรงเรียนต่างๆ ดำเนินการให้ดียิ่งขึ้น ถ้าโรงเรียนใดไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพก็ได้รับงบประมาณน้อยลง

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ.2531 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Governing Body) มากขึ้น โดยให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณและบุคลากรให้คณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษา บริหารตนเอง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนครู ตัวแทนองค์การ

บริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากผู้มีพระคุณและชุมชน รวมประมาณ 12 – 20 คนโดยหน้าที่ของคณะกรรมการได้รับมอบอำนาจในการบริหารสถานศึกษา ให้จัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และ ยังมีอำนาจในการถอดถอนบุคลากรในสถานศึกษาด้วย แสดงถึงโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ

แต่สภาพปัญหาที่พบก็คือ การบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารการศึกษาที่ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ได้ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง เพราะรัฐบาลกลางมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนบางประเภทให้แก่องค์กรบริหารการศึกษา และสถานศึกษา ถ้าองค์กรและสถานศึกษานั้นยากจน หรือผลการดำเนินงาน ไม่มีมาตรฐานเพียงพอ ปัญหาที่สองคือ ที่มาของคณะกรรมการและองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น ถึงแม้การบริหารงานองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) จะแยกออกมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LA) ก็ตาม แต่ที่มาของสมาชิกในองค์กรมิได้เจาะจงว่าจะต้องเป็นนักการศึกษาเท่านั้น คงเป็นบุคคลทั่วไป ซึ่งอาจมีผลต่อการบริหารจัดการศึกษาได้

4) ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ

ในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการจัดพิมพ์เอกสารที่เป็นคู่มือสำหรับวางแผนปฏิบัติการ และสร้างประสิทธิผลของโรงเรียน ที่มีชื่อว่า “Equality Assurance in school : Quality, Identity, Society – A handbook for Action Planning and school Effectives” (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543 : 63) เอกสารฉบับนี้ระบุภารกิจที่สำคัญ 3 ประการ ซึ่งจะต้องดำเนินการเพื่อให้เด็กทุกคนในประเทศไทยอังกฤษได้มีโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยการประกันคุณภาพของการศึกษาสำหรับเด็กทุกคน การพัฒนาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและส่วนบุคคลของเด็ก และการเตรียมเด็กให้เข้ามามีส่วนร่วมในสังคม เอกสารฉบับนี้เสมือนเป็นการกระตุ้นเตือนให้เกิดการทบทวนว่ากระบวนการศึกษาในขณะนั้นมีคุณภาพเท่าเทียมกัน และผลการทบทวนนำไปสู่การทำให้สิทธิของเด็กเป็นหัวใจของกระบวนการให้บริการการศึกษาในที่สุด

5) ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง

อังกฤษเป็นอารยประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในด้านการศึกษาสืบทอดมาเป็นเวลายาวนาน และเป็นต้นแบบของนานาประเทศ ประเทศอังกฤษปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญที่ไม่มีการเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่จะประกอบด้วยเอกสารทางประวัติศาสตร์ และเขียนออกมาในรูปของพระราชบัญญัติ ระเบียบประเพณี ผู้คนส่วนใหญ่เป็นชาวบริติช และไอริช นอกนั้นเป็นชาวอินเดีย และเอเชียใต้ ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์ ถือว่าประเทศอังกฤษไม่มีความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม การเมืองการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่แบ่งตามเขตปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น จะไม่มีปัญหาการเรียกร้องสิทธิของกลุ่มบุคคล ตามเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ใดๆ ดังนั้นปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองไม่มีอิทธิพล หรือเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาแต่อย่างใด

6) การดำเนินงานการกระจายอำนาจทางการศึกษา

6.1) การบริหารวิชาการ คณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารหลักสูตร เลือกรูปแบบการบริหารในระบบการศึกษาแต่ไม่สามารถดำเนินการไปได้ดี เพราะในข้อเท็จจริงนั้น ในสถานศึกษาจะมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้นำทางวิชาการ การเรียนการสอน การสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ที่สนับสนุนครู การนิเทศครู การพัฒนาตนเองของครู กำกับและประเมินการสอนของครู และร่วมแก้ปัญหาประจำวัน

6.2) การบริหารงบประมาณ ถือว่าเป็นด้านที่สร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรม สนองความต้องการของนักเรียนและบริบทของโรงเรียน ทำให้ผู้เรียนทุกส่วนของประเทศได้รับคุณภาพการศึกษาอย่างมีคุณภาพใกล้เคียงกัน

6.3) การบริหารงานบุคคล คณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษามีอำนาจในการแต่งตั้ง สักพนักงานหรือให้ออกจางานของครูทั้งฝ่ายปฏิบัติการสอน ฝ่ายสนับสนุนการสอน และผู้บริหารสถานศึกษา

6.4) การบริหารงานทั่วไป การบริหารจัดการศึกษาของอังกฤษเปิดโอกาสให้ชุมชน องค์กรทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ในระดับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการสถานศึกษา สมาคมครูและผู้ปกครอง เป็นต้น

ข้อดี

1. มีกฎระเบียบข้อบังคับที่ทุกฝ่ายต้องเคารพอย่างเคร่งครัดในทุกระดับตั้งแต่กระทรวง ศึกษาธิการจนถึงระดับท้องถิ่น เป็นการเอื้อต่อการมีส่วนร่วม
2. มีหลักสูตรแห่งชาติ สามารถควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของชาติได้
3. มีการจัดสรรงบประมาณ ในระบบความเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความต้องการของนักเรียนและบริบทของโรงเรียน ทำให้นักเรียนทุกคนไม่ว่าจะเป็นนักเรียนประเภทใด อยู่ในส่วนไหนของประเทศก็มีสิทธิ์ได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

ข้อด้อย

1. บทบาทของคณะกรรมการกำกับสถานศึกษาไม่ได้เอื้อต่อการจัดการทางวิชาการ เพราะอำนาจในการเป็นผู้นำทางวิชาการอยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษาเท่านั้น
2. เขตพื้นที่การศึกษาของอังกฤษมีขนาดใหญ่ประมาณ 24 โรงเรียนต่อเขตพื้นที่การศึกษา สภาพการศึกษาในโรงเรียนขึ้นอยู่กับที่ ขาดความร่วมมือของกลุ่มคนที่มีความเชื่อ และความคิดที่น่าสนใจและหลากหลาย (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2549 :112)

ข้อเสนอแนะ

การปรับขนาดเขตพื้นที่ให้เล็กลงและเปิดโอกาสทางเลือกและความเป็นอิสระแก่โรงเรียนที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรหลากหลายกลุ่ม เช่น องค์กรทางกลุ่มศาสนาต่าง ๆ ด้วย

สรุป

การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศอังกฤษใช้เขตปกครองท้องถิ่นเป็นเขตพื้นที่การศึกษาโดยมีองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษา มีปัจจัยที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงคือ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น มีการปฏิบัติต่อกันภายใต้กติกาและกฎระเบียบที่ชัดเจน และเป็นการลดการแทรกแซงทางการเมือง ในระดับชุมชนเอง มีองค์กรของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการศึกษา เช่น คณะกรรมการสถานศึกษา สมาคมครู และผู้ปกครอง ดังนั้น จะเห็นว่า การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้เขตปกครองท้องถิ่นดังกล่าว เป็นสิ่งที่เหมาะสม

กรณีศึกษาที่ 4 ประเทศญี่ปุ่น

หลักการสำคัญในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วย

4.1 เขตพื้นที่การศึกษาของญี่ปุ่นเป็นเขตเดียวกับเขตการปกครองท้องถิ่นทั่วไป คือเขตจังหวัดและเขตเทศบาล

4.2 มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ ได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด หรือสภาเทศบาล ซึ่งสภาทั้ง 2 มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

สำหรับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ใช้เขตปกครองท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับเทศบาลเป็นหลัก

เมื่อนำมาพิจารณาในกรอบของความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง และการดำเนินงานการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 4 ด้าน พบว่า

1) ความเป็นเอกภาพ

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา มีจักรพรรดิเป็นประมุข เป็นรัฐเดี่ยว เป็นประเทศที่ให้เสรีภาพในการปกครองตนเองแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นสูงมาก เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับค.ศ. 1947 ที่ร่างโดยคณะผู้ยึดครองประเทศ คือสหรัฐอเมริกาในหมวด 8 ว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local autonomy) และ

กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ทำให้เห็นว่า การกระจายอำนาจการปกครอง ได้รับอิทธิพลจากระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา องค์การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น ได้แก่ เทศบาล ซึ่งจำแนกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล จังหวัด และคณะกรรมการบริหารเช่น คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการตรวจสอบภายใน คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะคณะกรรมการการศึกษาในทุกจังหวัดและเทศบาลจะมีคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้จัดการศึกษา

โครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษา มีกระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry Of Education , Culture , Sports , Science and Technology) เป็นกระทรวงหลักเพียงกระทรวงเดียว ที่กำกับดูแลนโยบายการศึกษาของชาติ ส่วนในระดับท้องถิ่น ถือว่าเป็นระดับปฏิบัติการ มีคณะกรรมการการศึกษา (board of education) ขององค์การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 3 – 5 คน มาจากการแต่งตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกเทศมนตรี โดยผ่านการเห็นชอบจากสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาล สำหรับจุดเด่นที่ทำให้คณะกรรมการการศึกษามีเอกภาพ คือ มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ เกี่ยวกับนโยบายการศึกษาของท้องถิ่น ด้านวิชาการ งบประมาณ และบริหารงานบุคคล และที่สำคัญเป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง

2) การกระจายอำนาจ

เมื่อมีคณะกรรมการการศึกษาเกิดขึ้นทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาลเป็นการเปิดโอกาสของประชาชน ในการเข้ามาเป็นกรรมการ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งโดยตรง คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในเชิงบริหารที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง ที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการองค์การศึกษาก็คือ สามารถเสนองบประมาณได้เอง ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารการศึกษาที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย มีความสอดคล้อง กับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ที่แตกต่างกันก็คือคณะกรรมการการศึกษาของญี่ปุ่น เป็นองค์การการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งมีเขตการศึกษาทับซ้อนกับเขตปกครองท้องถิ่น ในเบื้องต้นมีปัญหาเกิดขึ้นบ้าง เช่น คณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาส่วนใหญ่เป็นครูที่มีความคิดรุนแรงทางการเมือง นำไปสู่ปัญหาการประสานงานระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่น กับคณะกรรมการการศึกษาต่อมาจึงมีการปรับปรุงที่มาของคณะกรรมการใหม่ จากเลือกตั้งโดยตรงมาเป็นแต่งตั้งโดยผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นนั้น ๆ

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1947 ที่ได้แบ่งองค์การปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 แบบ คือรูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ ในส่วนของรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วยเทศบาลและจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด และยังประกอบด้วย หน่วยงานพิเศษ ที่มีหน้าที่บริหารกิจการบางอย่าง ที่ไม่ต้องให้อำนาจทางการบริหารอยู่ที่นายกองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี คณะกรรมการบริหาร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารบุคคล และคณะกรรมการตรวจสอบ ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการศึกษาก็คือ คณะกรรมการการศึกษา จำนวน 3 – 5 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ทำหน้าที่บริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาชุดดังกล่าวนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น ในฐานะกรรมการ หรือบางกรณีก็เพื่อให้เกิดความเป็นกลางและเป็นธรรม

ในส่วนระดับสถานศึกษาของญี่ปุ่น ก็มีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Teachers meeting) เป็นองค์คณะบุคคลที่ประกอบด้วย ครูและผู้บริหาร โรงเรียน กลุ่มของสมาคมครูและผู้ปกครอง กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าว ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของโรงเรียน และสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของคณะกรรมการการศึกษาก็คือ การคัดเลือกคณะกรรมการและสัดส่วนของคณะกรรมการ ในประเทศญี่ปุ่นมีประสบการณ์ที่เป็นจุดอ่อนก็คือกรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ ที่ขาดความรู้ด้านการศึกษา ขาดความหลากหลายในอาชีพ และผู้ปกครองไม่ค่อยมีโอกาสเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย ในปีพ.ศ. 2544 ได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการ โดยมีการคัดเลือกอย่างรอบคอบ คำนึงถึงความหลากหลายในอายุ เพศ อาชีพ และเปิดโอกาสให้พ่อแม่ผู้ปกครอง เข้ามาเป็นกรรมการมากขึ้น และที่สำคัญที่สุดในการประชุมกรรมการทุกครั้งต้องเปิดเผยต่อประชาชนด้วย

4) ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ

ตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ (Fundamental Law of Education) สาระสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายการศึกษาญี่ปุ่นก็คือ ประชาชนทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน ในการรับการศึกษาตามความสามารถ โดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม เศรษฐกิจ และชาติกำเนิดของครอบครัว ทั้งรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ต้องสนับสนุนทางการเงินอย่างเต็มที่ให้กับผู้มีปัญหาในการรับการศึกษา อันเนื่องมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ และประชาชนพึงจัดให้บุตรธิดาในความดูแล ได้รับการศึกษา 9 ปี ที่รัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่นจัดให้เปล่า

5) ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจที่มีผลต่อการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา

ประเทศญี่ปุ่นเป็นลักษณะชาตินิยมสังคมของประเทศมี ลัทธิขงจื้อ พุทธศาสนา และชินโตเป็นกรอบแนวทางในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม มีระบบชนชั้นในลักษณะศักดินา คือชนชั้นปกครอง และชาмуไรกับสามัญชน การปกครองมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยถือจักรพรรดิเป็นสถาบันสูงสุด แต่เมื่อ ค.ศ. 1947 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเนื่องจากญี่ปุ่นแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 และถูกยึดครองโดยสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาได้กระจายอำนาจ ออกจากส่วนกลางให้มากที่สุด จนกระทั่งปัจจุบันด้วยประวัติศาสตร์อันยาวนาน สภาพของประเทศที่เสียหายจากสงครามโลก สภาพที่ถูกภัยธรรมชาติ เช่น พายุไต้ฝุ่น แผ่นดินไหว สึนามิ และภูเขาไฟระเบิด สิ่งที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงโหดร้าย เป็นรอยจารึกทางประวัติศาสตร์ที่เป็น

บทเรียนทำให้ญี่ปุ่น นำสิ่งเหล่านี้มาผสมผสานกับวิถีชีวิตของคนญี่ปุ่นจนกลายเป็นเอกลักษณ์ของตนเองได้ และสามารถพัฒนาประเทศไปได้อย่างก้าวไกล คุณแลสวัสดิภาพของคนได้อย่างดี สภาพที่เกิดขึ้นอย่างนี้ มีผลทำให้ญี่ปุ่นถึงแม้จะใช้รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา ตามแบบสหรัฐอเมริกา แต่ก็ไม่ได้นำมาใช้ทั้งหมด โดยคำนึงถึงสภาพที่เป็นจริงในประเทศด้วย เช่น การจัดการศึกษาส่วนท้องถิ่น ก็มีห้องค์กรปกครองท้องถิ่นเดิมได้แก่ จังหวัดและเทศบาล มีอำนาจจัดการศึกษาในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ และให้คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการศึกษา หรือกรณีของการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาบางส่วน และรวมอำนาจบางส่วน ไว้ที่องค์การปกครองท้องถิ่นและส่วนกลางเป็นต้น

6) การดำเนินงานการกระจายอำนาจการศึกษา

6.1) การบริหารวิชาการ ในประเทศญี่ปุ่นมีหลักสูตรแห่งชาติ โดยเฉพาะหลักสูตร พ.ศ. 2541 มีกรอบแนวคิดที่ว่า “ผู้เรียนมีโอกาสพัฒนาตนเอง ตามความสนใจ และส่งเสริมให้ผู้เรียนมีการพัฒนาทักษะการดำรงชีวิต สามารถเรียนรู้และคิดได้อย่างอิสระ” ดังนั้นกระทรวงการศึกษาของญี่ปุ่นจะดูแลและควบคุมเอง แต่ก็ให้อิสระสถานศึกษาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาได้ 10 % ของเนื้อหาและชั่วโมงเรียน เพื่อให้สอดคล้องกับความสนใจของนักเรียน ส่วนด้านการควบคุมมาตรฐานการศึกษา เช่น คุณภาพครู ขนาดพื้นที่อาคารสถานที่ จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน อุปกรณ์การเรียนการสอน เหล่านี้กระทรวงศึกษาเป็นผู้ดูแลและควบคุม แสดงให้เห็นว่ามีการกระจายอำนาจด้านวิชาการนี้ น้อย

6.2) การบริหารงบประมาณ ในส่วนของงบประมาณ การศึกษาภาคบังคับครั้งหนึ่ง กระทรวงศึกษาดูแล อีกครั้งหนึ่งจังหวัดดูแล ส่วนงบประมาณของมัธยมปลายจังหวัดเป็นผู้ดูแล และเปิดโอกาสให้จัดเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาด้วย

6.3) การบริหารงานบุคคล ถือว่าเป็นอำนาจสำคัญของคณะกรรมการการศึกษา โดยเฉพาะระดับจังหวัด ได้แก่ การสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง วินัย การออกไปประกอบวิชาชีพครู และการพัฒนาวิชาชีพครู

6.4) การบริหารทั่วไป ในการบริหารจัดการ ระหว่างส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา มีความสัมพันธ์ในเชิงการให้คำปรึกษา แนะนำสนับสนุน ไม่ใช่ความ สัมพันธ์ในลักษณะสั่งการ หรือบังคับบัญชา

จากหลักการ แนวคิดและกรอบพิจารณา 6 ด้าน เกี่ยวกับการแบ่งเขตพื้นที่ การศึกษาของญี่ปุ่น สามารถสรุปข้อดี ข้อเสีย และข้อเสนอแนะได้ดังนี้

ข้อดี

1. ประเทศญี่ปุ่นมีกระทรวงเดียว ในการบริหารการศึกษา คือกระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้การบริหารการศึกษาของประเทศมี

ความชัดเจนเหมือนกันทุกจังหวัด ทุกเทศบาล ทั้งประเทศ เช่น มีหลักสูตรแห่งชาติ มีมาตรฐานการศึกษาระดับชาติ

2. การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ที่ใช้เขตปกครองท้องถิ่นเป็นเขตการศึกษา ทำให้ประหยัดงบประมาณ เพราะหน่วยงานเดียวคือองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้หลายอย่าง รวมถึงการจัดการศึกษาด้วย ในรูปแบบของคณะกรรมการการศึกษา ทำให้ไม่ต้องเสียงบประมาณสร้างสำนักงาน แบ่งเขตการศึกษาใหม่ และเกลี้ยกล่อมครูเป็นต้น

3. ใน 3,193 แห่งขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทำให้มี 3,193 แห่งของเขตพื้นที่การศึกษา เป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถจัดการศึกษาสะท้อนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี สำหรับงบประมาณที่ได้รับจากการเกลี้ยโดยภาพรวมขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในกรณีที่ท้องถิ่นใดไม่เจริญหรือมีรายได้น้อย ก็จะได้รับ การจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อลดความแตกต่างระหว่างท้องถิ่น เป็นการสร้างความเท่าเทียมกันทางการศึกษาอีกด้วย

ข้อดีอัย

1. ความไม่มีอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น และคณะกรรมการการศึกษา จากที่กระทรวงศึกษา วางกรอบหลักสูตรและมาตรฐานต่าง ๆ ไว้ เป็นกรอบที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้ออกมิได้เกิดจากความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งเกณฑ์ต่าง ๆ องค์กรปกครองท้องถิ่นและคณะกรรมการการศึกษาต้องปฏิบัติ ไม่สามารถปรับให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงของท้องถิ่นได้

2. การกระจายงบประมาณไม่ทั่วถึง จาก 3,139 เขตปกครองท้องถิ่น หรือเขตการศึกษา แม้ว่ารัฐมีนโยบายจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อลดความแตกต่างระหว่างท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอสำหรับท้องถิ่นที่มีความต้องการมาก และที่สำคัญการช่วยเหลือ กับการควบคุมของรัฐ ถ้าดำเนินการไปพร้อมกัน ภาพลักษณ์ที่ปรากฏก็คือ การถูกแทรกแซง หรือ ขาดเสรีภาพในการบริหารจัดการ

ข้อเสนอแนะ

การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้เขตปกครองท้องถิ่น สามารถสะท้อนความเป็นท้องถิ่นได้ดี ประหยัดงบประมาณ แต่ถ้าพิจารณาถึงการจัดสรรงบประมาณ จากรัฐ หรือจากภาษีท้องถิ่นที่นำมาสนับสนุนการจัดการศึกษาแล้ว ก็น่าเป็นห่วงว่า การศึกษาเป็นบริการสาธารณะ ไม่มีรายได้ ต้องพึ่งรายได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจทำให้ไม่เพียงพอเพราะท้องถิ่นต้องดูแลกิจการหลาย ๆ ด้าน ดังนั้น ควรมีการปรับเขตปกครองท้องถิ่น โดยถ้าท้องถิ่นใดมีความพร้อมก็ให้มีคณะกรรมการการศึกษา ถ้าท้องถิ่นใด ไม่พร้อม เช่นเทศบาลตำบล ก็ยังไม่ต้องมีคณะกรรมการการศึกษา

สรุป

การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศไทยปัจจุบันใช้เขตปกครองท้องถิ่น คือจังหวัดและเทศบาล เป็นเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษา จำนวน 3,193 แห่ง และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา ถือว่าแนวทางการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าว เป็นแนวทางที่ประหยัด คุ่มค่า และสะท้อนความเป็นท้องถิ่น เพียงแต่มีปัญหาในเรื่องของรายได้ หรืองบประมาณที่จะนำมาใช้ในการจัดการศึกษาของบางเขตพื้นที่ ที่ยังยากจนอยู่เท่านั้น ดังนั้นการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่ใช้เขตปกครองท้องถิ่น ในการแบ่ง คือจังหวัด และอำเภอและมีคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษา เป็นสิ่งที่ดี และควรพิจารณาความพร้อมในแต่ละเขตพื้นที่ด้วย

กรณีศึกษาที่ 5 ประเทศไทย

หลักการสำคัญในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของไทยประกอบด้วย

5.1) เขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขต ควรมีปริมาณพอเหมาะและใกล้เคียงกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

5.2) เขตพื้นที่การศึกษาควรสอดคล้องกับเขตปกครองที่ไม่ใหญ่ หรือไม่เล็กเกินไป สะท้อนความเป็นท้องถิ่น ที่ประชาชนมีความคุ้นเคยและผูกพันอยู่แล้ว และประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่

5.3) การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาควรคำนึงถึง ความประหยัด คุ่มค่าเกิดประโยชน์สูงสุด มีการเชื่อมโยงการจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมองค์กรต่าง ๆ

สำหรับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของไทย ใช้จำนวนประชากร ประมาณ 300,000 – 500,000 คน มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประมาณ 150 – 300 แห่ง ใช้เขตอำเภอเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาสะดวกในการเดินทาง

เมื่อนำมาพิจารณาในกรอบของความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และการดำเนินงานการกระจายอำนาจ 4 ด้านพบว่า

1) ความเป็นเอกภาพ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารด้านการจัดการศึกษา ทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อพิจารณาโดยรวมจะเห็นว่า

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติต้องการให้การบริหารจัดการ มีการดำเนินงานในระดับเขตพื้นที่ การศึกษามีความคล่องตัว มีความเป็นอิสระ บริหารจัดการโดยคณะบุคคล ส่วนในด้านนโยบายแผน และมาตรฐานเป็นภารกิจขององค์กรในกระทรวงศึกษาธิการ ไม่มีเจตนาให้มีหน่วยบริหารอยู่เหนือ หรือได้เขตพื้นที่การศึกษา

ดังนั้นเขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็นองค์กรสำคัญในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติให้บรรลุ ตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ การดำเนินการดังกล่าว สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาจำเป็นต้องมีความคล่องตัวเพียงพอ ที่จะกำกับดูแลและปฏิบัติตามนโยบาย เช่นต้องมี บุคลากร เครื่องมือ แผนปฏิบัติการ ศูนย์ข้อมูล และควรเป็นองค์กรผู้นำในการพัฒนาเขตพื้นที่ การศึกษา ต้องหาวิธีสร้างศักยภาพให้โรงเรียน และชุมชน สามารถดูแลตนเองในการจัดการศึกษา ได้เพื่อคุณภาพของประชากรในชุมชน แต่ที่ผ่านมามีความขาดของบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ มีผลต่อการ สร้างเอกภาพทางการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา

2) การกระจายอำนาจ

ในการบริหารจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติพ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีคณะกรรมการเขตพื้นที่ การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาและ มาตรฐานการศึกษาที่สอดคล้องกับส่วนกลาง จัดตั้งงบประมาณ เงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา หน่วยงานส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาหลักสูตร รวมทั้งการกำกับติดตามประเมินผล สถานศึกษา

เมื่อเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นหน่วยงานรองรับ การกระจายอำนาจ จะต้องแสดงบทบาทสำคัญในการบริหาร กำกับดูแลและส่งเสริมการดำเนินงาน ของสถานศึกษา ที่เป็นนิติบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้นการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาให้ เหมาะสม จะต้องดูที่ตั้งและขนาดของเขตพื้นที่การศึกษา

ที่ผ่านมาพบว่า ที่ตั้งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไม่เหมาะสม เช่นไม่ตั้งอยู่ใน จุดศูนย์กลางของเขตพื้นที่การศึกษา ส่งผลกระทบต่อการเดินทาง และเวลาที่ใช้มาก ประกอบกับ จำนวนโรงเรียนของเขตพื้นที่ที่มีมาก อาณาเขตของเขตพื้นที่กว้างใหญ่ ซึ่งมีผลกระทบต่อการ ดำเนินงานการกระจายอำนาจ

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการศึกษา เห็นได้จากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา โดยเฉพาะคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นองค์กรที่ได้รับมอบ อำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการ ให้ทำหน้าที่วางนโยบาย กำกับควบคุม สนับสนุนการจัดการศึกษา องค์กรประกอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนจาก ชุมชน มีส่วนร่วมในการทำงานด้วย

ที่ผ่านมาคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามบทบาทที่กำหนดไว้ เช่น กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นเพียงที่ปรึกษา เมื่อเขตพื้นที่การศึกษาต้องการจะทำสิ่งใดก็จะเรียกประชุม ไม่มีบทบาทในเชิงบริหาร ไม่ทราบบทบาทในการมีส่วนร่วมในงานของเขตพื้นที่การศึกษา ที่สำคัญการประชุมคณะกรรมการดังกล่าว มีน้อยและถ้าประธานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารสถานศึกษาก็คงมีปัญหาในการบริหารงานและสั่งการ เพราะผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเลขานุการคณะกรรมการ แสดงให้เห็นว่าเขตพื้นที่การศึกษาไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

4) ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 ได้กล่าวถึงสิทธิของบุคคลที่ต้องได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช่จ่าย ซึ่งเป็นการให้สิทธิและโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน

ที่ผ่านมามีการดำเนินงานด้านนี้ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้การกำหนดพื้นที่บริการในการรับนักเรียน ไม่สอดคล้องกับสภาพของชุมชน เนื่องจากเปลี่ยนจากเขตจังหวัดมาเป็นเขตพื้นที่การศึกษา และยังเป็นการตัดโอกาส นักเรียนบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีชื่อเสียงได้เกิดโรงเรียนขนาดเล็กที่มีคุณภาพต่ำมากขึ้น เพราะขาดโรงเรียนขนาดใหญ่ที่เป็นที่เลี้ยง และยังมีกลุ่มเด็กขาดโอกาสทางการศึกษา และเด็กเร่ร่อนมากอยู่ แสดงถึงการดำเนินงานให้ประชาชนได้รับคุณภาพยังไม่ทั่วถึง

5) ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง

ประเทศไทยมีสภาพสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองไม่แตกต่างกันมาก ที่พบเห็นความแตกต่าง เช่น ภาคใต้ แตกต่างทางศาสนา ตามชายแดนภาคอื่น ๆ พบความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ภาษา แต่อย่างไรก็ตามที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้โอกาสทางการศึกษาแก่นักเรียนกลุ่มเหล่านี้ ตามชายแดน กลุ่มไม่มีสัญชาติไทย กลุ่มนักเรียนที่ติดตามผู้ปกครองไปทำงานในต่างถิ่น

เมื่อมีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา มีกลุ่มเขตพื้นที่การศึกษาที่มีความแตกต่างในสภาพสังคม วัฒนธรรมและภูมิศาสตร์ จำนวน 22 เขต (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2549:18) สภาพของโรงเรียนส่วนใหญ่ขาดอุปกรณ์และครุภัณฑ์ที่จำเป็นในการสื่อสารคมนาคม ใช้เวลาในการเดินทางเฉลี่ยเกิน 30 นาที อาคารเรียนและอาคารสำนักงานไม่เพียงพอ ครูไม่ครบห้องไม่ครบชั้น บุคลากรในสำนักงานเขตน้อยกว่า 100 คน ปัจจัยเหล่านี้มีผลต่อการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา

6) การดำเนินงานการกระจายอำนาจการศึกษา

6.1) การบริหารวิชาการ เนื่องด้วยจำนวนบุคลากรทางวิชาการ ที่มีหน้าที่ดูแลส่งเสริมคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา มีจำนวนไม่เพียงพอหรือในบางเขตพื้นที่ที่มีจำนวน

เพียงพอ แต่ไม่สอดคล้องหรือไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการให้คำแนะนำ แก่ครู นักเรียน ในสถานศึกษานั้น ๆ เช่น ศึกษานิเทศก์ ที่จะนิเทศการเรียนการสอนของนักเรียนและครู ในช่วงชั้น ที่ 3 และช่วงชั้นที่ 4 ซึ่งในเขตพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่เขตพื้นที่การศึกษา 1 จะขาดศึกษานิเทศก์กลุ่มนี้ ทำให้โรงเรียนไม่สามารถพัฒนาไปได้ด้วยดี

6.2) การบริหารงบประมาณ เมื่อจำนวนนักเรียนในความรับผิดชอบของเขตพื้นที่ มาก ขนาดโรงเรียนไม่เท่ากัน มีการจัดสรรงบประมาณ จำนวนเท่า ๆ กันมีผลทำให้โรงเรียนขนาดใหญ่ ได้รับในสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

6.3) การบริหารงานบุคคล จำนวนบุคลากรในแต่ละสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีความแตกต่างกัน ส่วนใหญ่เขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 มีบุคลากรเกิน ส่วนเขตอื่น ๆ บุคลากรขาด โดยเฉพาะศึกษานิเทศก์ที่สามารถให้การนิเทศโรงเรียนมัธยมศึกษา

6.4) การบริหารทั่วไป คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการ สถานศึกษา มีบทบาทเป็นเสมือนที่ปรึกษา ไม่เข้าใจในบทบาทของตนเอง ดังนั้นการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา

ข้อดี

1. การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น ชุมชน ได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของโรงเรียนในท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น
2. เป็นการเตรียมการ ในการให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาเพื่อ ความเข้มแข็งของชุมชนตนเอง

ข้อด้อย

1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไม่สามารถเป็นที่พึ่งของสถานศึกษาได้
2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไม่มีอิสระในการบริหารงาน ไม่สามารถสร้าง ใหม่ๆ ให้ตนเองได้ มีแต่งานตามนโยบาย และเป็นทางผ่านในการนำเอกสารจากสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปให้โรงเรียน

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการแบ่งเขตพื้นที่แต่ละสำนักงานเขตให้มีจำนวนที่เหมาะสม เพื่อจะ สามารถดูแลโรงเรียนได้อย่างทั่วถึง
2. ควรกำหนดบทบาทคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาให้ชัดเจน เพื่อจะได้มี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง
3. ควรมีการแลกเปลี่ยนบุคลากร ที่มีความสามารถในการนิเทศโรงเรียน มัธยมศึกษาเป็นการชั่วคราว

สรุป

การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้เกณฑ์จำนวนประชากร จำนวนสถานศึกษา เขตอำเภอ ที่แบ่งเขตเป็นจำนวน 175 เขตนั้น กับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น พบว่าส่วนใหญ่ เกิดจากมีจำนวนสถานศึกษามากเกินไป สถานศึกษาอยู่ห่างไกลจากเขตพื้นที่ การขาดแคลนบุคลากรในเขตพื้นที่มีการกระจุกตัวอยู่เฉพาะในเขต 1 ปัญหาเหล่านี้ทำให้ได้ข้อสรุปว่า เกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เป็นเกณฑ์ที่เหมาะสม แต่องค์ประกอบของเกณฑ์ไม่เหมาะสมเช่น จำนวนสถานศึกษาต้องมีจำนวน 150 – 300 โรง ซึ่งถือว่ามากเกินไปจะดูแลได้อย่างทั่วถึง

จากการวิเคราะห์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อังกฤษ ญี่ปุ่น และไทย สามารถสรุปเปรียบเทียบเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศต่าง ๆ ดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 ผลการเปรียบเทียบเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศต่างๆ

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	ไทย
1. หลักการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา	<ol style="list-style-type: none"> เขตการศึกษาแบ่งเป็นเอกเทศจากเขตปกครองท้องถิ่น เขตการศึกษาของเป็นหน่วยบังคับบัญชาของสถานศึกษา เขตการศึกษามีหน้าที่หลักในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา 	<ol style="list-style-type: none"> เขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตเดียวกับเขตปกครอง กระทรวงศึกษาธิการประจำมลรัฐรับผิดชอบการจัดการศึกษา แต่จะกระจายอำนาจลงสู่สถานศึกษา กระจายอำนาจบริหารสู่สถานศึกษาในรูปคณะกรรมการสถานศึกษา 	<ol style="list-style-type: none"> เขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตพื้นที่เดียวกันกับเขตปกครองท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษาไม่เป็นหน่วยบังคับบัญชาสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเป็นการแบ่งเขตพื้นที่เพื่อให้ทราบว่าบริเวณใดอยู่ในความดูแลของเขตและสะดวกในการประสานงานกับเขตปกครองท้องถิ่น 	<ol style="list-style-type: none"> เขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตเดียวกับเขตปกครองท้องถิ่นทั่วไปคือจังหวัดและเขตเทศบาล มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการศึกษาเทศบาล 	<ol style="list-style-type: none"> เขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตควรมีปริมาณพอเหมาะใกล้เคียงกัน เขตพื้นที่การศึกษาควรสอดคล้องกับเขตปกครองที่ไม่ใหญ่หรือไม่เล็กเกินไป สะท้อนความเพียงพอที่ประชาชนมีความคุ้นเคยและผูกพันอยู่แล้ว และประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาควรประหยัด คุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุด มีความเชื่อมโยงการจัดการศึกษา ศาสนา และ

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	ไทย
					วัฒนธรรม
1.1 ความเป็นเอกภาพ	เขตการศึกษา (school district) มีความอิสระในการบริหารจัดการ มีคณะกรรมการบริหารมาจาก การเลือกตั้ง	เขตพื้นที่การศึกษาของ ออสเตรเลียมีหน้าที่ในการสนับสนุนการศึกษา	เขตพื้นที่การศึกษาของ อังกฤษ หรือ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) มีความเป็นอิสระ และเบ็ดเสร็จในตัวเอง	เขตพื้นที่การศึกษาเป็น เขตเดียวกันกับเขตปกครองท้องถิ่นแต่ บริหารงานเป็นอิสระจาก ฝ่ายปกครอง	เขตพื้นที่การศึกษาเป็น หน่วยงานภายใต้กำกับดูแล ของ สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน (สพฐ.) มีหน้าที่ ประสานงาน กับ สถานศึกษาตามนโยบาย ของ สพฐ.
1.2 การกระจายอำนาจ	เขตการศึกษาบริหารงาน โดยคณะกรรมการเขต การศึกษามาจากการ เลือกตั้ง มีหน้าที่กำหนด นโยบาย เช่น กำหนดค่า เล่าเรียน หลักสูตร จำนวนครู	ตามกฎหมายของ ออสเตรเลียให้มลรัฐ กระจายอำนาจลงสู่ สถานศึกษาและเขตพื้นที่ มีหน้าที่ให้การสนับสนุน การจัดการบริการ การศึกษา	เขตพื้นที่การศึกษาหรือ องค์การบริหารการศึกษา ท้องถิ่น (LEA) มีหน้าที่ รับผิดชอบการวางแผน และกิจกรรมต่าง ๆ ของ นักเรียนโดยไม่ต้องเป็นผู้ ควบคุมดูแล	องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นของญี่ปุ่นมอบ อำนาจให้คณะกรรมการ การศึกษาเป็นผู้ดูแล จัดการศึกษาในเขต ปกครองจังหวัดและ เทศบาล	เขตพื้นที่การศึกษาและ คณะกรรมการเขตพื้นที่ฯ เป็นหน่วยงานที่รับมอบ อำนาจจากสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐานให้มีหน้าที่ดูแล สถานศึกษา
1.3 การมีส่วนร่วมของ ประชาชน	เขตการศึกษา (school district) ที่มีขนาดเล็กมี ข้อดีคือจะได้รับการ สนับสนุนจากชุมชน ผู้ปกครองสูง ผู้คนมี	เนื่องจากเขตพื้นที่ การศึกษาไม่มีหน้าที่ด้าน การศึกษา เป็นเพียง ผู้สนับสนุนการศึกษามล รัฐได้มอบอำนาจให้	องค์การบริหารการศึกษา ท้องถิ่น (LEA) โดยมอบ อำนาจให้กับ คณะกรรมการบริหาร การศึกษา ซึ่ง	องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมอบอำนาจ บริหารจัดการให้ คณะกรรมการการศึกษา เป็นการเปิดโอกาสให้	เขตพื้นที่การศึกษาเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วน ร่วมในการจัดการการศึกษา ในรูปของคณะกรรมการ เขตพื้นที่

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	ไทย
	ความสัมพันธ์กันมาก	สถานศึกษาโดยตรง การมีส่วนร่วมจึงปรากฏชัดเจนที่สถานศึกษา โดยมีการประเมินคุณภาพของโรงเรียนต่อสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง	ประกอบด้วย ตัวแทนผู้ปกครอง ครู องค์กรบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น ผู้มีพระคุณ และชุมชน	ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารการศึกษา	
2. แนวคิดซึ่งพิจารณาจากความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศมีการศึกษาที่มีคุณภาพ	เขตการศึกษาต้องปฏิบัติตามกฎหมาย “No Child Left Behind Act of 2001” หรือ “เยาวชนอเมริกันทุกคนต้องได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูง” โดยต้องรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน	มลรัฐมอบให้โรงเรียนเป็นฐานในการดูแลและพัฒนา นักเรียน นั้น คุณภาพการศึกษาต้องพิจารณาที่ผลการพัฒนาโรงเรียนเป็นหลัก ในการดูแลนักเรียน และประชาชน	ทุกคนในเขตพื้นที่การศึกษามีโอกาสเท่าเทียมกันในการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยการประกันคุณภาพทางการศึกษาสำหรับเด็กทุกคน	ประชาชนทุกคนในเขตพื้นที่การศึกษามีโอกาสเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาตามความสามารถ โดยปราศจากการแบ่งเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม เศรษฐกิจ และชาติกำเนิด	เขตพื้นที่การศึกษาต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 49 ที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา ไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”
3. รูปแบบซึ่งพิจารณาจากปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง	การแบ่งเขตการศึกษามีหลายแบบ และที่นิยมกันคือ ใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง แต่มีบางมลรัฐ เช่น เนแบรสกาในเมืองโอมา	การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาต้องคำนึงถึงพหุวัฒนธรรม โดยยอมรับคนต่างวัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมออสเตรเลีย	การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาใช้เขตปกครองท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง และปัจจัยสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง ไม่มีอิทธิพล	การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาใช้เขตปกครองเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง และโดยสภาพผู้คนญี่ปุ่นสามารถผสมผสานวิถีชีวิตอยู่ร่วมกันได้ โดยไม่	มีการแบ่งเขตพื้นที่โดยอาศัยจำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร และเขตอำเภอ ทำให้การบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นไปได้ด้วยดี

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	ไทย
	สาขาที่ออกกฎหมายแบ่งเขตการศึกษาโดยอาศัยเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และกำหนดสัดส่วนของนักเรียนตามสีผิว		หรือเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา	มีปัญหา	
4. การดำเนินงานการกระจายอำนาจทางการศึกษา - ด้านวิชาการ	เขตการศึกษาเป็นจัดทำหลักสูตรแบบเรียน จัดโปรแกรมการเรียนการสอน จัดการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับท้องถิ่น จัดทำข้อมูลผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนโดยมีฐานคิดจากประชาชน	เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้สนับสนุนในงานด้านวิชาการในการประเมินผลการเรียนรู้ ภาษาอังกฤษ และคณิตศาสตร์	เขตพื้นที่การศึกษาได้มอบหมายคณะกรรมการกำกับบริหารหลักสูตรและเลือกใช้รูปแบบในการบริหารในระบบการศึกษาที่เหมาะสม	ในด้านวิชาการกระทรวงศึกษาจะเป็นผู้ดูแลควบคุมหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษาด้วยตนเอง เช่น คุณภาพครู จำนวนนักเรียนต่อห้อง เป็นต้น	เขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่ดูแลการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลาง และติดตามประเมินผลการดำเนินงานการใช้หลักสูตรสถานศึกษาและท้องถิ่นด้วย
- ด้านงบประมาณ	เขตการศึกษาจะได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก 3 แหล่ง คือ จากมลรัฐ จากรัฐบาลท้องถิ่น และรัฐบาลกลาง ในสัดส่วน 45.7:47.3:7.0	มลรัฐมอบอำนาจให้คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจควบคุมทรัพยากรและจัดการกับงบประมาณได้ถึงร้อยละ 90	เขตพื้นที่การศึกษามีแนวทางในการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ สนองความต้องการของนักเรียนและ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ดูแลส่วนงบประมาณของโรงเรียนมัธยม และเปิดโอกาสให้จัดเก็บภาษีส่วนท้องถิ่นเป็นค่าใช้จ่ายในการ	เขตพื้นที่จัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนในสัดส่วนที่เท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	ไทย
			บริบทของโรงเรียน	บริหารการศึกษาได้	
- ด้านบริหารงานบุคคล	เขตการศึกษามอบอำนาจให้คณะกรรมการการศึกษาของเขตการศึกษาทำหน้าที่จ้างบุคลากรครู ดูแลบุคลากรการศึกษาทุกระดับ	มลรัฐมอบอำนาจให้กับสถานศึกษาสามารถคัดเลือกครูได้เองตามความเหมาะสม	คณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษามีอำนาจในการแต่งตั้ง พักงาน หรือให้ออกจากงานของครู	คณะกรรมการการศึกษาของญี่ปุ่นมีหน้าที่ในการจัดสรร บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากรทางการศึกษา	เขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา
- ด้านบริหารทั่วไป	เขตการศึกษาที่มีความหลากหลายในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน	มลรัฐและเขตพื้นที่การศึกษากระจายอำนาจให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการโรงเรียนได้โดยผ่านสภาโรงเรียน	เขตพื้นที่การศึกษาของอังกฤษเปิดโอกาสให้ชุมชนองค์กร เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบของกรรมการสถานศึกษา สมาคมครูและผู้ปกครอง	เขตพื้นที่การศึกษากระทรวงศึกษา และสถานศึกษา มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในเชิงให้ ความปรึกษาและแนะนำสนับสนุน	เขตพื้นที่การศึกษาต้องประสานกับคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในการบริหารจัดการดำเนินงานให้กับชุมชนและสังคม
5. เกณฑ์การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา	ใช้จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์หลัก แต่ต้องมีข้อแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐดังนี้ 1. ความต้องการของประชาชน 2. เศรษฐกิจชุมชน	ใช้เขตปกครองท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการกำหนด	ใช้เขตปกครองท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการกำหนด	ใช้เขตปกครองท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการกำหนด	ใช้จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร และเขตอำเภอเป็นเกณฑ์ในการกำหนด

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	ไทย
	3. สถาปัตยกรรมศาสตร์และการคมนาคม 4. ระยะทางระหว่างสถานศึกษาควรมีห่างไกลจากเขตรัฐ 5. ลักษณะเฉพาะของกลุ่มเชื้อชาติและวัฒนธรรม				
6. จำนวนเขตพื้นที่การศึกษา	จำนวน 15,000 เขต	ยังไม่พบข้อมูล	ยังไม่พบข้อมูล	จำนวน 3,193 เขต	จำนวน 178 เขต
7. จำนวนโรงเรียน : เขตพื้นที่การศึกษา	5 โรงเรียน : 1 เขต	มีโรงเรียน 9,587 แห่ง มีจำนวนนักเรียน 3,198,655 คน	24 โรงเรียน : 1 เขต	12 โรงเรียน : 1 เขต	180 โรงเรียน : 1 เขต
8. คุณภาพ	เขตการศึกษาขนาดเล็ก มีอัตราการเรียนจบ อัตราการเรียนต่อ สูงกว่าเขตการศึกษาขนาดใหญ่ (Stephens L. Bowen, 2007)	มีการวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชาติ และเปิดโอกาสให้ประชาชนทราบความเป็นไปในคุณภาพของโรงเรียนก็คือ การประเมินผลต่อสาธารณชน	องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น มีบทบาทกระตุ้นให้โรงเรียนยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาและสร้างฉนวนป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง	ญี่ปุ่นมีกระทรวงเดียวรับผิดชอบ มีหลักสูตรและมาตรฐานแห่งชาติ ทำให้การบริหารการศึกษามีความชัดเจน	คุณภาพเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาจากการดำเนินงานของสถานศึกษา เพราะเขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริมการดำเนินงานของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	ไทย
9. ประสิทธิภาพ	เขตการศึกษาขนาดเล็กจะมีผลผลิตหรือความสำเร็จในการดำเนินงานมากกว่าเขตการศึกษาขนาดใหญ่ (Howley, 2001)	โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษาย่อมจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพมีประสิทธิภาพมากกว่าการจัดการศึกษาโดยโรงเรียนที่ควบคุมโดยรัฐ	เขตพื้นที่การศึกษามีกฎระเบียบระหว่างหน่วยงานทางการศึกษาชัดเจน ทำให้การแทรกแซงทางการเมืองมีน้อย	การใช้เขตปกครองท้องถิ่นเป็นเขตการศึกษาทำให้ประหยัดงบประมาณและสะท้อนความเป็นท้องถิ่น	เขตพื้นที่การศึกษาที่มีที่ตั้งและขนาดเหมาะสม เช่น เขต 1 ของแต่ละจังหวัดจะมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการดีกว่าเขตอื่นๆ
10. การมีส่วนร่วมของชุมชน	เขตการศึกษาขนาดเล็กได้รับการสนับสนุนจากชุมชน ผู้ปกครองสูง ชุมชนมีความสัมพันธ์กันมาก ความร่วมมือของผู้ปกครองเกิดขึ้นง่าย และมีความเข้มแข็ง	มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนทราบความเป็นไปในผลการเรียนของบุตรหลาน และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามาร่วมตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารจัดการศึกษาและคุณภาพการศึกษาให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม	การมีกฎระเบียบระหว่างหน่วยงานทางการศึกษาชัดเจน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง	องค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีคณะกรรมการการศึกษา ทำหน้าที่บริหารกิจการด้านการศึกษาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการจัดการศึกษาได้	การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเห็นชัดเจนในคณะกรรมการสถานศึกษา

โดยสรุปในภาพรวมจะเห็นได้ว่า ประเทศต่างๆ มีจุดร่วมที่เหมือนกันในเรื่องคุณภาพของนักเรียน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการจัดการศึกษา ขณะเดียวกันก็มีความต่างในเรื่องของบริบททางด้านการศึกษาที่เกิดขึ้นที่ สังคม วัฒนธรรม เช่น ญี่ปุ่นเกิดเขตพื้นที่เพราะรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 อังกฤษเกิดเขตพื้นที่เพราะกฎหมายการศึกษา ออสเตรเลียที่ขับเคลื่อนการศึกษาที่เน้นโรงเรียนเป็นฐาน

ที่น่าสังเกตคือ ข้อมูลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า เขตพื้นที่ที่แบ่งโดยเขตปกครองจะมีจุดเด่นในเรื่องของความประหยัด คุ่มค่า การมีส่วนร่วม เขตพื้นที่ที่แบ่งโดยจำนวนนักเรียนจะมีจุดเด่นที่คุณภาพและโอกาสทางการศึกษา ในทางตรงกันข้ามจะเห็นได้ว่า เขตพื้นที่ที่แบ่งโดยเขตปกครองก็มีจุดอ่อน ในเรื่องการถูกแทรกแซงทางการเมือง ขณะเดียวกันการแบ่งเขตพื้นที่ที่อาศัยจำนวนนักเรียนก็มีจุดอ่อน ในเรื่องโอกาสการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองน้อย จากกรณีตัวอย่างต่างประเทศทั้ง 4 ประเทศต่างขับเคลื่อนเรื่องการศึกษาท้องถิ่นที่มีจุดเน้นที่ใช้ “พลังของคนในท้องถิ่น” ที่มีแรงหนุนเชิงนโยบายจากรัฐ เป็นหลักขับเคลื่อนเรื่องนี้ ซึ่งอาจจะผ่านกลไกของเขตพื้นที่ในเมืองต่างๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สำหรับการแบ่งเขตพื้นที่โดยใช้เกณฑ์วัฒนธรรม ศาสนา เชื้อชาติ สีผิว ที่พบในสหรัฐอเมริกามีจุดเด่นในการพัฒนากลุ่มของวัฒนธรรมนั้นๆ

อย่างไรก็ตามทั้งหมดนี้เมื่อกลับมาพิจารณาที่ประเทศไทย จะเห็นว่าการแบ่งเขตพื้นที่ประเทศไทยนั้นจะมีความเหมือนและความต่างจากนานาประเทศ สิ่งที่เป็นจุดร่วมของไทยที่คล้ายคลึงนานาประเทศคือฐานคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งหวังที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เฉกเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ขณะเดียวกันจะเห็นแนวทางการดำเนินงานจะต่างกันในการที่เราละเลยปัจจัยทางวัฒนธรรม การเมืองและเศรษฐกิจ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้นับเป็นบทเรียนที่ดีสำหรับการทบทวนและการตั้งหลักของการมองยุทธศาสตร์ทางเลือกของเขตพื้นที่การศึกษาสำหรับประเทศไทย ซึ่งจะได้นำกล่าวถึงในตอนต่อไป

ตอนที่ 3 การศึกษายุทธศาสตร์ทางเลือกการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายกระจาย อำนาจการศึกษา

จากการทบทวนเอกสารและการศึกษาเปรียบเทียบหลักการ แนวคิด รูปแบบในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาและการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาทั้งในและต่างประเทศที่กล่าวในตอนทั้งที่ 1-2 ได้นำมาสู่กระบวนการศึกษายุทธศาสตร์ทางเลือกการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศไทย โดยผู้วิจัยได้นำข้อค้นพบจากการศึกษาในเบื้องต้นมาออกแบบเครื่องมือวิจัย ซึ่งประกอบด้วยการใช้แบบสอบถาม และการจัดสนทนากลุ่ม ทั้งนี้ ข้อมูลสำคัญจากการศึกษาเปรียบเทียบได้นำมาตั้งเป็นประเด็นคำถามในแบบสอบถาม ขณะเดียวกันในขั้นตอนของการจัดสนทนากลุ่ม ได้มีการนำเสนอข้อค้นพบจากการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด รูปแบบในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาและการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ ให้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มรับทราบถึงความเคลื่อนไหว และภาพรวมของผลการศึกษา เพื่อนำไปสู่การเปิดประเด็นการสนทนากลุ่มเพื่อร่วมกันให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอต่อทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินงานเพื่อการแบ่งเขตพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

ผลการศึกษายุทธศาสตร์ทางเลือกการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศไทย ได้นำเสนอแบ่งเป็น 2 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 การศึกษาสภาพการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีประเด็นการนำเสนอเป็น 1) ข้อมูลทั่วไป 2) สภาพการณ์และปัญหาการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา และ 3) ความคิดเห็นเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

ส่วนที่ 2 ยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา : มุมมองจากการสนทนากลุ่ม

ส่วนที่ 3 บทวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาสำหรับประเทศไทย

ส่วนที่ 1 การศึกษาสภาพการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสังกัด
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1) ข้อมูลทั่วไป

การศึกษาสภาพการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในครั้งนี้ใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 1,200 ฉบับ ได้รับแบบสอบถามคืน 1,092 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 91 รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 10

ตารางที่ 10 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม

กลุ่มตัวอย่าง	จำนวน ที่ส่ง	จำนวนที่ ได้รับคืน	ร้อยละ ของแต่ละ กลุ่ม	ร้อยละ ของ ทั้งหมด
1. ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	80	74	92.5	6.7
2. บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	240	224	93.3	20.6
3. กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา	80	72	90.0	6.6
4. กรรมการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน ของสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา	80	70	87.5	6.4
5. ผู้บริหาร โรงเรียน	240	192	80.0	17.5
6. ครู	320	314	98.1	28.8
7. กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	80	76	95.0	7.0
8. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	80	70	87.5	6.4
รวม	1,200	1,092	91.0	100.0

จากตารางที่ 10 พบว่ากลุ่มตัวอย่างของการศึกษานี้มีจำนวน 1,092 คน จำนวนสูงสุดเป็นครูในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา คิดเป็นร้อยละ 28.8 รองลงมาคือบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คิดเป็นร้อยละ 20.6 ผู้บริหาร โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 17.5 ตามลำดับ

ตารางที่ 11 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามสถานภาพ

สถานภาพ	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
1. ชาย	580	53.1
2. หญิง	512	46.9
อายุ		
1. น้อยกว่า 30 ปี	62	5.7
2. 30 – 39 ปี	158	14.6
3. 40 – 49 ปี	360	33.0
4. ตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป	512	46.9
วุฒิการศึกษา		
1. ต่ำกว่าปริญญาตรี	38	3.5
2. ปริญญาตรี	576	52.7
3. ปริญญาโท	450	41.2
4. ปริญญาเอก	22	2.0
5. อื่น ๆ	6	0.6
ตำแหน่งปัจจุบัน		
1. กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา	72	6.6
2. กรรมการสถานศึกษา	76	7.0
3. ผอ.เขตพื้นที่การศึกษา	26	2.4
4. รองผอ.เขตพื้นที่การศึกษา	48	4.4
5. หัวหน้ากลุ่ม	88	8.1
6. เจ้าหน้าที่	136	12.5
7. ผอ.โรงเรียน	52	4.9
8. รองผอ.โรงเรียน	138	12.6
9. ครู	314	28.8
10. ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น	70	6.4
11. กรรมการติดตามประเมินผล	70	6.4

ตารางที่ 11 (ต่อ) จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามสถานภาพ

สถานภาพ	จำนวน	ร้อยละ
อายุราชการ / งาน		
1. น้อยกว่า 10 ปี	148	13.6
2. 10 – 19 ปี	206	18.9
3. 20 – 29 ปี	338	31.0
4. 30 ปีขึ้นไป	400	36.6
รวม	1,092	100.0

จากตารางที่ 11 ผู้ตอบแบบสอบถามมีสัดส่วนของเพศชายมากกว่าเพศหญิง คือเพศชายร้อยละ 53.1 เพศหญิงร้อยละ 46.9 ส่วนใหญ่ผู้ตอบแบบสอบถามอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 46.9 รองลงมาอายุระหว่าง 40 – 49 ปี ร้อยละ 33.0 โดยมีวุฒิการศึกษาส่วนใหญ่ในระดับปริญญาตรีร้อยละ 52.7 รองลงมาปริญญาโทร้อยละ 41.2 ตำแหน่งปัจจุบันของผู้ตอบแบบสอบถามเป็นครูมากที่สุดร้อยละ 28.8 รองลงมาคือรองผู้อำนวยการโรงเรียนร้อยละ 12.6 บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่เขตพื้นที่การศึกษา ร้อยละ 12.5 ตามลำดับ อายุราชการส่วนใหญ่ 30 ปีขึ้นไป ร้อยละ 36.6 รองลงมาอายุราชการอยู่ในช่วง 20 – 29 ปี ร้อยละ 31.0

2) สภาพและปัญหาการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา

พิจารณาจากสภาพภูมิศาสตร์ การคมนาคมสื่อสารและการเดินทาง จำนวนโรงเรียน จำนวนนักเรียนและครู เขตอำเภอ ลักษณะต่างๆ ของชุมชน จำนวนประชากร และลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม รายละเอียดตามตารางที่ 12-19

2.1) สภาพภูมิศาสตร์ พิจารณาจากสภาพพื้นที่ภูมิประเทศและบริบทที่ตั้ง
โรงเรียน/สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ตารางที่ 12 จำนวนและร้อยละของสภาพภูมิศาสตร์ของโรงเรียน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สภาพภูมิศาสตร์	จำนวน	ร้อยละ
1. สภาพพื้นที่ภูมิประเทศและบริบทที่ตั้งโรงเรียน		
1.1 ที่ราบ	780	71.4
1.2 ที่ราบสูง	90	8.2
1.3 กั้นดาร์ / แห้งแล้ง	80	7.3
1.4 ภูเขา	34	3.1
1.5 หุบเขา / เขิงเขา	50	4.6
1.6 ชายฝั่งทะเล	20	1.8
1.7 อื่น ๆ เช่นอยู่ห่างไกลกันมาก	38	3.5
2. บริเวณที่ตั้งของโรงเรียน		
2.1 เขตเมือง (ในเทศบาล)	636	58.2
2.2 เขตชนบท (นอกเทศบาล)	456	41.8
3. สภาพพื้นที่ภูมิประเทศ และบริบทที่ตั้งของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา		
3.1 ที่ราบ	882	80.8
3.2 ที่ราบสูง	84	7.7
3.3 ภูเขา	28	2.6
3.4 หุบเขา	26	2.4
3.5 เขิงเขา	36	3.3
3.6 อื่นๆ	36	3.3
4. บริเวณที่ตั้งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา		
4.1 เขตเมืองบริเวณศูนย์ราชการ	595	54.5
4.2 เขตเมืองห่างตัวเมือง	365	33.4
4.3 เขตชนบท (นอกเทศบาล)	132	12.1
รวม	1,092	100

จากตารางที่ 12 สภาพภูมิศาสตร์ของโรงเรียน โรงเรียนส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนที่ราบร้อยละ 71.4 รองลงมาคือที่ราบสูงร้อยละ 8.2 เป็นที่กั้นดง / แห้งแล้ง ร้อยละ 7.3 เป็นภูเขาและเชิงเขาร้อยละ 4.6 เป็นภูเขาร้อยละ 3.1 และเป็นชายฝั่งทะเลร้อยละ 1.8 ตามลำดับ และโรงเรียนส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลร้อยละ 58.2 และเขตชนบทหรือนอกเทศบาลร้อยละ 41.8

สำหรับที่ตั้งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนพื้นที่ราบร้อยละ 80.8 รองลงมาที่ราบสูง 7.7 เขิงเขา ภูเขา และภูเขาร้อยละ 3.3 2.6 และ 2.4 ตามลำดับ บริเวณที่ตั้งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่อยู่เขตเมืองบริเวณศูนย์ราชการร้อยละ 54.5 เขตเมืองห่างจากตัวเมืองร้อยละ 33.4 และมีที่ตั้งอยู่ในเขตชนบทหรือนอกเขตเทศบาลร้อยละ 12.1

2.2) การคมนาคมและการเดินทาง พิจารณาโดยค่าเฉลี่ย/ร้อยละ ของระยะเวลา ค่าใช้จ่ายและพาหนะในการเดินทางจากโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ตารางที่ 13 ค่าเฉลี่ยของระยะเวลา ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเดินทาง

ประเด็น	ค่าเฉลี่ย	หมายเหตุ
1. ระยะเวลา		
1.1 ระยะเวลาที่ใช้ประจำจากโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา	30.04	- ไกลที่สุดใน สพท. ดากเขต 2 = 200
1.2 ระยะเวลาของโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา ที่ไกลที่สุด	66.14	ก.ม.
1.3 ระยะเวลาของโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา ที่ใกล้ที่สุด	10.80	- ใกล้ที่สุดสพท.ที่มี พื้นที่ตั้งอยู่ในบริเวณ โรงเรียน
2. เวลาที่ใช้ในการเดินทางจากโรงเรียนไปสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (นาที)		
2.1 รถโรงเรียน	30	
2.2 รถยนต์ส่วนตัว	15	
2.3 รถมอเตอร์ไซด์ส่วนตัว	15	
2.4 เรือเช่า	10	
2.5 เรือโดยสาร	10	
2.6 รถยนต์ประจำทาง	10	
2.7 รถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง	28	
2.8 เดินด้วยเท้า	45	
2.9 อื่น ๆ	10	

ตารางที่ 13 (ต่อ) ค่าเฉลี่ยของระยะทาง เวลา ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเดินทาง

การคมนาคมและการเดินทาง	ค่าเฉลี่ย	หมายเหตุ
3. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางระหว่างโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ไป - กลับ) โดยเฉลี่ยครั้งละ(บาท)	180	

จากตารางที่ 13 พบว่าระยะทางที่ผู้ตอบแบบสอบถามใช้เดินทางจากโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยเฉลี่ยประมาณ 30 กิโลเมตร ระยะทางที่ใกล้ที่สุดระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยเฉลี่ยประมาณ 10 กิโลเมตร ระยะทางที่ไกลที่สุดระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยเฉลี่ยประมาณ 66 กิโลเมตร โดยมีพาหนะที่สำคัญในการเดินทางจากโรงเรียนไปสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คือรถยนต์ส่วนตัวใช้เวลาประมาณ 15 นาที มอเตอร์ไซค์ส่วนตัวใช้เวลา 15 นาที รถยนต์ประจำทางใช้เวลา 28 นาที รถโรงเรียนใช้เวลา 30 นาที และถ้าเดินด้วยเท้าใช้เวลาประมาณ 45 นาที และผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าเวลาที่เหมาะสมที่สุดในการเดินทางระหว่างโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรเกิน 1 ชั่วโมง และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปและกลับโดยเฉลี่ยครั้งละไม่เกิน 180 บาท

ตารางที่ 14 แสดงจำนวนและร้อยละของพาหนะที่ใช้ วิธีการเดินทาง ค่าใช้จ่าย และการสื่อสารของโรงเรียนต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ประเด็น	จำนวน	ร้อยละ
1. พาหนะที่ใช้ในการเดินทางจากโรงเรียนไปสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา		
1.1 รถโรงเรียน	338	30.9
1.2 รถยนต์ส่วนตัว	626	57.3
1.3 รถมอเตอร์ไซค์ส่วนตัว	238	21.8
1.4 เรือเช่า	16	1.5
1.5 เรือโดยสาร	20	1.8
1.6 รถยนต์ประจำทาง	164	15.0
1.7 รถมอเตอร์ไซค์รับจ้าง	164	15.0
1.8 เดินด้วยเท้า	16	1.5
1.9 อื่น ๆ	10	0.9

ตารางที่ 14 (ต่อ) จำนวนและร้อยละของพาหนะที่ใช้ วิธีการเดินทาง ค่าใช้จ่าย และการ
สื่อสารของโรงเรียนต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ประเด็น	จำนวน	ร้อยละ
2. โรงเรียนที่อยู่ไกลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามากที่สุด ใช้วิธีการเดินทางโดยอาศัย		
2.1 รถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง	26	2.4
2.2 รถยนต์ประจำทาง	226	24.4
2.3 เรือเช่า	54	4.9
2.4 เรือโดยสาร	14	1.3
2.5 รถยนต์ส่วนตัว	672	61.5
2.6 รถมอเตอร์ไซด์ส่วนตัว	46	4.2
2.7 ทั้งเรือและรถ	14	1.3
3. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางในแต่ละครั้งซึ่งงบประมาณจาก		
3.1 งบส่วนตัว	882	80.8
3.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดงบประมาณให้	34	3.1
3.3 งบของโรงเรียน	160	14.7
3.4 อื่นๆ	16	1.5
4. ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเดินทางไปกลับระหว่างโรงเรียนกับ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา		
4.1 มากเกินไป	354	32.4
4.2 น้อยเกินไป	156	14.3
4.3 พอดี	582	53.3
5. การสื่อสารติดต่อราชการระหว่างโรงเรียนกับสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา		
5.1 ใช้โทรศัพท์	982	89.90
5.2 ใช้โทรสาร	36	3.3
5.3 เดินทางติดต่อด้วยตนเอง	54	4.9
5.4 ใช้วิทยุ	-	-
5.5 อื่น ๆ	20	1.8

จากตารางที่ 14 พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ใช้รถยนต์ส่วนตัวในการเดินทาง จากโรงเรียนไปสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รองลงมาคือรถโรงเรียน รถจักรยานยนต์ส่วนตัว รถจักรยานยนต์รับจ้าง และรถยนต์ประจำทาง ร้อยละ 57.30 , 29.90, 21.80 ,15.0 และ 15.0 ตามลำดับ

ในกรณีที่โรงเรียนอยู่ห่างไกลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามากๆ ส่วนใหญ่จะใช้การเดินทางโดยอาศัยรถยนต์ส่วนตัวร้อยละ 61.50 รถประจำทางร้อยละ 24.40 สำหรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางแต่ละครั้งจากโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่จะใช้เงินสดร้อยละ 80.80 งบโรงเรียนร้อยละ 14.70 และเห็นว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวในการเดินทางไปกลับครั้งละ 180 บาทนั้นมีความเหมาะสมร้อยละ 53.30 มากเกินไป 32.40 เปอร์เซนต์

ส่วนการติดต่อสื่อสารทางราชการระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น ส่วนใหญ่จะใช้โทรศัพท์ ร้อยละ 89.90 รองลงมา เดินทางติดต่อด้วยตนเองร้อยละ 4.9 ใช้โทรสารติดต่อ ร้อยละ 3.3 อื่น ๆ เช่น อินเทอร์เน็ต ร้อยละ 1.8 ส่วนวิทยุไม่ใช้เลยทั้งๆ ที่ในอดีตกระทรวงได้จัดงบประมาณ จัดซื้อวิทยุเพื่อใช้ในการติดต่อสื่อสารภายในหน่วยงาน ปัจจุบันไม่นิยมใช้

2.3) จำนวนของโรงเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

พบว่าในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่จะมีโรงเรียนประถมศึกษามากกว่า โรงเรียนมัธยมศึกษา โดยมีโรงเรียนประถมศึกษาเฉลี่ยประมาณ 118 โรงเรียน (117.83) และมีโรงเรียนมัธยมเฉลี่ยประมาณ 21 โรงเรียน (21.02) รวมจำนวนโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษามีโรงเรียนทั้งสิ้นประมาณ 140 โรงเรียน ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า มีจำนวนโรงเรียนมากเกินไปร้อยละ 55.1 เห็นว่าพอดีร้อยละ 44.1

2.4) จำนวนนักเรียนและครู พิจารณาค่าเฉลี่ยนักเรียนและครูในโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามตารางที่ 15

ตารางที่ 15 ค่าเฉลี่ยของจำนวนนักเรียนและครูในโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

จำนวนนักเรียนและครู	ค่าเฉลี่ย	หน่วย
1. จำนวนนักเรียนใน 1 โรงเรียน	633	คน
2. โรงเรียนในสพท.ที่มีนักเรียนมากที่สุด		
2.1 มัธยมศึกษา	2,102	คน
2.2 ประถมศึกษา	898	คน

ตารางที่ 15 (ต่อ) ค่าเฉลี่ยของจำนวนนักเรียนและครูในโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

จำนวนนักเรียนและครู	ค่าเฉลี่ย	หน่วย
3. โรงเรียนในสพท.ที่มีนักเรียนน้อยที่สุด		
3.1 มัธยมศึกษา	139	คน
3.2 ประถมศึกษา	26	คน
4. สพท.มีนักเรียน		
5.1 มัธยมศึกษา	11,368	คน
5.2 ประถมศึกษา	16,347	คน
5. สพท.นิเทศโรงเรียนต่อปี	2	ครั้ง
6. โรงเรียนได้รับการนิเทศจากสพท.ต่อปี	2	ครั้ง
7. สพท.จัดอบรมให้ครูต่อปี	3	ครั้ง

จากตารางที่ 15 จำนวนนักเรียนเฉลี่ยในหนึ่งโรงเรียนเท่ากับ 633 คน โรงเรียนใน สพท.ที่มีนักเรียนมากที่สุด คือ มัธยมศึกษาซึ่งมีจำนวนนักเรียนเฉลี่ย 2,102 คน และโรงเรียนได้รับการนิเทศจากสพท.เฉลี่ย 2 ครั้งต่อปี

ตารางที่ 16 จำนวนและร้อยละความคิดเห็นที่มีต่อนักเรียนและครูในโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามสภาพปัจจุบัน

ประเด็นความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
1 จำนวนนักเรียนในโรงเรียน		
1.1 มากเกินไป	206	18.9
1.2 น้อยเกินไป	126	11.5
1.3 พอดี	758	69.4
2. จำนวนนักเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา		
2.1 มากเกินไป	244	22.3
2.2 น้อยเกินไป	292	26.7
2.3 พอดี	556	50.9

ตารางที่ 16 (ต่อ) จำนวนและร้อยละความคิดเห็นที่มีต่อนักเรียนและครูในโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามสภาพปัจจุบัน

ประเด็นความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
3. จำนวนครูในโรงเรียน		
3.1 มากเกินไป	48	4.4
3.2 น้อยเกินไป	728	66.7
3.3 พอดี	314	28.8
4. จำนวนครูในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา		
4.1 มากเกินไป	78	7.1
4.2 น้อยเกินไป	790	72.3
4.3 พอดี	224	20.5
5. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดให้มีกรณีพิเศษแก่โรงเรียน		
5.1 มากเกินไป	46	4.2
5.2 น้อยเกินไป	722	66.1
5.3 พอดี	324	29.7
6. โรงเรียนได้รับการนิเทศจากสพท.		
6.1 มากเกินไป	12	1.1
6.2 น้อยเกินไป	744	68.1
6.3 พอดี	336	30.8
7. สพท.จัดอบรมสัมมนาให้แก่ครูในรอบ 1 ปี		
7.1 มากเกินไป	64	5.8
7.2 น้อยเกินไป	654	59.9
7.3 พอดี	374	34.2

จากตารางที่ 16 พบว่าจำนวนนักเรียนที่มีอยู่จริงใน 1 โรงเรียนประมาณ 600 ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าจำนวนนักเรียนใน 1 โรงเรียนนั้นมีความพอดีร้อยละ 69.4 จำนวนนักเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาก็มีความเหมาะสมเช่นเดียวกันร้อยละ 50.9 ในกรณีกลุ่มผู้ตอบที่เห็นว่าจำนวนนักเรียนในโรงเรียนมากเกินไปมีร้อยละ 18.9 ให้เหตุผลว่าทำให้การดูแลอบรมนักเรียนไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะโรงเรียนที่มีนักเรียนหลากหลายเผ่าพันธุ์ ทำให้ดูแลยากยิ่งขึ้น เช่นในจังหวัดตาก อำเภอแม่สอด เป็นตัวอย่างของอำเภอที่มีนักเรียนหลากหลายเผ่าพันธุ์ ภาษาต่างกัน ทำให้การอบรมและการสอน

ทำได้ลำบาก ในขณะที่จำนวนครูที่มีอยู่จริงน้อยเกินไปในโรงเรียนร้อยละ 66.7 ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยละ 72.3 ในเรื่องความขาดแคลนครูหรือครูไม่ครบชั้นเรียนนั้นพบมากในจังหวัดตาก โดยเฉพาะสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดตาก เขต 2 ซึ่งมีความหลากหลายของเผ่าพันธุ์ ภาษา และการเดินทางที่มีอุปสรรค โกลและต้องขึ้นภูเขา เป็นเหตุให้มีการขอย้ายของครูมากที่สุด ทำให้ครูขาดแคลนอย่างมาก ส่วนการนิเทศที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดให้แก่โรงเรียนส่วนใหญ่ร้อยละ 66.1 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะข้อจำกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานิเทศก์น้อย ไม่ครบช่วงชั้นและกลุ่มสาระ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการเดินทางที่ไกลและลำบาก การใช้รถราชการเพื่อการนี้ก็มีน้อยเพราะทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามิงบประมาณการนิเทศให้แต่ไม่เหมาะสมกับระยะทางการจัดอบรมสัมมนาให้แก่ครูสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาน้อยไปร้อยละ 59.5 เห็นควรเพิ่มจำนวนครั้งในการนิเทศและจัดอบรมด้วยความน้อยครั้งของการอบรม ปกติการอบรมจัดในเมืองใกล้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้โรงเรียนที่ห่างไกล การเดินทางไปอบรมยากลำบาก ถ้าโรงเรียนไกลมากอบรม 1 ครั้ง ขาดสอน 1 วัน ดังนั้นถ้าอบรมครูมากกว่าครั้งโรงเรียนโรงเรียนก็ต้องปิดทำการ

2.5) เขตอำเภอในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

เขตอำเภอในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่เป็นตัวอย่างประกอบด้วยอำเภอโดยเฉลี่ยจำนวน 4 อำเภอ ซึ่งถือว่ามีความเหมาะสม หรือ มีความพอดีร้อยละ 66.0 การเดินทางส่วนใหญ่สะดวกร้อยละ 68.9 และไม่สะดวกร้อยละ 31.1 ในกลุ่มที่เดินทางไม่สะดวกมีเหตุผลเนื่องจากโรงเรียนอยู่ห่างไกลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดตาก เขต 2 ระยะทางประมาณ 200 กิโลเมตร เส้นทางต้องขึ้นภูเขา โค้งมาก ระวังลำบาก นอกจากนี้ ทั้งโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รถประจำทางวิ่งผ่านมีน้อยหรือบางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไม่มีรถประจำทางผ่าน ตัวอย่างชัดเจนในกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต 3 ไม่มีรถเมล์วิ่งผ่าน มีแต่รถสองแถวซึ่งมีจำนวนน้อย ทำให้ยากในการติดต่อประสานงาน โดยเฉพาะครูที่จะเข้ามาติดต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต้องใช้เวลามาก อาจกระทบกับการเรียนการสอน ดังนั้นควรแบ่งเขตให้เล็กลงเพื่อบริการที่สะดวก ส่วนการประสานงานและการให้บริการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่อโรงเรียนอยู่ในระดับดี 67.2 และไม่ดี 32.8 ในประเด็นการให้บริการไม่ดีที่พบเห็นส่วนใหญ่ยังมีพฤติกรรมเหมือนเจ้านาย สำหรับเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้มาติดต่อเหมือนชาวบ้าน หรือผู้น้อย

2.6) สถานภาพทางเศรษฐกิจ

พิจารณาจากอาชีพรายได้ในรอบปีที่ผ่านมาที่ชนพรพรรณธรรมชาติหลักของชุมชน และจำนวนประชากร ดูในรายละเอียดตารางที่ 16

ตารางที่ 17 จำนวนและร้อยละของประชากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำแนกตามสถานภาพทางเศรษฐกิจ

สถานภาพทางเศรษฐกิจ	จำนวน	ร้อยละ
1 อาชีพของประชากรในเขตสหพ.		
1.1 เกษตรกรรม	782	71.6
1.2 อุตสาหกรรม	22	2.00
1.3 ค้าขาย	176	16.1
1.4 รับราชการ	20	1.8
1.5 รับจ้าง	86	7.9
1.6 อื่น ๆ	6	0.5
2. รายได้เฉลี่ยของประชากร		
2.1 น้อยกว่า 72,000 บาท	744	68.1
2.2 ตั้งแต่ 72,000 บาท - 100,000 บาท	256	23.4
2.3 มากกว่า 100,000 บาท	92	8.4
3. พืชพรรณธรรมชาติหลักของชุมชน		
3.1 ข้าว	688	63.0
3.2 ยางพารา	118	10.8
3.3 ฟาร์ม	28	2.6
3.4 ผลไม้	138	12.6
3.5 พืชล้มลุก	66	6.0
3.6 อื่น ๆ	54	4.9
4. รายได้เฉลี่ยมีความเหมาะสมหรือไม่		
4.1 มากเกินไป	188	17.2
4.2 น้อยเกินไป	730	66.8
4.3 พอดี	174	16.0

จากตารางที่ 17 พบว่าจำนวนประชากรในสำนักงานเขตพื้นที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ร้อยละ 71.6 รองลงมาคืออาชีพค้าขายร้อยละ 16.1 รับจ้าง 7.9 อุตสาหกรรมและรับราชการ 2.0 และ 1.8 ตามลำดับ มีรายได้เฉลี่ยในรอบปีส่วนใหญ่ไม่น้อยกว่า 72,000 บาทร้อยละ 68.1 มีประชากรที่มีรายได้เฉลี่ยมากกว่า 100,000 บาทเพียงร้อยละ 8.4 เท่านั้น สำหรับพืชพรรณธรรมชาติที่ประชากรประกอบอาชีพเป็นหลักก็คือข้าวร้อยละ 63.0 รองลงมาคือผลไม้ ยางพาราร้อย

ละ 12.6 และ 10.8 มีการทำฟาร์มต่างๆ เพียงร้อยละ 2.6 เท่านั้น ซึ่งรายได้เฉลี่ยของประชากรถือว่าน้อยเกินไป รายได้เฉลี่ยที่เหมาะสมควรมีมากกว่า 72,000 บาท

2.7) จำนวนประชากรในเขตของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ตารางที่ 18 แสดงจำนวนและร้อยละจำนวนประชากรในเขตของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

จำนวนประชากร	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1 จำนวนประชากร		
1.1) 100,000 – 150,000 คน	146	13.4
1.2) 150,001 – 200,000 คน	494	45.2
1.3) 200,001 – 250,000 คน	138	12.6
1.4) มากกว่า 250,000 คน	314	28.8
2. จำนวนประชากรระหว่าง 150,001 – 200,000 คน		
2.1 มากเกินไป	164	15.0
2.2 น้อยเกินไป	68	6.2
2.3 พอดี	860	78.8

จากตารางที่ 18 พบว่าจำนวนประชากรในเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่มีประชากรอยู่ในระหว่าง 150,001 – 200,000 คน ร้อยละ 45.2 รองลงมามากกว่า 250,000 คน ร้อยละ 28.8

2.8) ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม

จากการศึกษาพบว่าภาษาที่ใช้พูดในชีวิตประจำวันส่วนใหญ่เป็นภาษาไทยรองลงมา เป็นภาษาอื่นๆ เช่น ภาษาไทยอีสาน ภาษาไทยใต้ ภาษาของชนกลุ่มน้อย เช่น ฉอง ไทยลื้อ กะเหรี่ยง เป็นต้น ซึ่งภาษาเหล่านี้มีความเหมาะสมต่อการจัดการเรียนการสอนร้อยละ 92.5 และมีความไม่เหมาะสมในการจัดการเรียนการสอนจัดกิจกรรม ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนร้อยละ 7.5 สำหรับผู้ที่ตอบว่าไม่เหมาะสมนั้นมีเหตุผลก็คือ นักเรียนไม่เข้าใจภาษาไทย ทำให้การตอบหรือพูดคุยเข้าใจไม่ตรงกัน และนักเรียนนิยมใช้ภาษาถิ่นมากกว่าในบางแห่งมีหลายภาษา ทำให้ครูไม่เข้าใจที่จะได้ตอบสนอง มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ (NT) ซึ่งต่ำมาก สำหรับการติดต่อสื่อสารและการรับบริการกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาภาษาพูดส่วนใหญ่ไม่มีปัญหา ร้อยละ 93 มีปัญหาในการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ร้อยละ 7.0

ศาสนา ส่วนใหญ่นับถือพุทธศาสนา รองลงมา คือ คริสต์และอิสลามตามลำดับ ส่วนใหญ่ ร้อยละ 96.2 ไม่มีปัญหาในการติดต่อสื่อสารการบริการกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

มีปัญหาในการติดต่อบ้างเพียง ร้อยละ 3.8 ส่วนเชื้อชาติของประชากร มีเชื้อชาติไทยเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือ จีน พม่า กัมพูชา ซึ่งเชื้อชาติมีปัญหาในการติดต่อและรับบริการจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพียงร้อยละ 3.8 โดยเฉพาะสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีโรงเรียนรับผู้อพยพลี้ภัยเข้าเรียนจะมีปัญหามาก

3) ความคิดเห็นเกี่ยวกับเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

การสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า

ความเหมาะสมของสถานที่ตั้งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ร้อยละ 52.4 เห็นควรมีลักษณะเป็นเขตเมืองบริเวณศูนย์ราชการ กึ่งกลางระหว่างโรงเรียนต่าง ๆ ร้อยละ 43.80 และร้อยละ 3.8 เห็นว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีสถานที่ตั้งเป็นของหน่วยงานเอง เป็นเอกเทศ และมีบริเวณกว้างขวางสามารถรองรับผู้มาติดต่อได้สะดวก

ความเหมาะสมของจำนวนโรงเรียนในสพท ไม่ควรเกิน 100 แห่ง (ร้อยละ 98.27) และเห็นว่าควรมีลักษณะของโรงเรียนในเขตพื้นที่เป็นโรงเรียนประถมอย่างเดียวหรือมัธยมอย่างเดียวร้อยละ 64.5 มีจำนวนโรงเรียนประถมและมัธยมเท่าๆ กัน ร้อยละ 32.1

ระยะทาง เวลา และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง จำนวนนักเรียนและครูและการนิเทศของสพท. โดยเฉลี่ยตามตารางที่ 13

ตารางที่ 19 ค่าเฉลี่ยของความเหมาะสมของเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา	ค่าเฉลี่ย	หน่วย
1. ระยะทางจากโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสม	26.75	กิโลเมตร
2. เวลาที่เหมาะสมที่สุดในการเดินทางระหว่างโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	72	นาที
3. จำนวนนักเรียนที่เหมาะสมใน 1 โรงเรียน	587	คน
4. จำนวนนักเรียนที่เหมาะสมใน 1 สพท.	30,000	คน
5. จำนวนครูในโรงเรียนที่เหมาะสม		
5.1 มัธยมศึกษา	36	คน
5.2 ประถมศึกษา	13	คน
6. ความเหมาะสมของสพท. ในการนิเทศโรงเรียนต่อปี	4	ครั้ง
7. ความเหมาะสมของสพท. ในการจัดอบรมให้ครูต่อปี	4	ครั้ง

จากตารางที่ 19 ระยะทางระหว่างโรงเรียน กับ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมีระยะห่างประมาณ 26.5 กิโลเมตร จำนวนนักเรียนที่เหมาะสมในโรงเรียนแต่ละแห่งควรมีนักเรียนประมาณ 600 คน จำนวนครูประมาณ 50 คน ในสพท.ควรมีนักเรียนประมาณ 30,000 คน ในขณะที่เดียวกันสพท.ควรให้การนิเทศแก่โรงเรียนอย่างน้อยปีละ 4 ครั้งและจัดอบรมสัมมนาให้ครูอย่างน้อยปีละ 4 ครั้งเช่นเดียวกัน

จากการวิเคราะห์สภาพและปัญหาการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา และความคิดเห็นเกี่ยวกับเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามตารางที่ 12-19 ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปประเด็นที่เหมาะสมในการนำมาพิจารณาการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาได้ ดังนี้

1. สถานที่ตั้งที่เหมาะสมของเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีลักษณะเป็นเขตเมือง บริเวณศูนย์ราชการ
2. ระยะทางระหว่างโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมีระยะทางประมาณ 30 กิโลเมตร
3. เวลาที่ใช้เดินทางระหว่างโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง 10 นาที
4. ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเดินทางไป - กลับ ระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นประมาณ 180 บาท
5. การติดต่อสื่อสารทางราชการ ระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนใหญ่เห็นควรว่าควรใช้โทรศัพท์
6. จำนวนโรงเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสม ควรมีจำนวน 100 โรงเรียน
7. ลักษณะของโรงเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีโรงเรียนประถมอย่างเดี่ยวหรือมัธยมอย่างเดียว
8. จำนวนนักเรียนในโรงเรียนที่เหมาะสม ควรมีประมาณ 600 คน
9. จำนวนนักเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสม ควรมีประมาณ 30,000 คน
10. จำนวนครูที่เหมาะสมในโรงเรียน มัธยมควรมีประมาณ 40 คน ประถมควรมีประมาณ 15 คน
11. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรให้การนิเทศแก่โรงเรียน จำนวน 4 ครั้ง/ปี
12. โรงเรียนได้รับการนิเทศจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 4 ครั้ง/ปี
13. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดอบรมสัมมนาให้ครู จำนวน 4 ครั้ง/ปี
14. ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีอำเภอ 4 อำเภอ
15. โรงเรียนที่มีที่ตั้งอยู่ในอำเภอเดียวกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีระยะห่าง 10 กิโลเมตร

16. โรงเรียนที่มีที่ตั้งอยู่ ต่างอำเภอกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีระยะห่าง 60 กิโลเมตร

17. รายได้เฉลี่ยของประชากร ควรมีรายได้เฉลี่ย มากกว่า 72,000 บาท / ปี

18. จำนวนประชากรที่เหมาะสมในเขตสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประมาณ 150,000 – 200,000 คน

19. ภาษาพูดที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ส่วนใหญ่ใช้ภาษาไทย รองลงมาคือภาษาไทยอีสาน และภาษาจีน

20. ภาษาพูดที่ใช้ในชีวิตประจำวันมีความเหมาะสมกับการเรียนการสอน

21. ภาษาพูดที่ใช้ในชีวิตประจำวันมีความเหมาะสมสำหรับติดต่อบริการกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

22. ศาสนา ที่นับถือกันมากเรียงตามลำดับคือ พุทธ คริสต์ อิสลาม และส่วนใหญ่เห็นว่าศาสนาไม่มีปัญหาในการติดต่อและการบริการจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

23. เชื้อชาติ ที่พบมากเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ไทย พม่า และกัมพูชา และส่วนใหญ่เห็นว่าเชื้อชาติไม่มีปัญหาในการติดต่อและและรับบริการจาก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ซึ่งจากการศึกษาเอกสารแนวทางการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของ สมศ. และ ศธ. เมื่อนำมาพิจารณากับผลการวิเคราะห์จากแบบสอบถาม สามารถสรุปเปรียบเทียบเกณฑ์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาได้ตามตาราง ที่ 20

ตารางที่ 20 สรุปเปรียบเทียบเกณฑ์การพิจารณาการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

เกณฑ์	แนวทางของ สมศ. (295 เขต)	แนวทางของ ศธ. (175 เขต)	ผลการศึกษา
1. จำนวนประชากร	ควรมีประมาณ 150,000 -200,000 คน	ควรมีประมาณ 300,000- 500,000 คน	ควรมีประมาณ 150,000 – 200,000 คน
2. จำนวนสถานศึกษา	ควรมีสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานประมาณ 1100 แห่ง	ควรมีประมาณ 150 – 300 แห่ง	ควรมีประมาณ 80 – 100 แห่ง
3. เขตอำเภอ	ใช้เขตอำเภอเป็นเกณฑ์ ในการแบ่งเขตพื้นที่ การศึกษา	ใช้เขตอำเภอเป็นเกณฑ์ ในการแบ่งเขตพื้นที่ การศึกษา	ควรมีอำเภอไม่เกิน 4 อำเภอ
4. ลักษณะทาง ภูมิศาสตร์ การคมนาคมและ การติดต่อสื่อสาร	แต่ละเขตพื้นที่ควร เดินทางไป-กลับ ภายใน 1 วัน	แต่ละเขตพื้นที่ การศึกษาสะดวก ในการเดินทางติดต่อ ไป - กลับ	ระยะทางระหว่าง โรงเรียนกับ สพท. ประมาณ 30 กม. ใช้ เวลา ไป- กลับไม่เกิน 1 ชั่วโมง 10 นาที และใช้ค่าใช้จ่ายไป-กลับ ไม่เกิน 180 บาท
5. สภาพเศรษฐกิจ และสังคม	-	-	ประชากรควรมีรายได้ มากกว่า 72,000 บาท ต่อปี
6. ประเภทของ โรงเรียน	-	-	แบ่งเป็นโรงเรียนประถม อย่างเดียวหรือมัธยม อย่างเดียว
7. ภาษาและ วัฒนธรรม	-	-	เฉพาะเขตพื้นที่ภาษาและ วัฒนธรรมเป็นอุปสรรค มากๆ ในการจัดการเรียน การสอน

ส่วนที่ 2 ยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา : มุมมองจากการสนทนากลุ่ม

ผลการสนทนากลุ่มครั้งที่ 1 (วันที่ 10 เมษายน 2551)

ผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมสนทนารวมทั้งหมด 10 คน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญพิเศษ (คศ.5) คนแรก ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการสำนักในสำนักงานปลัดกระทรวง ผู้อำนวยการสำนักในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้เชี่ยวชาญสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการโรงเรียน และหัวหน้ากลุ่มในสำนักอำนวยการ

หลังจากที่ผู้วิจัยสรุปสาระสำคัญจากการวิจัยเอกสารและแบบสอบถามแล้ว กลุ่มสนทนา ได้ร่วมกันอภิปรายถึงการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายกระจายอำนาจ 175 เขตการศึกษา และอภิปรายถึงข้อเสนอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สปศ. ที่เสนอว่าควรมีเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 295 เขต หรือแนวของสำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่เสนอให้มี 223 เขต เห็นว่าเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา คือ จำนวนประชากร จำนวนสถานศึกษา เขตปกครอง(อำเภอ) และสภาพภูมิศาสตร์และการคมนาคม แต่ยังคงเลยเกณฑ์ที่สำคัญในกฎหมาย คือ วัฒนธรรม

ภายหลังจากการสนทนา ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้เสนอยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา 3 แนวทาง คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพการบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพและโอกาสทางการศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน
ข้อเสนอสำหรับยุทธศาสตร์ข้างต้นมีดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพการบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

กลุ่มสนทนามีความเห็นว่าการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาควรพิจารณาเจตนารมณ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเสียก่อน โดยผู้ร่วมการสนทนากลุ่มมีความเห็นที่น่าสนใจดังตัวอย่างต่อไปนี้

“โดยเจตนารมณ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่ ให้ควรคำนึงถึง

1. คุณภาพ เพราะเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่ครอบคลุม โรงเรียนของรัฐ เอกชน และท้องถิ่น การจัดการศึกษาต้องจัดแบบมีอาชีพ เช่นมีการพัฒนาบุคลากร การบริหารงานวิชาการ เป็นหลัก
2. ประสิทธิภาพ เพราะเขตพื้นที่ไม่ควรใหญ่เกินไป ควรใกล้ชิดกับประชาชน วัฒนธรรม การคมนาคมสะดวก ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง มีการกระจายอำนาจให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาอย่างแท้จริง
3. ความคุ้มค่า เพราะเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา การบริหารค่าใช้จ่ายต้องดำเนินการอย่างคุ้มค่างบประมาณที่จะลงทุน ”

สิ่งที่ควรพิจารณาต่อไปก็คือ หลักการของแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งกลุ่มสนทนาได้มีความเห็นตรงกันในหลักการของการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาว่าควรพิจารณาถึงเกณฑ์ที่ควรใช้ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และหลักการของการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อหาคำตอบว่า “ทำอย่างไรจึงจะให้สถานศึกษาได้รับการดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอย่างเหมาะสม หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สามารถกำกับดูแลสถานศึกษาได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ”

ปัจจัยแรกที่มีการเสนอ คือ “จำนวนสถานศึกษา” ด้วยเหตุผลที่ว่า น่าจะเป็นเหตุและผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จะสามารถกำกับดูแลส่งเสริมสถานศึกษาได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ กลุ่มสนทนา โดยมีผู้เสนอเหตุผลว่า

“จำนวนสถานศึกษา มีความสำคัญเป็นอันดับแรก เพราะเป็นสาระสำคัญหรือหน้าที่โดยตรงของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และจำนวนสถานศึกษา จะต้องไม่มาก ไม่น้อยเกินไป ควรจะประมาณสัก 80 – 100 โรง น่าจะเป็นจำนวนที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดูแลได้อย่างทั่วถึง”

ผู้ร่วมสนทนาอีกหลายท่านเสนอแนวคิดในเชิงสนับสนุนการนำจำนวนสถานศึกษามาเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยแรกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ดังความเห็นที่ว่า

“จำนวนไม่เกิน 100 โรง เป็นจำนวนโรงเรียนในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสม”

“จำนวนโรงเรียนในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาน้อยกว่า หรือ เขตพื้นที่ที่แคบลงทำให้กระชับขึ้น ก็คงมิใช่คำตอบสุดท้ายว่าโรงเรียนจะมีคุณภาพเสมอไป ทั้งนี้ จะต้องขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้นำ ก็คือ ผู้อำนวยการเขตด้วย”

ผู้บริหารระดับสถานศึกษาเห็นด้วยกับการนำเอา “จำนวนสถานศึกษา” มาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เพราะสามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง ใกล้ชิด รู้ปัญหา ร่วมกับแก้ปัญหาได้ดีขึ้น ดังคำพูดที่ว่า

“จำนวนสถานศึกษา ควรไม่เกิน 100 โรงเรียนเหมาะสม เพราะถ้ามากกว่านี้ คงดูแลยากมาก บางครั้ง ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ยังรู้จักผู้บริหาร ไม่ครบทุกคนเลย และสิ่งที่น่ากังวล ก็คือ จำนวนสถานศึกษามากกว่านี้ ศึกษานิเทศก์ หรือ สน. ซึ่งในเขต 2, 3, 4, 5, 6, 7 มีจำนวนน้อยอาจไม่สามารถนิเทศก์ดูแลโรงเรียนเพื่อพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนได้เต็มที่ จึงเห็นควรว่า 100 โรงเรียนเหมาะสมดี”

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า

“เราไม่ควรคำนึงถึงแต่โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา อย่าลืมโรงเรียนเอกชน ซึ่งถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาด้วย บางครั้งโรงเรียนเอกชนที่มีชื่อเสียงบางโรงเรียนมีผลกระทบต่อตัวป้อนของโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษา...เห็นด้วยกับจำนวนสถานศึกษาว่าควรอยู่ในช่วง 80 - 100 โรงเรียน ถือว่ากระทัดรัด แต่ก็ต้องดูที่ภาวะผู้นำประกอบด้วย”

ทั้งนี้ กลุ่มสนทนาได้ร่วมกันคิดว่าถ้าใน 1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีจำนวนโรงเรียนประมาณ 80 - 100 โรงเรียน และถ้าพิจารณาจากจำนวนโรงเรียนที่มีอยู่ของโรงเรียนประถมและมัธยมประมาณ 32,000 โรงเรียน โดยมีตัวอย่างว่า

กรณีที่ 1 ถ้า 1 สำนักงานเขตพื้นที่ที่มีโรงเรียน 100 โรงเรียน จะมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศจำนวน 320 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษา

กรณีที่ 2 ถ้า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีโรงเรียน 80 โรงเรียน จะมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศจำนวน 400 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือเขตพื้นที่การศึกษา

ปัจจัยที่ 2 จำนวนนักเรียน

ปกติโรงเรียนมัธยมจะมีจำนวนมากกว่าประถม 1 โรง โดยมีมัธยมควรอยู่ประมาณไม่เกิน 800 คน ขณะที่ประถมศึกษาอยู่ประมาณไม่เกิน 400 คน ซึ่งที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้กล่าวถึงจำนวนนักเรียนนี้ว่า ถือเป็นปัจจัยที่ควบคู่ไปกับจำนวนสถานศึกษา เพราะสามารถบอกถึงสิทธิและโอกาส ความเสมอภาคและประสิทธิภาพได้ โดยมีผู้ให้ความเห็นว่า

“(จำนวนนักเรียน) เป็นการบอกถึงขนาดของตัวป้อนที่จะสามารถจัดการศึกษาของนักเรียนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งครอบคลุมไปถึงจำนวนสถานศึกษา และทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการด้วย เช่น ครู วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการส่งเสริมและเอื้อประโยชน์ในการจัดการเรียนการสอน...ปัจจัยที่น่าจะบ่งชี้ว่า จำนวนนักเรียนที่ไม่มากนัก ก็คือ จำนวนประชากรที่ไม่มากของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คือ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ ควรมีประชากร ไม่ควรเกิน 200,000 คน”

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของกลุ่มสนทนาอีกหลายคน คือผู้เชี่ยวชาญสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและหัวหน้ากลุ่มในสำนักอำนวยการ ในมุมมองที่ว่า ถ้าเขตพื้นที่การศึกษาเล็กกระทัดรัดลง ในจำนวนไม่เกิน 100 โรงเรียน ถ้าพิจารณาจำนวนนักเรียนจากประชากรของประเทศไทย 60 ล้านคน และประชากรในวัยเรียนของประเทศประมาณ 12 ล้านคน เทียบบัญญัติไตรยางแล้ว ในเขตพื้นที่การศึกษาหนึ่ง ถ้ามีประชากรประมาณไม่เกิน 200,000 คน ก็จะมีประชากรในวัยเรียนประมาณ 40,000 คน ซึ่งผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ได้แสดงความเห็นด้วยอย่างมาก และช่วยคิดในกลุ่มสนทนาอีกว่า

“ถ้าคิดแบบคณิตศาสตร์ จากจำนวนนักเรียนในวัยเรียนของประเทศมีทั้งหมดประมาณ 12 ล้านคน ใน 1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีประชากรวัยเรียนประมาณ 40,000 คน จะได้เขตพื้นที่การศึกษาประมาณ 300 เขต และถ้า 1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีประชากรไม่เกิน 50,000 คน ก็จะมีเขตพื้นที่ 240 เขต เป็นต้น ”

ประเด็นจำนวนนักเรียนนี้ กลุ่มสนทนาเห็นว่าควรกำหนดไว้กว้าง ๆ ว่าใน 1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 50,000 คน ดังนั้นจึงสรุปปัจจัยที่ 2 คือ จำนวนนักเรียนไม่เกิน 50,000 คน

ปัจจัยที่ 3 การคมนาคมการติดต่อสื่อสาร

ผู้ร่วมการสนทนาท่านหนึ่งเสนอความคิดว่าการเดินทางของครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่เดินทางโดยใช้รถยนต์ส่วนตัว รถจักรยานยนต์ส่วนตัว ในระยะทางปกติระหว่างโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประมาณ 30 กิโลเมตร เวลาที่ใช้ในการเดินทางไป - กลับ ประมาณ 1 ชั่วโมง 10 นาที ใช้ค่าใช้จ่ายประมาณ 180 บาทนั้น กลุ่มสนทนาเห็นว่า

1. ในกลุ่มพื้นที่ที่สามารถติดต่อกันได้ปกติ ระยะทางจากโรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ใช้ระยะเวลาไม่ควรเกิน 1 ชั่วโมง ถ้าไป - กลับด้วย ไม่ควรเกิน 2 ชั่วโมง มีระยะทางไม่ควรเกิน 60 กิโลเมตร

2. ในกลุ่มที่เป็นพื้นที่พิเศษ ที่มีอุปสรรคในการเดินทางจากธรรมชาติ เช่น ภูเขา หุบเขา แหล่งน้ำ ควรนำเรื่องของเวลามาพิจารณาเป็นหลัก และระยะทางมาประกอบ เช่น ในจังหวัดตากซึ่งโรงเรียนในอำเภออุ้มผางกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดตาก เขต 2 ในเส้นทางปกติต้องใช้เวลาราว 5.30 ชั่วโมง ซึ่งอุปสรรคที่เป็นธรรมชาติ ก็คือ ภูเขา และทางโค้งที่ทางขึ้นเขามีประมาณ 1200 โค้ง และในสภาพสภาวะฝนตก หมอกมาก ต้องเพิ่มเวลาขึ้นอีกประมาณ 1 - 1.30 ชั่วโมง ภายได้ระยะทางประมาณ 200 กิโลเมตร หรือในเขตจังหวัดน่าน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดน่าน เขต 1 ในอำเภอนาหมื่น นาน้อย ห่างจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามากกว่า 100 กิโลเมตร ใช้เวลาในการเดินทางประมาณ 3 - 4 ชั่วโมง ในจังหวัดพิษณุโลก เขต 3 อำเภอนครไทย ห่างจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดพิษณุโลกเขต 3 ประมาณ 130 กิโลเมตร ใช้เวลาประมาณ 2 ชั่วโมง ซึ่งในกรณีเหล่านี้ ถ้าใช้เวลามากเกินไป ไป-กลับเดิม 2 ชั่วโมง ก็ต้องถือว่าเป็นเขตพิเศษที่ต้องพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ในประเด็นดังกล่าวนี้ กลุ่มสนทนาเสนอความเห็นว่

“(ระยะทางติดต่อคมนาคม) มีความสำคัญ มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการเขต และกระทบต่อการเรียนการสอนของครู และผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน”

“ในการติดต่อ ระหว่างโรงเรียนกับเขตพื้นที่การศึกษา ควรต้องใช้เวลาประมาณ 1 - 2 ชั่วโมง ก็น่าจะเพียงพอแล้ว เพราะถ้าใช้เวลามากกว่านั้น ครูที่ไปติดต่อกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก็อาจต้องทิ้งคาบสอนไปทั้งวัน หรือผู้บริหารไปติดต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ครั้งหนึ่งก็คงไม่ต้องเข้าโรงเรียน เพื่อดูแลความเรียบร้อยกันทีเดียว ความเสียหายตกอยู่กับนักเรียน โรงเรียน อย่างเห็นได้ชัดเจน และในทางกลับกัน คณะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่มีหน้าที่ดูแลนิเทศการเรียนการสอนของครูก็ คงไม่สามารถเดินทางมาได้บ่อย หรือ เป็นข้อกล่าวอ้างไม่ต้องมาเลย”

“ความท้อถอยและความห่างไกล มีผลกระทบต่อการทำงาน และการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในการพัฒนานักเรียนและครู”

โดยสรุป การคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร ควรเป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งต้องพิจารณาความถี่กันไประหว่างเวลากับระยะทางด้วย

ปัจจัยที่ 4 ภาษาและวัฒนธรรม

ในประเด็นนี้ กลุ่มสนทนามีความเห็นที่สำคัญ เพราะถ้าแบ่งเขตพื้นที่โดยมีปัจจัยทางภาษาและวัฒนธรรมเป็นหลักแล้ว จะมีผลต่อการจัดการศึกษา เป็นผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนดีขึ้น โดยเห็นว่า “ความสุขของนักเรียนที่ได้เรียนในสิ่งที่เป็วิถีชีวิตของเขา” ถึงแม้ผลการศึกษาเป็นผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนดีขึ้น ความสุขของนักเรียนที่ได้เรียนในสิ่งที่เป็วิถีชีวิตของเขา ถึงแม้ผลการศึกษาที่ผ่านมาและผลจากการศึกษาครั้งนี้ ภาษา ศาสนา และเชื้อชาติ เป็นอุปสรรคในการเรียนการสอน การติดต่อประสานงานกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประมาณร้อยละ 7 เท่านั้นก็ตาม ประเด็นนี้ยังเป็นประเด็นที่กลุ่มสนทนาให้ความสนใจในมุมมองที่ต่างกัน แต่จุดหมายปลายทางเหมือนกัน คือ ให้เป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาแบ่งเขตพื้นที่ด้วย

ผู้เชี่ยวชาญสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ความเห็นว่า ในอดีตการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาไม่เคยสนใจปัจจัยทางภาษาและวัฒนธรรมเลย แต่ปัจจุบันนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจปัจจัยนี้มากขึ้น โดยเฉพาะภาษาถิ่น ซึ่งเป็นวิถีชีวิตของเขา ในจังหวัดหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่อยู่ขอบชายแดน ไม่ว่าจะเป็น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งส่วนกลางไม่สนใจต้นทุนทางภาษาของคนเหล่านั้น ชอบใช้มาตรฐานของกรอบแนวคิดของส่วนกลางไปใช้กับเขา เช่น การประเมินมาตรฐานทางการศึกษาโดยใช้ (NT) ด้านคณิตศาสตร์ ภาษาไทย ซึ่งผลปรากฏว่า นักเรียนในปัตตานีต่ำกว่ามาตรฐาน มิใช่ว่าเขาไม่มีคุณภาพ แต่มาตรฐานที่วัดทำการประเมินแบบไม้บรรทัด ไม่ได้ยืดหยุ่นตามท้องถิ่นด้วย แทนที่จะวัดภาษาวิภาษามากมาย บ้าง ดังนั้นทุกเรื่องควรมีการยืดหยุ่น และเอื้อประโยชน์ให้เขาบ้าง ส่วนกลางควรมีแนวหลักสูตรแกนกลางที่ยืดหยุ่นในการจัดหลักสูตรในห้องถิ่นพิเศษอย่างทั่วถึง มิเฉพาะแต่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือบริเวณจังหวัดสุรินทร์ ติดต่อกับกัมพูชา ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ภาษาเขมร ตัวอักษรใช้ภาษาด้วย จังหวัดตากในอำเภอแม่สอด อำเภออุ้มผางใช้ภาษาพม่า เหล่านี้ควรคำนึงถึงตามแนวทางประชาธิปไตยเสี่ยงข้างมาก แต่ก็ต้องให้ความสำคัญแก่เสียงส่วนน้อย เห็นวัฒนธรรมส่วนน้อยของเขา และพยายามวางมาตรฐานภาษาไทยให้แก่ นักเรียน เพื่อเขาจะได้สื่อสารและนำมาประยุกต์ใช้ในการคำนวณต่อไป และได้ทิ้งท้ายให้เห็นความสำคัญของภาษาและวัฒนธรรมในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาว่า “ข้าพเจ้าเชื่อว่าคุณครูอีกสักคน”

ส่วนหัวหน้ากลุ่มพัฒนานโยบายและแผน ได้แสดงความคิดเห็นว่า วัฒนธรรม ประเพณี ภาษา มีความสำคัญอย่างมากที่ควรนำมาเป็นปัจจัยสำคัญในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ดังคำพูดที่ว่า “ในเรื่องศาสนาพบเห็นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภาษาเชื้อชาติพบเห็นตามชายแดน ไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน” ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มพิเศษ ที่ควรให้โอกาสให้เขาได้พัฒนาตามวิถีทาง แห่งวัฒนธรรมของเขา ซึ่งจะมีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษายิ่งขึ้น เพราะถ้าไม่จัดแยก แบ่งให้เขาอยู่ในกลุ่มของเขา จะหวังให้โรงเรียนที่มีชื่อเสียงในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ช่วยเหลือดูแลคงเป็นไปไม่ได้ จึงควรให้กลุ่มเขาดูแลช่วยเหลือกันเอง และรัฐให้การช่วยเหลือ โดยตรงอีกแรงหนึ่ง ยกตัวอย่าง จังหวัดตาก โดยเฉพาะสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดตาก เขต 2 ซึ่งมีการย้ายของครุมากที่สุด ไปอยู่ 1 ปี หรือ 2 ปีก็ขอย้าย ในขณะที่นักเรียนก็ลงที่ ทำให้ สักส่วนของครู/นักเรียนสูงมากเป็นภาระแก่ครูบรรจุใหม่ ๆ และปัญหาเรื่องการสื่อสารภาษากับ นักเรียนทำให้ต้องขอย้ายเพื่อสิ่งที่ดีกว่า ดังนั้น เห็นว่าควรให้นำวัฒนธรรมมาเป็นปัจจัยในการแบ่ง เขตพื้นที่เพื่อเขาจะได้มีโอกาสพัฒนาตามแนวทางของเขา ภายใต้เป้าหมายของกระทรวงศึกษา

อย่างไรก็ตามกลุ่มสนทนาเห็นว่า ภาษาและวัฒนธรรมเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่ควรนำมา เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา แต่ต้องพิจารณาให้ละเอียดละออ ในกรณีที่ภาษาและ วัฒนธรรมเป็นอุปสรรคสำคัญ ก็ควรนำภาษาและวัฒนธรรมมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา แต่ถ้า ภาษาและวัฒนธรรมไม่เป็นอุปสรรคสำคัญ ไม่ควรแบ่งเขต เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีเป็น ความขัดแย้งของผู้คน เพราะผู้คนเขาอยู่ร่วมกันมานาน ถึงแม้มีความแตกต่างทางภาษา วัฒนธรรม แต่มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน

โดยสรุป ยุทธศาสตร์ที่ 1 ซึ่งมีหลักการสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพการบริหารงานของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) มีข้อเสนอให้ใช้เกณฑ์จำนวนสถานศึกษาและจำนวนนักเรียน เป็นสำคัญ ในแต่ละ สพท. ต้องไม่มีจำนวนสถานศึกษาและจำนวนนักเรียนมากเกินไป จะได้ดูแล ได้อย่างใกล้ชิด โดยผู้ร่วมการสนทนากลุ่มเสนอให้มีจำนวนสถานศึกษา (ทั้ง โรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษา) ไม่เกิน 100 แห่ง มีนักเรียนในวัยเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เกิน 50,000 คน และในแต่ละสถานศึกษาควรมีนักเรียนประมาณ 500 – 600 คน ส่วนเกณฑ์อื่นที่เสนอให้ พิจารณาประกอบ คือ การคมนาคมและระยะทางระหว่างสถานศึกษากับ สพท. และปัจจัยด้านภาษา และวัฒนธรรม ดังแสดงในตารางที่ 21

ตารางที่ 21 เกณฑ์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามยุทธศาสตร์ที่ 1 เรียงตามลำดับความสำคัญ

ลำดับ	เกณฑ์	องค์ประกอบของเกณฑ์
1.	จำนวนสถานศึกษา	ใน 1 สพท. ควรมีจำนวนสถานศึกษาไม่เกิน 100 แห่ง (โรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษา)
2.	จำนวนนักเรียน	ใน 1 สพท. ควรมีนักเรียนในวัยเรียน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนไม่เกิน 50,000 คน และในแต่ละสถานศึกษา ควรมีนักเรียนประมาณ 500 – 600 คน
3.	การคมนาคมและระยะทางระหว่างสถานศึกษากับ สพท.	สถานศึกษาและ สพท. ติดต่อกันสะดวก ระยะทางไม่ควรเกิน 60 กิโลเมตร ใช้เวลาไป – กลับ ไม่ควรเกิน 2 ชั่วโมง
4.	ภาษาและวัฒนธรรม	จะใช้เมื่อภาษา และวัฒนธรรมในเขตบริการ สพท. เป็นอุปสรรคในการบริหาร หรือการจัดการศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพและโอกาสทางการศึกษา

หลักการสำคัญของยุทธศาสตร์นี้ คือ มุ่งให้ประชาชนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและมีโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ กลุ่มสนทนาได้สรุปผลของการดำเนินการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในปัจจุบันว่า การปรับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการที่มีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาคาดหวังว่าจะส่งผลดีต่อคุณภาพทางการศึกษา แต่ถึงปัจจุบัน คุณภาพทางการศึกษาก็ยังไม่ดี ซึ่งอาจจะเป็นเพราะการดูแลสถานศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่ทั่วถึง ระบบการสื่อสารระหว่างโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่ที่ไม่ดีพอ โรงเรียนที่เคยมีขนาดใหญ่มีภาระมากขึ้นในการดูแลโรงเรียนเล็กๆ มิได้พัฒนาต่อไปอีก ดังนั้นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา น่าจะมีขนาดกระทัดรัด สามารถดูแลอย่างทั่วถึง ซึ่งมีปัจจัยสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาดังนี้

ปัจจัยที่ 1 จำนวนประชากร ซึ่งในที่นี้รวมถึงจำนวนนักเรียน ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรในวัยเรียนใน 1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรจะมีประชากรไม่เกิน 200,000 คน หัวหน้ากลุ่มพัฒนานโยบาย ได้เสนอแนวคิดว่าการกำหนดโดยอาศัยจำนวนประชากร ถือเป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดการศึกษาที่จำเป็นต้องให้ความสนใจที่ตัวนักเรียน ให้มีสิทธิและโอกาสในการได้รับการศึกษา อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ดังนั้นจำนวนประชากรหรือจำนวนนักเรียน จึงน่าจะเป็นปัจจัยหลักของการนำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่ มีเกณฑ์จำนวนประชากรไม่เกิน 200,000 คน

ปัจจัยที่ 2 สภาพภูมิศาสตร์ อาณาเขต และวัฒนธรรม ในกลุ่มสนทนาให้ความเห็นว่า สภาพภูมิศาสตร์ อาณาเขตสามารถบ่งบอกถึง วัฒนธรรมของผู้คนในบริเวณนั้นๆ ได้ ในอดีตเมื่อมีการกระจายอำนาจลงไปชุมชน คิดเสมอว่าจะได้รับความร่วมมือจากประชาชน แต่ปัจจุบัน

ชุมชนมีองค์กรของชุมชนเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาณาเขตเหล่านี้เขาจะดูแลชุมชนเขาเอง เพราะเขาอยู่ด้วยกัน คนบ้านเดียวกัน มีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตเดียวกัน ถึงแม้ว่าไม่สามารถแบ่งด้วยเกณฑ์วัฒนธรรมใหญ่ได้ ด้วยเหตุใดก็ตามก็ควรแบ่งเป็นกลุ่มวัฒนธรรมย่อย ๆ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ เป็นกลุ่มที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกัน วัฒนธรรมของเขาเอง ความรักความสำนึกในวัฒนธรรมของเขามีมาก สามารถพัฒนาอย่างร่วมแรงร่วมใจได้ดี เป็นลักษณะท้องถิ่นของเขา เขาก็ต้องรักและอยากจะทำหน้าที่ท้องถิ่นของเขา ผู้สนทนาท่านหนึ่งกล่าวว่า “การที่เราจะเนรมิตลูกหลานของเขา เพื่อเป็นไปในทิศทางและความต้องการของเรานั้น จะขึ้นอยู่กับท้องถิ่นของเขาเอง” ซึ่งในวิถีชีวิตของเขามีวัฒนธรรมของเขามีวัฒนธรรมของเขามีอาณาบริเวณ ที่ตั้งของกลุ่มเขา ดังนั้นเกณฑ์สภาพภูมิศาสตร์ อาณาเขตและ วัฒนธรรมซึ่งมีความสำคัญที่ควรใช้เป็นปัจจัยในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

ปัจจัยที่ 3 เขตปกครอง ในกลุ่มสนทนาเห็นว่าเขตปกครองในที่นี้คืออำเภอเป็นเกณฑ์ที่คืออยู่แล้ว โดยใช้เขตอำเภอ ซึ่งผู้คนในอำเภอเดียวกันส่วนใหญ่ถ้ามีความคุ้นเคย มีวิถีชีวิตและแนวทางการปฏิบัติทางราชการเหมือน ๆ กัน และเห็นว่าเขตอำเภอก็ไม่ควรแบ่งเขตอำเภอไปอยู่อีกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า

“เขตการปกครอง ถือว่าเป็นมาตรฐานการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่ต่างประเทศนิยมใช้ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น และสำหรับประเทศไทย เขตอำเภอถือว่าเป็นเขตมาตรฐานที่มั่นคงทางสังคม เสมือนเป็นชุมชนที่มีวิถีชีวิตของผู้คนบริเวณขนาดใหญ่เป็นที่รู้จักโดยทั่วกัน เช่น คนสีคิ้ว คนท่าใหม่ คนบางปลาหมอ คนสวนผึ้ง เป็นการแสดงวิถีชีวิต การดำรงชีพ อาชีพ ของผู้คนอย่างชัดเจน ในบางครั้งยังแสดงถึงสัญลักษณ์หรือสิ่งยึดเหนี่ยวจิตใจ เช่น อำเภอเมืองนครราชสีมา ก็มี “ย่าโม” เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนโคราช เขตอำเภอเมือง ในเขตอำเภอหนึ่งอาจเล็กเกินไปก็ควรรวมอำเภอสัก 3-4 อำเภอ แต่ก็ควรพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของผู้คน อาณาเขตที่ไม่ไกลกันนัก เป็นองค์ประกอบด้วย”

อย่างไรก็ตามมีผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านหนึ่งเห็นว่า ควรจะพิจารณาใช้เขตจังหวัดเป็นตัวตั้ง เพื่อง่ายต่อการเคลื่อนทรัพยากรให้เท่าเทียมกัน เช่น ใน 1 จังหวัดมีโรงเรียนมัธยมประจำจังหวัดที่มีชื่อเสียง 2 โรง เป็นมัธยมชายและมัธยมหญิง ดังนั้น ถ้าแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาเป็น 2 เขต ก็ควรให้โรงเรียนมัธยมชายและมัธยมหญิงแยกกันอยู่คนละเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้เขตพื้นที่ทั้งสอง มีโรงเรียนยอดนิยม เท่ากัน เพื่อให้โอกาสเข้าเรียนอย่างเท่าเทียมกัน

ในกลุ่มสนทนาได้ข้อสรุปว่าเขตอำเภอ 3 – 4 อำเภอเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งของยุทธศาสตร์แบบที่ 2

ปัจจัยที่ 4 ประเภทของโรงเรียนและเขตพื้นที่บริการ ในสภาพการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีประเภทโรงเรียนหลักอยู่ 2 ประเภท คือ โรงเรียนประถมศึกษา และโรงเรียนมัธยมศึกษา และยังประกอบด้วยโรงเรียนเอกชนซึ่งมีทั้งประถมศึกษาและมัธยมศึกษาด้วย ถ้าพิจารณาแบ่งเขตโดยอาศัยโรงเรียนรัฐบาลอย่างเดียว ก็มีเพียงโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (เดิม) กับโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา(เดิม) แต่ในเขตพื้นที่บริการจะมีโรงเรียนเอกชน โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบลด้วย

ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญพิเศษ ได้กล่าวถึงโรงเรียนมัธยมศึกษาและประถมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาว่า

“ในข้อเท็จจริง โรงเรียนสังกัดสพฐ.มีประมาณ 32,000 โรง เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาเพียง 2,669 โรง อีกประมาณ 28,000 โรงเป็นโรงเรียนประถมศึกษา เทียบสัดส่วนระหว่างโรงเรียนมัศึกษากับประถมศึกษามี 1 : 10 ในจำนวนเขตพื้นที่การศึกษา 178 เขต มีเพียง 3 เขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น ที่มีโรงเรียนมัศึกษามากกว่า โรงเรียนประถมศึกษาในสัดส่วน 4 : 1 คือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานครทั้ง 3 เขต เมื่อเป็นเช่นนี้ ถ้าแบ่งตามประเภทโรงเรียนและระดับการศึกษา สำหรับใน 1 จังหวัดที่มีเขตพื้นที่มากกว่า 1 เขต ก็น่าจะแบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาได้สัก 1 เขต ที่เหลือเป็นเขตพื้นที่ประถมศึกษา จะมี 1 หรือมากกว่าก็ได้ ในส่วนของเขตพื้นที่บริการ ปกติโรงเรียนประถมศึกษาจะไม่มีเขตพื้นที่บริการ แต่โรงเรียนมัศึกษามีเขตพื้นที่บริการเพื่อประโยชน์ในการรับนักเรียน ให้กระจายการศึกษาและประหยัดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งลูกเรียน และหวังในด้านการกระจายคุณภาพ”

ผู้อำนวยการโรงเรียนและผู้เชี่ยวชาญสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความเห็นสอดคล้องว่า

“ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของมัธยมศึกษา มีเขตพื้นที่บริการ บางครั้งเมื่อแบ่งเขตแล้วจะเป็นการซ้ำเติม ช่องว่างด้านความเสมอภาค และโอกาสทางการศึกษาของประชาชนได้ จำต้องแบ่งให้เกิดความสมดุลทางทรัพยากรระหว่างเขตต่าง ๆ เช่น จังหวัดระยอง จันทบุรี ซึ่งมี 2 เขต

พื้นที่การศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 มีโรงเรียนที่มีค่านิยมสูงมาก แต่ในเขตพื้นที่การศึกษาที่ 2 ไม่มีเลย ทำให้ผู้คนที่ต้องอพยพเข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาที่ 1 และยังมีผลต่อการลดจำนวนของนักเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาที่ 2 จึงมีผลต่อเนื่องถึงคุณภาพ และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนด้วย”

ดังนั้นกลุ่มสนทนาค้นคว้าเห็นว่าควรจะใช้ประเภทของโรงเรียนและเขตพื้นที่บริการ เป็นปัจจัยสำคัญตัวหนึ่งในการแบ่งเขตพื้นที่บริการ

โดยสรุป ยุทธศาสตร์ที่ 2 ซึ่งมุ่งให้ประชาชนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและมีโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน มีข้อเสนอให้ใช้เกณฑ์จำนวนประชากร จำนวนนักเรียน วัฒนธรรมและสภาพภูมิศาสตร์เป็นสำคัญ นอกจากนี้มีข้อเสนอให้พิจารณาการแบ่งตามเขตปกครองและระดับสถานศึกษาในเขตพื้นที่บริการด้วย ดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 22 เกณฑ์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามยุทธศาสตร์ที่ 2 เรียงตามลำดับความสำคัญ

ลำดับ	เกณฑ์	องค์ประกอบของเกณฑ์
1.	จำนวนประชากร และจำนวนนักเรียน	ใน 1 เขตพื้นที่การศึกษา ควรมีประชากรไม่เกิน 200,000 คน และพิจารณาจำนวนนักเรียน ไม่เกิน 50,000 คนประกอบด้วย
2.	วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์	ให้พิจารณาความสัมพันธ์ของผู้คนที่มีความวัฒนธรรมและวิถีชีวิตเหมือนกัน ขณะเดียวกันมีอาณาบริเวณใกล้เคียงกัน
3.	เขตปกครอง	ใช้เขตอำเภอเป็นหลักในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา 1 สพท. ไม่ควรมีเกิน 4 อำเภอ
4.	สถานศึกษาในเขตพื้นที่บริการ	แยกเขตพื้นที่การศึกษาสำหรับ โรงเรียนมัธยมศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษาสำหรับ โรงเรียน ประถมศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการสำคัญของยุทธศาสตร์นี้ คือมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้ร่วมการสนทนาเสนอว่ามีปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาเป็นเกณฑ์แบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

ปัจจัยที่ 1 เขตการปกครอง ปกติในเขตการปกครองไม่ว่าจะเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล ประชาชนมีความรู้เป็นพวกเดียวกัน เพราะประชาชนมีภารกิจเกี่ยวพันและมีความเคยชินในการปฏิบัติภารกิจร่วมกัน เช่น เคยเรียนหนังสือในโรงเรียนเดียวกัน รับบริการสาธารณสุขร่วมกัน ร่วมกันดูแลรักษาความปลอดภัยในชุมชน ไปตลาดก็พูดจาทักทายกัน ที่ปรึกษาสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญพิเศษ และหัวหน้ากลุ่มงานเลขานุการได้มีความเห็นสอดคล้องกันว่า “ข้อดีสำหรับเขตปกครอง โดยเฉพาะเขตอำเภอก็คือ เป็นเขตดั้งเดิมของผู้คนในย่านนั้น มีความผูกพันมายาวนาน สะท้อนให้เห็นความต้องการของประชาชน ตลอดจนโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนมรสุม ทุกคนเป็นพี่น้องกัน โดยเฉพาะต่างจังหวัด” ซึ่งอำเภอที่มีพื้นที่ไม่เล็กไม่ใหญ่เกินไป แต่ถ้าอำเภอใดเล็กก็รวมกันไม่เกิน 4 อำเภอ โดยตั้งจำนวนประชากรประมาณ 150,000 – 200,000 คน

สำหรับในต่างประเทศ ส่วนใหญ่ก็ใช้เขตการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเขตพื้นที่การศึกษา เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ซึ่งเขตการปกครองจะง่ายต่อการบริหารจัดการและความผูกพันของผู้คนที่อยู่ร่วมกันมานาน ทำให้ง่ายต่อการประสานและขอความร่วมมือ

ปัจจัยที่ 2 สภาพภูมิศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมในอำเภอเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ความรู้ก็มักคุ้น โดยอาศัยวิถีชีวิตขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม ความเป็นเครือญาติ ถึงแม้ไม่ใช่ญาติในสายโลหิตก็เป็นเสมือนญาติ ผู้อำนวยการสำนัก 2 ท่าน เห็นสอดคล้องกันว่า “ด้วยวิถีชีวิตธรรมเนียม ประเพณีที่คล้ายกันหรือบางครั้งอาจจะต่างกัน แต่ด้วยความคุ้นเคยเสมือนญาติทำให้มีความเกรงอกเกรงใจ และที่สำคัญ เด็ก ๆ ก็คงเป็นลูกหลานของผู้ใหญ่ทุกคนที่จะช่วยดูแลด้วยสายตาหลาย ๆ สายตา ทำให้นักเรียนตั้งใจเรียนอยู่ในกรอบวินัย บางครั้งมีตัวแบบของนักเรียนที่ดี เก่ง และประกอบอาชีพดี เป็นตัวอย่างที่ดีแก่น้อง ๆ ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนดีขึ้น”

ดังนั้น สภาพภูมิศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม ก็ควรเป็นปัจจัยที่สำคัญควบคู่ไปกับเขตการปกครอง

ปัจจัยที่ 3 การคมนาคม และการสื่อสารในเขตอำเภอที่อยู่ใกล้กันด้วยระยะทางที่จริง แต่สื่อที่ควรคำนึงถึงก็คือความสะดวกในการคมนาคมการสื่อสารระหว่างอำเภอที่อยู่ใกล้กันภายใต้ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน จากผลการศึกษาที่ผู้วิจัยสรุปว่า อำเภอที่อยู่ห่างไกลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมีระยะห่างไม่เกิน 60 กิโลเมตร ซึ่งหัวหน้ากลุ่มได้ให้ข้อคิดที่ว่า “เหตุที่เห็นว่าการคมนาคมและการสื่อสารเป็นปัจจัยประกอบกับเขตอำเภอนั้น เป็นการอธิบายการแบ่งเขตการศึกษาที่อาศัยกรอบวิถีชีวิตของผู้คนที่คล้ายคลึงกันเป็นตัวเชื่อม นอกจากระยะทางแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เวลาในการติดต่อไม่ควรเกิน 1 ชั่วโมง และไปกลับไม่ควรเกิน 2 ชั่วโมง ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวไม่น่าจะกระทบการเรียนการสอน”

โดยสรุป ผู้ร่วมกลุ่มสนทนาได้เสนอยุทธศาสตร์ที่ 3 ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสนอให้แบ่งเขตพื้นที่การศึกษาโดยยึดเขตปกครอง สภาพภูมิศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม เป็นหลัก กล่าวคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตควรมีพื้นที่บริการไม่เกิน

4 อำเภอ แต่ละอำเภอตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน มีขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน นอกจากนี้มีข้อเสนอให้พิจารณาปัจจัยด้านการคมนาคมและการสื่อสารประกอบด้วย ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 23 เกณฑ์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามยุทธศาสตร์ที่ 3 เรียงตามลำดับความสำคัญ

ลำดับ	เกณฑ์	องค์ประกอบของเกณฑ์
1.	เขตการปกครอง	ใน 1 เขตพื้นที่การศึกษามีพื้นที่บริการรวมกันไม่เกิน 4 อำเภอ
2.	สภาพภูมิศาสตร์ ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม	แต่ละอำเภออยู่ใกล้กัน มีขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน
3.	การคมนาคมและการสื่อสาร	สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาอยู่ใกล้กัน ไม่ควรห่างกันเกิน 60 กิโลเมตร ใช้เวลาไปกลับไม่ควรเกิน 2 ชั่วโมง

ผลการสนทนากลุ่มครั้งที่ 2 (วันที่ 7 พฤษภาคม 2551)

การสนทนากลุ่มในประเด็นยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ตามนโยบายกระจายอำนาจการศึกษา ผู้เข้าร่วมสนทนา 8 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้อำนวยการสำนักอำนาจการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รองผู้อำนวยการสำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการโรงเรียนอิสลามวิทยาลัยแห่งประเทศไทย หัวหน้ากลุ่มบริหารสำนักงานสำนักอำนาจการ ผู้แทนจากกลุ่มติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้แทนจากสำนักการคลังและสินทรัพย์ และผู้วิจัย

ในเบื้องต้นผู้วิจัยได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการสนทนากลุ่ม และนำเสนอผลการศึกษาเปรียบเทียบการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา หลักการ แนวคิด รูปแบบการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาในต่างประเทศ และผลการวิจัยเชิงสำรวจ โดยสรุปว่าผลการเปรียบเทียบการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของแต่ละประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้เกณฑ์จำนวนนักเรียน ประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ และญี่ปุ่น ใช้เกณฑ์เขตปกครอง สำหรับประเทศไทยปัจจุบันใช้เกณฑ์จำนวนประชากร จำนวนสถานศึกษา เขตอำเภอ และลักษณะทางภูมิศาสตร์การคมนาคม ติดต่อสื่อสาร ส่วนผลการสำรวจปัจจัยที่เหมาะสมต่อการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ผู้ตอบเห็นว่าจะเหมาะสมเกินร้อยละ 50 เช่น จำนวนโรงเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสม ควรมี

จำนวน 100 โรงเรียน จำนวนนักเรียนใน 1 โรงเรียนที่เหมาะสมควรมีจำนวน 600 คน จำนวนนักเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสมควรมีจำนวน 30,000 คน จำนวนประชากรที่เหมาะสมในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 150,000 – 200,000 คน จำนวนอำเภอในเขตพื้นที่การศึกษาควรมีจำนวน 4 อำเภอ ระยะทางระหว่างโรงเรียนกับเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 30 กิโลเมตร เวลาที่ใช้ในการเดินทาง ประมาณ 1 ชั่วโมง 10 นาที ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไป – กลับ ระหว่างโรงเรียนกับเขตพื้นที่การศึกษาประมาณ 180 บาท

ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นสนทนาไว้ดังนี้

1. การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของไทยปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร ถ้าพิจารณาตามกรอบของความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม

2. การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้เกณฑ์ทางวัฒนธรรม ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และเกณฑ์การแบ่งที่เหมาะสมควรมีรูปแบบใด

3. การดำเนินงานตามนโยบายกระจายอำนาจการศึกษา 4 ด้าน ได้แก่ วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

ภายหลังการสนทนากลุ่ม สรุปความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของไทยปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ ถ้าพิจารณาตามกรอบของความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม ทางกลุ่มสนทนาได้เสนอว่า การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา สิ่งแรกที่ต้องพิจารณาก่อนเป็นเบื้องต้น ก็คือ เจตนาในหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งได้เสนอว่า ในการแบ่งเขตการศึกษาสิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือ เอกภาพ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วม ซึ่ง 3 ประเด็นนี้จะต้องก่อให้เกิด

“1. คุณภาพ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่ดูแลโรงเรียนของรัฐ เอกชน และท้องถิ่น ดังนั้นการจัดการศึกษาต้องจัดแบบมีอาชีพ เช่น มีการพัฒนาบุคลากร การบริหารวิชาการ เป็นหลัก

2. ประสิทธิภาพ ดังนั้นเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรใหญ่เกินไป ควรใกล้ชิดกับประชาชน วัฒนธรรม การคมนาคมที่สะดวก กระจายอำนาจให้ประชาชน ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และสะท้อนความเป็นท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้เต็มที่

3. คุ่มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่คุ้มค่างบประมาณในการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา”

สิ่งที่ประเด็นสำคัญที่กลุ่มสนทนากล่าวถึง และเห็นตรงกันก็คือ หลักการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ทำอย่างไรเพื่อให้สถานศึกษาได้รับการดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ ซึ่งรองผู้อำนวยการสำนักคิดตามและประเมินผลได้กล่าวเสริมว่า

“เขตพื้นที่การศึกษาเป็นตัวหลักที่สำคัญที่จะสร้างให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง จึงต้องอยู่อย่างใกล้ชิดและดูแล โรงเรียนอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ควรมีจำนวนโรงเรียน ไม่มากเกินไป และควรอยู่ไม่ห่างจากเขตพื้นที่การศึกษามากนัก ซึ่งจำเป็นจะต้องเพิ่มจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาให้มากขึ้นกว่านี้ แต่ไม่ควรคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ในการเพิ่มเขตแต่ละครั้งและสิ่งที่ควรพิจารณาต่อเมื่อมีการแบ่งเขตการศึกษาแล้วเขตพื้นที่การศึกษาที่ควรเป็นที่เลี้ยงให้กับโรงเรียนให้มีความเข้มแข็ง เมื่อโรงเรียนมีความเข้มแข็ง ก็คงจะต้องมอบให้ชุมชนหรือท้องถิ่น เป็นผู้ดูแลต่อไป ”

การดำเนินงานที่ผ่านมาการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อพิจารณาตามหลักของเอกภาพ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วม กลุ่มสนทนาเห็นว่าในหลักเอกภาพและการกระจายอำนาจเขตพื้นที่การศึกษา มีเอกภาพ เพราะได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ประสานนโยบายและดูแลส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษา ให้จัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติยังมีความรู้สึกเป็นผู้บังคับบัญชาโรงเรียน มิใช่ผู้ประสานงานตามบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้นความรู้สึกเป็นกัลยาณมิตรก็ไม่เกิดขึ้นในบทบาทของเขตพื้นที่การศึกษา และการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในมาตรา 39 ยังให้กระทรวง กระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยตรง

สำหรับการมีส่วนร่วมทางการศึกษา กลุ่มสนทนาเห็นว่า เขตพื้นที่การศึกษายังไม่เปิดรับการมีส่วนร่วมจากชุมชน โดยเฉพาะคณะกรรมการเขตการศึกษาถึงแม้จะมีชุมชน องค์กรเอกชน เข้าเป็นกรรมการด้วย แต่ขาดความสนใจชุมชน คือมีการประชุมคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาน้อย และความร่วมมือน้อยของประชาชนในบริเวณเขตพื้นที่การศึกษาต่อเขตพื้นที่การศึกษาน้อยปีละ 1 – 2 ครั้ง เนื่องด้วยประชาชนไม่รู้จักเขตพื้นที่การศึกษาว่าเขตการศึกษาคืออะไร มีหน้าที่บทบาทอย่างไร ซึ่งเขตพื้นที่การศึกษาไม่พยายามประชาสัมพันธ์ตนเอง เห็นได้จากคำกล่าวของรองผู้อำนวยการสำนักคิดตามและประเมินผลว่า

“เขตพื้นที่การศึกษาเกิดขึ้นจากหน่วยเหนือ หรือภาครัฐ ประชาชนไม่ได้มีความต้องการ ดังนั้นจึงไม่สนใจ ไม่มีบริการอะไรที่จะใช้บริการจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จากการติดตามประเมินผลพบว่าการประชุม คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ปีละ 1-2 ครั้ง ผมสอบถามรองผู้อำนวยการเขต ที่ดูแลเรื่องการประชุม คณะกรรมการชุดดังกล่าว ได้รับคำตอบว่าท่านผู้อำนวยการเขตบอกว่า ไม่มีเรื่องที่ต้องประชุม เพราะการประชุมแต่ละครั้งก็จะมีคำถามจากคณะกรรมการ ที่เป็นตัวแทนของประชาชน”

ความเห็นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐคือเขตพื้นที่การศึกษาไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ประเด็นที่ 2 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้เกณฑ์ทางวัฒนธรรม ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เกณฑ์การแบ่งควรมีรูปแบบใด

“หลักวัฒนธรรมมีความสำคัญและควรคำนึงถึง” กลุ่มสนทนาได้มีการกล่าวถึงประเด็นมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดว่า การบริหารจัดการศึกษาควรคำนึงถึงจำนวนประชากร จำนวนสถานศึกษา วัฒนธรรม และความเหมาะสมอื่น ผู้อำนวยการสำนักผู้อำนวยการเสนอความเห็น่า

“ในเกณฑ์ 2 หลักแรกคือ จำนวนประชากร และจำนวนสถานศึกษาเป็นหลักเชิงปริมาณ คิดได้ทางคณิตศาสตร์ แต่หลักวัฒนธรรม และความเหมาะสมอื่นจัดยาก..... วัฒนธรรม มีความสำคัญและควรคิดคำนึงถึง ตั้งแต่ก่อนที่จะรวมกรรมกัน เพราะแนวทางการทำงานกระบวนการ ขั้นตอนการทำงานแต่ละองค์กรทั้งกรมสามัญศึกษา สำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน จึงมีการเคลื่อนไหว และชี้แจงให้เข้าใจทุกฝ่าย เช่น เมื่อไปพูดกับศึกษาธิการ ก็ให้กลุ่มสามัญศึกษาและสำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ ไปพูดทำความเข้าใจจนเวียนให้เกิดความเข้าใจ เพื่อเตรียมตัวอยู่ด้วยกัน เมื่อมีการรวมกรม และแบ่งเขตการศึกษา”

ผู้บริหารการศึกษาจึงควรให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมที่เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต เช่น ภาษา ศาสนา เชื้อชาติ ประเพณีขนบธรรมเนียมของผู้คนในท้องถิ่น

กลุ่มชนชนามีความเห็นสนับสนุนความสำคัญของวัฒนธรรมในการแบ่งเขตการศึกษา และควรคำนึงถึงสภาพของสังคมไทย ถึงแม้จะมีความแตกต่างกันทางภาษา ศาสนา เชื้อชาติ และมีความหลากหลาย แต่ก็สามารถอยู่ร่วมกันได้ เพราะเขาเหล่านั้นอยู่ร่วมกันมานาน ความรู้สึกเป็นกลุ่มเป็นพวกเดียวกัน ยกตัวอย่างในจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีกลุ่มเชื้อชาติ 8 – 9 กลุ่ม เขาเหล่านั้นก็อยู่ร่วมกันได้เพราะอยู่ร่วมกันมานาน ดูแลช่วยเหลือกัน กรณีอย่างนี้ผู้อำนวยการ โรงเรียนอิสลามวิทยาลัย ได้ยกกรณีตัวอย่างของ โรงเรียนอิสลามวิทยาลัยที่มีทั้งนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธและอิสลาม ว่า

“ โรงเรียนอิสลามวิทยาลัย มีทั้งนักเรียนที่นับถือพระพุทธศาสนาและอิสลาม ซึ่งอิสลามส่วนใหญ่จะเป็นอิสลามจากภาคใต้ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั่วประเทศไทย ที่มากที่สุดก็คือนักเรียนอิสลามที่มาจากภาคใต้ในแต่ละปีการศึกษาจะมีนักเรียนอิสลามเหล่านี้ประมาณ 400 – 500 คนก่อนเปิดเทอมทางโรงเรียนก็จะจัดประชุมผู้ปกครองและรับนักเรียนตามจังหวัดต่างๆ เช่น ภาคใต้ที่ หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และสตูล ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ขอนแก่น ภาคเหนือและภาคกลางที่พิษณุโลกเป็นการคิดของโรงเรียน เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายเพราะถ้าให้ผู้ปกครองเดินทางเข้ามากรุงเทพ ทุกคนเสียค่าใช้จ่ายรวมกันประมาณ 1 ล้านบาทเศษ แต่ถ้าให้ครูของเราเดินทางไปจัดประชุมตามจุดต่างๆ เสียค่าใช้จ่ายประมาณ 50,000 บาท และเมื่อนักเรียนทั้งหลาย มาอยู่ร่วมกันที่โรงเรียน นักเรียนกลุ่มนี้จะอยู่หอพัก ในโรงเรียน มีครูประจำหอพักคอยดูแล ในการดำเนินกิจกรรมในโรงเรียนทุกกิจกรรมนักเรียนประมาณ 2,900 คน มีอิสลามร้อยละ 60 พุทธร้อยละ 40 ทุกคนร่วมทำกิจกรรม และกรณี กิจกรรมทางศาสนาอิสลามก็แยกไปละหมาด ศาสนาพุทธก็เข้าห้องอบรม คุณธรรม จริยธรรม นักเรียนก็อยู่ร่วมกันดี ซึ่งทางโรงเรียนก็คิดอย่างละเอียดอ่อน และครูทุกคนต้องเข้าใจวางแผนร่วมกันในการดูแลนักเรียน ทำให้เขาอยู่ร่วมกันได้ดี มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ”

แสดงให้เห็นว่าถึงแม้จะมีความแตกต่างกันทางวัฒนธรรม ถ้าเรามีวิธีการบริหารจัดการ และการประสานงานที่ดี ปัญหาจะไม่เกิดขึ้น เพราะวัฒนธรรมมีความละเอียดอ่อน แต่ถ้ามีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันแล้ว การจัดการศึกษาก็ไม่มีปัญหา

นอกจากนี้ทางกลุ่มได้แสดงความเห็นว่า “วัฒนธรรมเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจำเป็นต้องมีการประสานงานให้ดีเพราะมีผลต่อความมั่นคงของชาติ” และได้กล่าวถึงวัฒนธรรมของท้องถิ่น ที่

แตกต่างกัน ทั้งภาคใต้ที่แตกต่างทางศาสนา ภาคเหนือมีกลุ่มชนชาวเขา ชนกลุ่มน้อยมากมาย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีกลุ่มเชื้อชาติและภาษาที่แตกต่างกัน สิ่งที่เกิดขึ้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จะต้องร่วมมือกันก็คือ การสร้างหลักสูตรท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม วิถีชีวิตของเขา ซึ่งจะ ทำให้ทั้งผู้ปกครองนักเรียน ได้มีโอกาสร่วมมือร่วมใจ และเกิดความสนใจในท้องถิ่นของเขา ดัง คำพูดที่ว่า

“วัฒนธรรมท้องถิ่นมีความสำคัญละเอียดอ่อน เป็นเรื่องที่สำคัญงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ โรงเรียนควรให้ความสำคัญแก่วัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อให้คนในท้องถิ่น รวมถึงลูกหลาน ได้มี กิจกรรมร่วมกัน โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ โรงเรียนเป็นผู้ดูแล”

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ โรงเรียนจะต้องร่วมมือกันสร้างหลักสูตรท้องถิ่นนั้น ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของเขา เช่นในจังหวัดสตูล ซึ่งอยู่เขตแดนไทยกับมาเลเซีย นักเรียนส่วนใหญ่ก็ข้ามฝั่งไปเรียนที่มาเลเซีย เพื่อเรียนภาษาอังกฤษ อย่างนี้เราควรมีหลักสูตรท้องถิ่น ภาษาอังกฤษธุรกิจ และแลกเปลี่ยนกับ โรงเรียนในมาเลเซีย เพราะพ่อแม่เขาเล็งเห็นว่าภาษาอังกฤษ จำเป็นสำหรับลูกในการประกอบอาชีพ ค้าขาย เป็นไค้ให้กับนักท่องเที่ยว เป็นต้น ในช่วงท้าย ผู้วิจัยได้เสนอให้กลุ่มสนทนาร่วมกันคิดก็คือรูปแบบที่เหมาะสมในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ควรจะมีเกณฑ์ใดบ้างให้สอดคล้องกับมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542

กลุ่มสนทนาให้ความเห็นว่า ถึงแม้วัฒนธรรมมีความสำคัญและควรคำนึงถึง แต่ใน สำหรับประเทศไทยแล้ว ก็ไม่ควรแบ่งเขตการศึกษาโดยใช้วัฒนธรรมเป็นหลักอย่างเดียวหรือเอา วัฒนธรรมเป็นเกณฑ์หลักเกณฑ์แรก ดังคำพูดที่ว่า

“วัฒนธรรมที่ได้พูดคุยกันมาแล้วส่วนใหญ่เห็นว่าวัฒนธรรมสำคัญ การ นำ วัฒนธรรมมาเป็นเกณฑ์ควรพิจารณาให้ละเอียดอ่อน เพราะ ว่า ประเทศไทยเราไม่เหมือนต่างประเทศ ปัญหาวัฒนธรรม ไม่ว่าจะ เป็น ภาษาศาสนา และ เชื้อชาติไม่รุนแรงไม่ถือว่าเป็นปัญหาที่ทำได้ แต่ที่ จะนำหลักวัฒนธรรมมาเป็นเกณฑ์ก็เพื่อให้เห็นว่าวัฒนธรรมท้องถิ่นซึ่งมี ความแตกต่างกันทางภาษา ศาสนาและเชื้อชาติได้รับการจัดสรรให้ เหมาะสม สะดวกและเอื้อต่อการจัดกิจกรรมทางการศึกษาให้ สอดคล้องกับท้องถิ่น มีหลักสูตรท้องถิ่น เพื่อให้ครู นักเรียน ผู้ปกครอง อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขมากกว่า”

นอกจากนี้กลุ่มสนทนาได้แสดงความคิดเห็นสนับสนุนว่า “วัฒนธรรมมีความสำคัญ และควรนำมาเป็นเกณฑ์หลักแต่ไม่ควรนำมาเป็นเกณฑ์แรกเพราะเป็นเรื่องละเอียดอ่อนมีผลต่อ ความมั่นคงของชาติ เช่น ศาสนา เมื่อแบ่งก็ทำให้รู้สึกแบ่งแยกมากขึ้น”

ในช่วงท้ายของประเด็นผู้วิจัยได้สรุปว่าการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของไทย ปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่ในระดับหนึ่ง แต่ถ้าจะให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็ควรแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเพื่อให้เกิดความใกล้ชิดของเขตพื้นที่การศึกษากับโรงเรียนและประชาชน โดยเฉพาะจังหวัดที่เขตพื้นที่การศึกษากับโรงเรียนห่างไกลกันมาก เช่น จังหวัดตาก น่าน เชียงใหม่ เป็นต้น และขอให้ผู้ร่วมสนทนาเสนอ “ยุทธศาสตร์และรูปแบบการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสม”

ผู้เข้าร่วมสนทนาส่วนใหญ่ ได้แสดงความคิดเห็นในแนวเดียวกัน ว่าควรคำนึงถึงการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อมาดูแลโรงเรียน เป็นพี่เลี้ยงให้โรงเรียนได้จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพอย่างทั่วถึง ให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ในการเรียนสูงขึ้น ดังนั้นประเด็นหลักหรือเกณฑ์หลักควรจะเป็นจำนวนประชากรหรือจำนวนนักเรียน กับจำนวนสถานศึกษา ส่วนวัฒนธรรมควรเป็นเกณฑ์หลักที่ 3 และประกอบกับระยะทางหรือระยะห่างระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่กับโรงเรียน เพื่อให้มีความใกล้ชิดดูแลทั่วถึง สะท้อนความเป็นท้องถิ่นเดียวกัน มีผลต่อการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองมากขึ้น และกล่าวว่า “น่าจะสรุปได้ว่าเกณฑ์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ที่เหมาะสมก็ควรเป็นตามข้อเสนอ คือ จำนวนประชากรหรือจำนวนนักเรียน จำนวนสถานศึกษา วัฒนธรรม และระยะห่างระหว่างโรงเรียนกับเขตพื้นที่การศึกษา”

กลุ่มสนทนาพร้อมกันสรุปว่าการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสม มีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ

1. จำนวนประชากรหรือจำนวนนักเรียน
2. จำนวนสถานศึกษา
3. วัฒนธรรม
4. ระยะห่างระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับโรงเรียน

เมื่อขอให้ร่วมกันอภิปรายว่าในแต่ละหลักเกณฑ์ควรพิจารณาความสำคัญและองค์ประกอบของเกณฑ์ที่เหมาะสมด้วย กลุ่มสนทนาเสนอความเห็นดังนี้

1. จำนวนประชากรหรือจำนวนนักเรียน ที่กำหนดเช่นนี้เพราะจำนวนประชากรจะรวมประชากรวัยเรียน หรือนักเรียนด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ แสดงความคิดเห็นว่า จำนวนประชากรหรือจำนวนนักเรียนควรมากเกินไป ซึ่งกลุ่มสนทนาหลายคนเห็นว่าจำนวนประชากรประมาณ 200,000 คน ซึ่งมีความเหมาะสมดี เพราะเป็นการบอกถึงขนาดของตัวป้อนที่ไม่มากนัก การดูแลของเขตพื้นที่และสถานศึกษาจะได้ทั่วถึง รวมถึงการใช้ทรัพยากรครู วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ในการส่งเสริมและเอื้อประโยชน์ในการจัดการเรียนการสอน น่าจะทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสถานศึกษาของเขตดีขึ้นสิทธิและโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนทั่วถึง การบริหารและการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้ปกครองนักเรียนมีมากขึ้น สะท้อนถึง

ความเป็นท้องถิ่นมากขึ้น ถ้าพิจารณาจากจำนวนประชากรของประเทศ 60 ล้านคน มีประชากรในวัยเรียนปัจจุบันประมาณ 12 ล้านคนมีโรงเรียนทั้งประถมศึกษาและมัธยมศึกษาประมาณ 32,000 โรงเรียน คิดแบบคณิตศาสตร์ เขตพื้นที่การศึกษา 1 เขต ถ้ามีประชากรจำนวนไม่เกิน 200,000 คน จะมีประชากรในวัยเรียนประมาณ 40,000 คน และถ้าใน 1 เขตพื้นที่ที่มีจำนวนประชากรวัยเรียน 40,000 คน จะได้เขตพื้นที่การศึกษา 300 เขต

2. จำนวนโรงเรียนหรือสถานศึกษา กลุ่มสนทนาเห็นร่วมกันว่าถ้าคิดจำนวนโรงเรียนประถมและมัธยมปัจจุบันมี 32,000 โรงเรียน ถ้าพิจารณาเพื่อให้โรงเรียนหรือสถานศึกษาที่เขตพื้นที่การศึกษาจะสามารถกำกับดูแลโรงเรียนหรือสถานศึกษาเหมาะสมและมีคุณภาพ ก็ควรมีไม่มาก ส่วนใหญ่เห็นว่า 100 โรงเรียนเหมาะสม เพราะถ้ามากกว่านี้ดูแลยาก ผู้อำนวยการโรงเรียนอิสลามวิทยาลัย กล่าวว่า

“ไม่ควรเกิน 100 โรงเรียนก็จะเหมาะสมสอดคล้องกับแนวทางของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและผลการวิจัยครั้งนี้ เพราะในบางเขตการศึกษา ผู้อำนวยการเขตการศึกษา ไม่สามารถลงพื้นที่เพื่อให้ขวัญกำลังใจและดูแลการจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง ศิษยานิเทศยังไปกันใหญ่ มีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการ แต่ไม่ได้ทำหรือไม่กล้าทำ บางเขตพื้นที่การศึกษา ศิษยานิเทศไม่กล้าเข้ามานิเทศโรงเรียนเอกชนอีกด้วย ยกตัวอย่างในกรุงเทพมหานครมีโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาประมาณ 50 โรงเรียนยังดูแลไม่ทั่วถึงทั้งๆ ที่การคมนาคมก็สะดวกสบาย เป็นต้น”

กลุ่มสนทนาก็แสดงความเห็นด้วยว่าควรมีไม่เกิน 100 โรงเรียน ซึ่งถ้าเปรียบเทียบปัญญาคิไตรายค์ 1 เขตพื้นที่การศึกษามีจำนวนโรงเรียน 100 โรงเรียน จากโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 32,000 โรงเรียน จะได้เขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 320 โรงเรียน

สรุปจำนวนโรงเรียนหรือสถานศึกษา จำนวนไม่เกิน 100 โรงเรียน

3. หลักทางวัฒนธรรม เป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญที่กลุ่มสนทนาเห็นว่าควรเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งด้วยเพื่อให้พิจารณาการจัดเขตพื้นที่การศึกษามีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ให้ตระหนักและเห็นความสำคัญของวัฒนธรรมท้องถิ่น ภาษาถิ่น ศาสนาในส่วนนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการสร้างหลักสูตรท้องถิ่นด้วย

4. ระยะห่างระหว่างโรงเรียนกับเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีระยะทางสำหรับโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในอำเภอเดียวกันกับเขตพื้นที่การศึกษาควรมีระยะห่างเฉลี่ย 10 กิโลเมตร ส่วนโรงเรียนที่ตั้งอยู่ต่างอำเภอควรมีระยะห่างเฉลี่ย 60 กิโลเมตรและโดยเฉลี่ยควรอยู่ประมาณ 30 กิโลเมตร ซึ่ง

ระยะทางก็ควรคำนึงถึงเวลาประกอบด้วย ซึ่งกลุ่มสนทนาเห็นว่าใช้เวลา ไป – กลับ ประมาณไม่เกิน 2 ชั่วโมง เพราะถ้ามากกว่านี้จะมีผลกระทบต่อการเรียนการสอนของนักเรียน

สรุป กลุ่มสนทนาเห็นว่า การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสมควรมีหลักเกณฑ์และองค์ประกอบของเกณฑ์ดังนี้

1. เกณฑ์ที่เป็นหลักในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

- 1.1. จำนวนประชากรหรือจำนวนนักเรียน
- 1.2. จำนวนโรงเรียนหรือสถานศึกษา
- 1.3. วัฒนธรรม
- 1.4. ระยะห่างระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2. องค์ประกอบของเกณฑ์

- 2.1. จำนวนประชากรหรือจำนวนนักเรียน ใน 1 เขตพื้นที่การศึกษาควรมีจำนวนประชากรไม่เกิน 200,000 คน จำนวนนักเรียนไม่เกิน 40,000 คน
- 2.2. จำนวนโรงเรียนหรือสถานศึกษา ใน 1 เขตพื้นที่การศึกษา ควรมีจำนวนโรงเรียนไม่เกิน 100 โรงเรียน
- 2.3. วัฒนธรรม ได้แก่ ภาษา ศาสนา เชื้อชาติ ให้พิจารณาความสัมพันธ์ของประชากรในเขตพื้นที่ศึกษานั้นๆ
- 2.4. ระยะทางระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ระยะห่างระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเฉลี่ยประมาณ 30 กิโลเมตร และใช้เวลาไปกลับไม่ควรเกิน 2 ชั่วโมง

ประเด็นที่ 3 การดำเนินงานกระจายอำนาจทางการศึกษา

กลุ่มสนทนามีความเห็นร่วมกันว่าเมื่อพิจารณาการกระจายอำนาจ 4 ด้าน คือ วิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป ปัญหาที่สำคัญมี 2 ด้าน คือ ด้านบุคลากร และด้านวิชาการ สรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านบุคลากร ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่มีบุคลากรทำหน้าที่บริหารจัดการสำนักงาน แต่บุคลากรที่ทำหน้าที่บริหารวิชาการมีน้อย แม้แต่ศึกษานิเทศก์ ซึ่งโดยหน้าที่แล้วต้องทำหน้าที่บริหารวิชาการดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน ดูแลให้นักเรียน ครู และโรงเรียนดำเนินกิจกรรมในหลักสูตรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่นักเรียน รองผู้อำนวยการสำนักติดตามและประเมินผล กับตัวแทนของสำนักติดตามซึ่งมีหน้าที่ติดตามประเมินผลการทำงานของเขตพื้นที่การศึกษา กล่าวในแนวทางเดียวกันว่า

“ในเขตพื้นที่ศึกษามีแต่คนทำงานบริหารจัดการสำนักงาน น้อยคนนักจะทำงานวิชาการออกไปส่งเสริม สนับสนุน ดูแลโรงเรียน เพื่อเพิ่ม

ขวัญและกำลังใจให้แก่โรงเรียน บางโรงเรียนครูไม่เคยเห็นหน้า
ศึกษานิเทศก์เลย โดยเฉพาะโรงเรียนมัธยมศึกษา ”

ผู้สนทนาบางท่านกล่าวเสริมว่า “เมื่อออกไปติดตามผลการดำเนินงานการพัฒนาของเขต
พื้นที่การศึกษา ตามนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ว่าอยู่ในระดับ A1
A2 A3 A4 พบว่าครูจะตัดพ้อว่าเจ้าหน้าที่เขต ไม่ค่อยเข้าไปโรงเรียน ทำให้ไม่ทราบปัญหาที่
แท้จริงของโรงเรียน แม้แต่การเตรียมตัวประเมินระดับการพัฒนาทางการศึกษาดานนโยบาย สพฐ.
ก็ได้รับการแนะนำไม่มากนัก โรงเรียนทำตามแนวทางของตนเอง ”

2. ปัญหาด้านวิชาการ ถือว่าเป็นปัญหาควบคู่ไปกับปัญหาของตัวบุคลากร เนื่องจาก
เขตพื้นที่มิได้ทำหน้าที่ ส่งเสริม สนับสนุน ดูแลโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนมีความต้องการที่จะมีพี่เลี้ยง
ด้านวิชาการแก่ครู นักเรียน สิ่งที่น่าห่วง และเป็นปัญหาก็คือ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน
ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งอดีตเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเขตพื้นที่
การศึกษา กล่าวว่า

“งานสำนักงานฯ ก็มีมาก งานส่งเสริมวิชาการก็จำเป็น แต่เจ้าหน้าที่ส่วน
ใหญ่ จะห้วงงานสำนักงานมากกว่างานที่ต้องออกพื้นที่ไปดูแล ส่งเสริม
สนับสนุน ให้ขวัญกำลังใจแก่ครู นักเรียน และโรงเรียน ทั้งๆ ที่
งบประมาณ ในการ เดินทางก็มีให้ ต้องการให้ครูเข้ามาพบในสำนักงาน
มากกว่า สิ่งที่น่าห่วงมาก ๆ คือ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน
โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมีปัญหาบุคลากรในโรงเรียนอยู่แล้ว ครู
ไม่ครบชั้นมีชั้นเรียนอยู่ 7 ชั้นเรียน แต่มีครู 2 คน ผู้บริหาร 1 คน อย่างนี้ครู
1 คนสอน 2 ระดับชั้น ทุกวิชาและจะหวังคุณภาพได้อย่างไรอย่างนี้
ศึกษานิเทศก์หรือรองผู้อำนวยการเขตต้องดูแลสร้างขวัญกำลังใจลงพื้นที่
ช่วยโรงเรียนเขาหรือหาทางจ้างครูอัตราจ้างมาช่วย เขา”

“โรงเรียนส่วนใหญ่ก็อยากได้นักวิชาการ ที่มีประสบการณ์ในการ
แนะนำ โดยเฉพาะในปัจจุบันครูซึ่งมีหน้าที่สอน และดูแลนักเรียน แต่
บางครั้งลืมดูตนเอง ลืมที่จะพัฒนาตนเอง ก็ต้องอาศัยศึกษานิเทศก์ เข้ามา
ช่วยแนะนำโดยเฉพาะ การเสนอโครงการ การทำผลงานทางวิชาการ เพื่อ
พัฒนาความเจริญก้าวหน้า ของวิชาชีพทั้งสิ้น แต่บางครั้งครูก็ไม่ค่อยมั่นใจ
เพราะครูจะถามผู้อำนวยการว่าศึกษานิเทศคนนี้สังกัดกรมสามัญศึกษาเดิม
หรือเปล่า การขี้อึดและเชื่อมั่นยังคงอยู่ เรื่องนี้เป็นเรื่องที่เป็นปัญหาใน
การนิเทศและติดตามประเมินผลงานทาง การศึกษา ”

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และรองผู้อำนวยการสำนักติดตามและประเมินผลได้กล่าวถึงกรณีพิเศษของศึกษานิเทศก์ว่า

“ศึกษานิเทศก์กว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศไทยไม่สามารถนิเทศโรงเรียนมัธยมได้ เนื่องจากระบบบริหารของกรมสามัญศึกษาเดิม มีศึกษานิเทศก์ส่วนกลาง ศึกษานิเทศก์เขตการศึกษา จำนวน 12 เขต และศึกษานิเทศก์จังหวัด จังหวัดละ 1 – 2 คน ไม่มีศึกษานิเทศก์ระดับอำเภอ เมื่อมีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนใหญ่จะไม่มีศึกษานิเทศก์มัธยมศึกษา ยกเว้นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1”

ดังนั้นปัญหาที่สำคัญที่พบและถือว่าเป็นอุปสรรคในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาที่ยิ่งใหญ่ก็คือ บุคลากรและวิชาการ