

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษา เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าและทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้ คือ

1. แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษา
  - 1.1 หลักการจัดการศึกษา
  - 1.2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา
  - 1.3 รูปแบบการศึกษา
  - 1.4 แนวคิดของการกระจายอำนาจ
  - 1.5 ความหมาย หลักการวัตถุประสงค์และรูปแบบของการกระจายอำนาจ
  - 1.6 การกระจายอำนาจทางการศึกษา
  - 1.7 การกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทย
  - 1.8 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาในต่างประเทศ
2. โครงสร้างของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา
  - 2.1 ความเป็นมาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
  - 2.2 บทบาทหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
  - 2.3 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
  - 2.4 การบริหารและการจัดการในเขตพื้นที่การศึกษา
  - 2.5 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานในเขตพื้นที่
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 3.1 การมีส่วนร่วมของชุมชน
  - 3.2 การดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
  - 3.3 การกระจายอำนาจทางการศึกษา
  - 3.4 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

## 1. แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษา

### 1.1 หลักการในการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการศึกษาไว้และใช้หลักการดังกล่าวเป็นตัวกำหนดสาระเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยการศึกษา หลักสำคัญในการจัดการศึกษา ตามมาตรา 8 กำหนดไว้ 3 ประการ คือ

1. การศึกษาตลอดชีวิต ถือว่าการจัดการศึกษานั้นเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน หลักการคือคนทุกคนต้องได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต การศึกษานี้ต้องครอบคลุมทุกด้าน มิใช่เฉพาะชีวิตการทำงานเท่านั้น เพราะไม่เพียงบุคคลต้องพัฒนาตนเองและความสามารถในการประกอบอาชีพของตน คนแต่ละคนต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาชุมชนและประเทศโดยส่วนรวม ทั้งด้านเศรษฐกิจ ชีวิตความเป็นอยู่ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และวัฒนธรรมด้วย ทั้งนี้ เพราะสังคม เศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม และพัฒนาการทางเทคโนโลยีเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องศึกษาความเป็นไปรอบตัวเพื่อให้สามารถรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

2. การมีส่วนร่วม สังคมต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมนั้นแสดงออกได้หลายลักษณะ เช่น ร่วมเป็นกรรมการ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมสนับสนุนกิจกรรมทางการศึกษา ร่วมสนับสนุนทรัพยากร ร่วมติดตามประเมิน ส่งเสริมให้กำลังใจและปกป้องผู้ปฏิบัติงานที่มุ่งประโยชน์ต่อส่วนรวม หลักการนี้ถือว่าอนาคตของประเทศและความเจริญรุ่งเรืองของสังคมไทย เป็นความรับผิดชอบของคนไทยทุกคนมิใช่ถูกจำกัดโดยตรงในการจัดการศึกษาดังนั้น จึงเป็นทั้งสิทธิและหน้าที่ของคนไทยทุกคนที่จะเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ามีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ เพื่อแก้ไขปัญหา อุปสรรคของการจัดการศึกษา ช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาและช่วยดูแลการจัดการศึกษาเป็นไปอย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

3. การพัฒนาต่อเนื่อง การศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องปรับเปลี่ยนตลอดเวลาให้ทันกับความรู้ที่ก้าวหน้าไปไม่หยุดยั้ง ดังนั้น การจัดการศึกษาต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การพัฒนานี้มีทั้งการค้นคิดสาระและกระบวนการเรียนรู้ใหม่ ๆ การประยุกต์ปรับปรุงเนื้อหาที่มีอยู่ และการติดตามเรียนรู้เนื้อหาสาระที่มีผู้ประดิษฐ์ คิดค้นมาแล้ว ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าครู ผู้บริหาร บุคลากรทางการศึกษา ต้องถือเป็นภาระหน้าที่สำคัญ ในการปรับปรุงตนเองให้ทันโลก และทันสมัย แต่ขณะเดียวกันก็ต้องทำความเข้าใจสภาพแวดล้อมเพื่อประยุกต์ความรู้ได้อย่างเหมาะสม การรับความรู้มาถ่ายทอดโดยปราศจากดุลยพินิจก่อความเสียหายโดยไม่คาดคิด จึงเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะช่วยกันดูแลให้ความรู้ใหม่ ๆ เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนและสังคมอย่างแท้จริง

นอกจากนี้กฎหมายยังได้ระบุหลักในการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545 : 4-6) ได้แก่

1) มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ นั่นคือ มีการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานตามนโยบายที่มีประสิทธิภาพแต่ผู้ปฏิบัติมีอิสระที่จะเลือกปฏิบัติตามแนวทางที่เหมาะสมของตนเอง ดังนั้นแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจึงใช้กรอบนโยบายของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นแนวทางการบริหารจัดการ และในขณะเดียวกันจะมีการกำหนดนโยบายตามความต้องการและความจำเป็นของตนเองเพื่อบริหารจัดการการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาด้วย

2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจการตัดสินใจขององค์กรหลักทั้งสามองค์กรดังกล่าวอย่างชัดเจนไม่ก้าวท้าว ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงควรถึงมือผู้ปฏิบัติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ภารกิจหลักของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงอยู่ที่การกำกับดูแลสนับสนุน และส่งเสริมให้สถานศึกษาได้บริหารจัดการการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด โดยสถานศึกษามีอิสระในการกำหนดความต้องการ ดำเนินการและตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคลและงานบริหารทั่วไป

3) มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา นั่นคือ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีมาตรฐานและดัชนีชี้วัดคุณภาพการศึกษาและการบริหารจัดการที่ชัดเจนสามารถประเมินและตรวจสอบได้ ดังนั้น ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจึงมีการดำเนินงาน โดยอาศัยแนวทางและวิธีการต่อไปนี้

3.1) มีเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพขององค์กร มาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์กร และมีดัชนีชี้วัดคุณภาพขององค์กรที่สามารถประเมินและเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

3.2) มีการบริหารและจัดการตามเกณฑ์มาตรฐานและดัชนีชี้วัดคุณภาพที่กำหนด

3.3) มีการประเมินคุณภาพขององค์กร โดยคณะกรรมการทั้งภายในและจากภายนอกองค์กร

3.4) มีการรายงานผลการประเมินต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบและเปิดเผยผลการประเมิน

3.5) มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องหรือพัฒนาคุณภาพตามเงื่อนไขมาตรการและช่วงเวลาที่กำหนด

4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง นั่นคือ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาต้องมีแผนและโครงการพัฒนาบุคลากรที่ต่อเนื่องชัดเจน

5) มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษานั้นคือทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจำเป็นต้องมีแนวคิดและวิธีการในการระดมทรัพยากรมาใช้ในการศึกษา ได้แก่ ทรัพยากรการเงิน วัสดุอุปกรณ์ ทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญในการเรียนการสอน ภูมิปัญญาท้องถิ่น สื่อและเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จำเป็น แต่รัฐไม่สามารถจัดหาสนับสนุนได้เพียงพอ จึงถือเป็นภาระหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกคน เช่น หน่วยงานองค์กร บุคคล ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของชุมชน

6) การมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นในการศึกษา นั่นคือ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจะไม่บริหารจัดการศึกษาโดยลำพัง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจึงบริหารจัดการโดยอาศัยคณะกรรมการที่มาจากผู้มีส่วนร่วมฝ่ายต่าง ๆ ให้เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจและร่วมรับผิดชอบ ไม่ใช่เป็นเพียงคณะกรรมการที่มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาเพียงอย่างเดียว

## 1.2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน และต้องจัดได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้แบ่งการจัดการศึกษาตามสิทธิและหน้าที่ ดังนี้

### 1) สิทธิและหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษา

1.1) การประกันสิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งยวดสำหรับการยกระดับคุณภาพประชากร ถือเป็นการลงทุนสำคัญ อย่างน้อยรัฐต้องมีหน้าที่จัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน โดยการรองรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

เหตุผลสำคัญก็คือมนุษย์แต่ละคนมิได้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคม ยังมีความแตกต่างหลายประการ (เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจ ข้อจำกัดทางสุขภาพร่างกาย) ที่ทำให้ไม่สามารถรับการศึกษาที่มีคุณภาพได้ทั่วถึง กฎหมายจึงกำหนดให้รัฐต้องประกันความเสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคลในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปี การประกาศสิทธิเช่นนี้จึงเป็นการรับรองความเสมอภาคพื้นฐานของบุคคลในการเตรียมตัวเพื่อการใช้สิทธิสำหรับอนาคต และหากประเทศไทยมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น รัฐบาลก็อาจประกันโอกาสในการศึกษาโดยไม่ให้เป็นภาระของผู้ปกครองได้สูงขึ้นต่อไป

1.2) การจัดแหล่งเรียนรู้ นอกจากการประกันสิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ต้องส่งเสริมการดำเนินการและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์การศึกษาและนันทนาการ แหล่งข้อมูล และแหล่งการเรียนรู้อื่น อย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ (มาตรา 25) ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักที่ว่า การศึกษาต้องครอบคลุม กลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มในฐานะที่เป็นประชาชนคนไทย และการศึกษาต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคนไทยสามารถแสวงหาได้โดยสะดวก การจัดแหล่งเรียนรู้เช่นนี้ ถือเป็นภาระจำเป็นที่ประเทศอารยะทั้งหลายต้องส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดผล

1.3) การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อก้าวถึงคำว่า “รัฐ” แล้ว ต้องคำนึงถึงองค์กรของรัฐอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนดูแลกันเอง ภายใต้การกำกับของรัฐ นั่นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นที่เป็นอยู่ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดการศึกษาอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในระบบขั้นพื้นฐานต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขยายบริการด้านอื่นมากขึ้น เช่น การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย (เช่น การจัดตั้งแหล่งเรียนรู้ลักษณะต่าง ๆ การจัดการศึกษาปฐมวัย การศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นต้น) ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและตามความต้องการของท้องถิ่นด้วย

## 2) สิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการจัดการศึกษา

กฎหมายกำหนดทั้งสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการจัดการศึกษาไว้กว้างขวางกว่าที่เคยเป็นมาในอดีตมาก ดังนี้

2.1) สิทธิที่ได้รับจากการจัดการศึกษาของรัฐ บุคคลต้องมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปี รัฐต้องจัดการศึกษาให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย สิทธิส่วนนี้ได้รับการประกันไว้ไม่เพียงในกฎหมายการศึกษาเท่านั้น แต่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

สำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ รวมทั้งบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือ ไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส รัฐต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ เช่น อาจจัดสถานศึกษาพิเศษ จัดระบบการศึกษาพิเศษ ให้ทุนหรืองบประมาณพิเศษเพื่อดูแล เป็นต้น

นอกจากนี้ บุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ รัฐต้องจัดรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสมโดยคำนึงความสามารถของบุคคลนั้นด้วย (มาตรา 10) เหตุผลสำคัญคือบุคคลที่มี

ความสามารถพิเศษเป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศ หากจัดการศึกษาปกติอาจทำให้ไม่สามารถพัฒนาบุคคลดังกล่าวให้มีความรู้ความสามารถตามศักยภาพของเขาได้ รัฐจึงมีหน้าที่ลงทุนพิเศษสำหรับบุคคลเหล่านี้ และถือเป็นสิทธิของบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษที่จะได้รับบริการทางการศึกษาซึ่งเหมาะสมสำหรับการพัฒนาศักยภาพของตน

2.2) หน้าที่ในการจัดการศึกษา กฎหมายกำหนดหน้าที่ในการจัดการศึกษาของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง มีหน้าที่จัดให้บุคคลในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับ ตลอดจนต้องจัดให้ได้รับการศึกษานอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับตามความพร้อมของครอบครัว (มาตรา 11) ตามความข้อนี้นี้ ประชาชนทุกคนซึ่งมีบุตรหลานหรือผู้อุปการะต้องมีภาระตามกำลังความสามารถ สองระดับ คือ

ภาระขั้นแรก คือการส่งบุตรหลานหรือผู้ได้ปกครองของตนเข้ารับการศึกษภาคบังคับ (เทียบได้ตั้งแต่ชั้นประถมไปจนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่สาม) ภาระส่วนที่เป็นภาระบังคับซึ่งพ่อแม่ผู้ปกครองที่ละเลยอาจได้โทษได้ หากละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อเยาวชนได้รับการศึกษภาคบังคับซึ่งเป็นพื้นฐานต่ำสุดแล้ว หากครอบครัวมีความพร้อมก็พึงรับภาระขั้นที่สองได้แก่ การส่งเสียให้ได้เล่าเรียนสูงขึ้นไปตามกำลังความสามารถ เช่น เรียนจนถึงชั้นอุดมศึกษา เป็นต้น หน้าที่ในการสนับสนุนการศึกษาส่วนนี้ถือเป็นการเข้าร่วมจัดการศึกษาทั้งโดยบังคับ และโดยกำลังความสามารถของประชาชน

2.3) สิทธิในการจัดการศึกษา บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง (มาตรา 12)

ด้วยเหตุผลที่ว่า การศึกษาเป็นเรื่องของประชาชนทุกหมู่เหล่า เริ่มตั้งแต่ครอบครัวเป็นต้นไป ดังนั้น ไม่เพียงประชาชนจะต้องมีหน้าที่สนับสนุนการศึกษาแก่บุตรหลานเท่านั้น แต่ยังมีสิทธิจัดการศึกษาได้ด้วย คือต้องถือว่ารัฐไม่มีอำนาจผูกขาดในการจัดการศึกษา หากประชาชนสามารถจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพได้มาตรฐาน ก็ต้องยอมให้ประชาชนมีสิทธิจัดการศึกษา

ดังนั้น ตามกฎหมายฉบับนี้ ประชาชนอาจจัดการศึกษาได้หลากหลาย เช่น ครอบครัวอาจจัดการศึกษาได้เอง คือ พ่อแม่เป็นผู้สอนเอง หรือหลายครอบครัวอาจร่วมกันจัดการศึกษาแก่บุตรหลานของตน ในทำนองเดียวกัน องค์กรประชาชนระดับต่าง ๆ ก็อาจจัดการศึกษาได้เอง เช่น สถานประกอบการที่มีพนักงานจำนวนมากอาจตั้งสถานศึกษาได้เอง หรือสถาบันศาสนาและสถาบันสังคมอื่นก็มีสิทธิจัดการศึกษาได้ ทั้งนี้ เพื่อประกันว่าประชาชนจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐาน รัฐก็ย่อมมีส่วนกำหนดกฎเกณฑ์ในการประเมินและเทียบโอนระดับการศึกษาของเยาวชน เพื่อให้สามารถเข้าศึกษาต่อได้โดยไม่เสียโอกาส

2.4) สิทธิประโยชน์จากการจัดการศึกษา เมื่อจัดการศึกษาแล้วประชาชนก็ย่อมมีสิทธิประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ ดังนี้ (มาตรา 13 และ 14)

2.4.1) การสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐาน รัฐต้องเข้ามามีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้จัดการศึกษาภาคประชาชนมีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูและการให้การศึกษแก่บุตร หรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ เช่น อาจช่วยเหลือทางวิชาการการแนะนำให้คำปรึกษา การเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ การสนับสนุนให้ใช้เวลาบางส่วนเข้าเรียนร่วมกับนักเรียนในชั้นเรียนปกติของรัฐ เป็นต้น

2.4.2) เงินอุดหนุนจากรัฐ เนื่องจากการจัดการศึกษาต้องมีค่าใช้จ่ายเพราะเป็นการลงทุนอย่างหนึ่ง ดังนั้นเมื่อรัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายอยู่แล้ว รัฐก็พึงจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่ ครอบครัวหรือกลุ่มประชาชนด้วย ส่วนจะมากน้อยเพียงใดและจัดสรรอย่างไรก็เป็นเรื่องที่รัฐจะกำหนด โดยให้ออกเป็นกฎหมาย

2.4.3) การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษา สิ่งที่รัฐจะสนับสนุนนอกจากเงินอุดหนุนแล้วก็คือการสนับสนุนด้านภาษี คือลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีในกรณีที่ประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายการศึกษา แต่ทั้งนี้ต้องให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

### 1.3 รูปแบบของการจัดการศึกษา

รูปแบบการศึกษาที่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 23 กำหนดแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ ๆ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งปรัชญา เวสารัชช ใด้อธิบายเพิ่มเติมว่า

1) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน การศึกษาในระบบเช่นนี้ หมายถึงการศึกษาที่จัดรูปแบบไว้แน่นอนเป็นเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน ส่วนใหญ่จัดในโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย หรือสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น ซึ่งเรารู้จักคุ้นเคยกันดีอยู่แล้ว การศึกษาในระบบอาจจัดในชั้นเรียนหรือเป็นการศึกษาทางไกลก็ได้

2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่มตัวอย่างของการศึกษานอกระบบ ได้แก่ การศึกษา นอกโรงเรียน การฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ เป็นต้น

3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อมและโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์สังคมสภาพแวดล้อม สื่อหรือ

แหล่งความรู้อื่น ๆ การศึกษารูปแบบนี้มีความยืดหยุ่นสูงเปิดโอกาสให้ผู้สนใจเรียนรู้สามารถเลือกเนื้อหาที่สนใจเป็นประโยชน์กับคนได้ และสามารถใช้เวลาที่ปลอดจากภารกิจการทำงานอื่นศึกษาเล่าเรียนได้ จึงเรียกว่าเป็นการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งนี้รูปแบบของการศึกษาตามอัธยาศัยมีหลากหลาย เช่น การฟังบรรยายพิเศษ การศึกษาจากเอกสาร การเยี่ยมชม การชมการสาธิต การรับฟังรายการวิทยุกระจายเสียง รายการวิทยุโทรทัศน์ การสืบค้นเนื้อหาสาระจากอินเทอร์เน็ตหรือแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เป็นต้น เนื่องจากรัฐมีหน้าที่กับชุมชนจัดแหล่งเรียนรู้ ผู้บริหารและครูควรเข้ามามีส่วนใกล้ชิดร่วมมือกับประชาชนเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยรูปแบบวิธีการต่าง ๆ

#### 1.4 แนวคิดของการกระจายอำนาจ

##### 1) แนวคิดการกระจายอำนาจ

การพัฒนาประเทศต่าง ๆ ในโลกมีองค์ประกอบ 3 ส่วนคือ ภาครัฐ ภาคเศรษฐกิจ และภาคประชาชน สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ให้ความสำคัญในภาครัฐเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากการพัฒนาที่มุ่งสร้างฐานอำนาจของรัฐด้านการทหารให้ภาครัฐมีอำนาจมาก ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาภาคเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้ภาคเศรษฐกิจมีอำนาจมากขึ้นไม่แพ้ภาครัฐในปัจจุบันกระแสประชาธิปไตยของโลกเป็นไปในทางที่ดีขึ้น อำนาจเผด็จการของรัฐในทุกรูปแบบกำลังได้รับการปฏิเสธ เช่น ฟิลิปปินส์ เกาหลี ปากีสถาน โปแลนด์ รัสเซีย และจีน ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน อำนาจประชาธิปไตยมีแนวโน้มดีขึ้นทำให้ภาคประชาชนเติบโต และมีความสำคัญมากขึ้นเคียงคู่กับภาคเศรษฐกิจ ในขณะที่ภาครัฐจะมีอำนาจน้อยลงตามลำดับ (ประเวศ วะสี, 2542) แนวโน้มการพัฒนาดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์กับการบริหารและการจัดการศึกษาในอนาคตอย่างยิ่ง เพราะการศึกษาเป็นอนุระบบของระบบเศรษฐกิจและสังคม

การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ส่วนกลาง ทำให้รัฐบาลชาติต้องทำหน้าที่ให้บริการในระดับชุมชนน้อยมากขึ้น เช่น เข้าไปแก้ปัญหายาเสพติด การกำจัดขยะ กำจัดยุงลาย การขุดบ่อน้ำ การศึกษาชาติก็ไม่สามารถดำเนินการได้ หรือให้ได้ผลดีหมดทุกอย่าง แม้จะใช้ความสามารถสักปานใดก็ตาม แนวโน้มปัญหาดังกล่าวยิ่งเพิ่มทวี และซับซ้อนมากขึ้น ตามสภาพการเติบโตอย่างรวดเร็วของชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งพลวัตทางเทคโนโลยี จึงไม่มีทางเลือกอื่นที่ดีไปกว่ารัฐบาลระดับชาติ ควรจะคืนอำนาจไปให้ชุมชนท้องถิ่นเขาจัดการกันเองเกี่ยวกับปัญหาพื้นฐานของเขา ซึ่งจะก่อประโยชน์ต่อรัฐบาลส่วนกลาง ต่อท้องถิ่น และต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในอนาคต (จรัส สุวรรณมาลา, 2536) และภายใต้มุมมองของการกระจายอำนาจตามกระแสสากล (จรัส สุวรรณมาลา, 2540 : 1) ว่าการกระจายอำนาจเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครองและจากแบบ “รวมศูนย์การตัดสินใจ” ไปสู่แบบ “กระจายศูนย์การตัดสินใจ” คำว่า “กระจายอำนาจความหมายในเชิงเปรียบเทียบ (relative) และเชิงกระบวนการ (process) ของการเปลี่ยนแปลงมองว่าเป็นสถานการณ์



ที่สมบูรณ์ คงที่หรือเป็นผลลัพธ์สุดท้ายของการเปลี่ยนแปลง เช่น ถ้าประเทศ ก. มีระบบการจัดบริการสาธารณสุขแบบกระจายอำนาจ ก็หมายความว่าเมื่อเปรียบเทียบเกณฑ์ที่กำหนดให้ได้อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเปรียบเทียบกับยุคที่ผ่านมา หรือเปรียบเทียบกับในบริบทที่กล่าวถึงแล้ว ประเทศ ก. มีการกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณสุข หรือกำลังก้าวไปสู่การกระจายอำนาจมากขึ้น เป็นต้น คำว่า “กระจายอำนาจ” จึงมักจะมีคำว่า “มาก” หรือ “สูง” หรือ “ต่ำ” ขยายความแสดงปริมาณและทิศทางการเปลี่ยนแปลงเสมอ ซึ่งการกระจายอำนาจประกอบด้วยด้านที่แตกต่างกัน แต่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน 2 ด้านคือ

1) การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรการบริหาร จากรัฐบาลระดับชาติภูมิภาค ผู้รัฐบาลหรือองค์กรการปกครองท้องถิ่น

2) การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรการบริหาร จากภาครัฐไปสู่เอกชน และองค์กรประชาชน ที่ดำเนินการในระบบตลาด ระบบกึ่งตลาด และระบบกองทุนสาธารณะไม่มุ่งแสวงหากำไร

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษามีองค์ประกอบที่สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างชัดเจนคือ เรื่องของสติปัญญา พลังอำนาจ และเทคโนโลยี ดังนี้ (ประกอบ คูปรรัตน์, 2536)

1) สติปัญญา เห็นได้ชัดเจนว่า สติปัญญาของเมืองหลวงคิดว่าไม่พอแก้ปัญหาความต้องการของชนบท หรือของตัวเมืองที่นอกเหนือไปจากทั่วไปได้ สติปัญญาของคนใน ส่วนกลางคงจะสามารถแก้ปัญหาคนใน ส่วนกลางได้เป็นหลัก แต่ว่าถ้าเราจะเอาสติปัญญาของคน ส่วนกลางไปแก้ปัญหาของภูมิภาคหรือชนบท น่าจะมีปัญหามากขึ้นทุกที และปัจจุบันเห็นชัดว่า กำลังมีปัญหาเพิ่มขึ้น เพราะการใช้วิธีการแก้ปัญหาจากส่วนกลาง และที่สำคัญที่สุดคือสติปัญญา ของชนบทที่จริงมีมากมายมหาศาล เพียงแต่ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้ให้จริงจังและอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นโดยเหตุผลความจำเป็นอันนี้ ถ้าเราต้องการจะพัฒนาประเทศของเราให้มีความหมาย และมีคุณค่าอย่างแท้จริงแล้วเราจำเป็นต้องกระจายการจัดการศึกษาและกระจายรูปแบบการบริหาร ให้กว้างขวางออกไปเพื่อสติปัญญาของคนในท้องถิ่น เขาจะได้ช่วยแก้ปัญหาของเขาเองได้ สติปัญญาของคนในเมืองหลวงและท้องถิ่นจะได้เสริมกันเพื่อการพัฒนาที่ก้าวหน้า และยั่งยืนใน สังคม

2) พลังอำนาจ พลังนี้เป็นสิ่งสำคัญอย่างมากในเรื่องของการกระจายอำนาจทางการศึกษา พลังอำนาจของราชการ โดยเฉพาะพลังอำนาจส่วนกลางจะเห็นได้ชัดว่าค่อย ๆ ลด ความสำคัญลงไปพลังอำนาจของชนบทค่อย ๆ พัฒนาขึ้นมาเรื่อย ๆ และกำลังมีความสำคัญมากขึ้น และที่สำคัญที่สุดคือพลังอำนาจ โดยส่วนรวมของโลกนี้จะชี้ให้เห็นชัดว่า พลังอำนาจที่พัฒนาขึ้นมา จากระบบส่วนกลาง ระบบเผด็จการ มันเป็นพลังอำนาจที่ไม่สามารถจะเติบโตและพัฒนาได้และ

ไม่ใช่พลังอำนาจที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เป็นอยู่ โดยเหตุนี้การกระจายอำนาจ แม้ในระดับใหญ่ที่เป็นของประเทศ โดยส่วนรวมและยังลงมาถึงทางการศึกษา ยิ่งคงจะมีความจำเป็นมาก

3) เทคโนโลยี เทคโนโลยีในปัจจุบันเห็นได้ชัดว่าได้ก้าวหน้าไปมากมาย เทคโนโลยีที่เป็นอยู่กำลังจะตีตลาดจากส่วนกลางสู่ชนบทมากขึ้น ถ้าเทคโนโลยีเหล่านี้ได้เผยแพร่และเป็นไปอย่างกว้างขวางแล้วการเรียนรู้ของคนชนบท การพัฒนาคนชนบทก็จะเกิดขึ้นได้รวดเร็ว และสามารถตามได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สภาพการอย่างนี้ การเรียนรู้จะเป็นไปโดยเท่าเทียมกัน เมื่อการเรียนรู้เป็นไปอย่างกว้างขวาง และเท่าเทียมกัน ก็จะทำให้คนชนบทเข้าใจปัญหา เข้าใจการเปลี่ยนแปลง และแน่นอนที่สุด เทคโนโลยีนี้จะนำไปสู่อำนาจสติปัญญา ทั่วยุทธศาสตร์ นำไปสู่การเรียกร้องและการมีผู้นำในชนบทของเขาเอง

จากการศึกษาแนวคิดด้วยการสัมภาษณ์จากนักการศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและนักวิชาการ (<http://www.onec.go.th/pulication>) พอสรุปแนวคิดของท่านได้ดังนี้

นักการศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในวงการการศึกษาไทย มีความเห็นว่าในอดีตการจัดการศึกษาถูกครอบงำโดยรัฐ กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจครอบคลุม บริหารจัดการเกือบทุกอย่าง ณ ขณะนี้ถึงเวลาแล้วที่ควรให้จังหวัดและสถานศึกษาและประชาชนได้จัดการศึกษาของตนเองในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” ส่วนกลางควรลดบทบาทลง ลดขนาดให้เล็กลง (กมลสุดประเสริฐ, 2540) สอดคล้องกับความคิดเห็นของเสริมศักดิ์ วิสาลาภรณ์ (2540) ที่ให้ความเห็นว่าการบริหารการศึกษามีการแบ่งแยกกันให้ชัดเจน ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาดัชนีของการกระจายอำนาจชัดเจน โดยแยกแหว่งการบริหารขององค์กรท้องถิ่นที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย กับการบริหารการศึกษาในท้องถิ่น หากจัดระบบไม่ดี กระจายให้กับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลทั้งหมดก็จะมีปัญหาตามมา เช่น ความไม่พร้อมหรือการถูกแทรกแซงทางการเมือง เป็นแนวคิดในทางเดียวกันกับ พนม พงษ์ไพบูลย์ (2540) ที่เห็นว่าบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการในการบริหารการศึกษาในส่วนกลางควรจะปรับบทบาทให้เล็กลง ควรมีหน้าที่เพียงกำหนดนโยบาย ส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการ งบประมาณ และการติดตามประเมินผล ตลอดจนควบคุมมาตรฐานการศึกษา ขณะเดียวกันควรให้อิสระแก่จังหวัดและสถานศึกษาให้มาก งานบริหารต่าง ๆ ควรเบ็ดเสร็จที่จังหวัด อำเภอเป็นหน่วยประสานงานทางการศึกษา กับสถานศึกษา ในเรื่องบุคลากร งบประมาณ และข้อมูลสารสนเทศ ส่วนสถานศึกษาควรมีอิสระทางการบริหาร สิ่งที่น่าคิดสำหรับขณะนี้ก็คือ เป็นเรื่องยากที่จะให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไทย ที่สถานศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด เช่นเดียวกับต่างประเทศ เพราะการบริหารทางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ รวมทั้งของไทยมีความแตกต่าง ไม่ควรลอกเลียนแบบมาทั้งหมด จะเป็นรูปแบบของการประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม รวมทั้งเห็นว่า ทุกระเบียบทางการปกครอง และการจัดการศึกษาที่ใช้อยู่หลายประการเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ

จะเห็นได้ว่าการบริหารแบบเดิมคือรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง มีปัญหาไม่สามารถสนองตอบความต้องการของชุมชนได้ดี ทำให้เกิดปัญหาความซับซ้อนของการจัดการศึกษาระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ไม่สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ซึ่งประเด็นดังกล่าวนำไปสู่การกระจายอำนาจ โดยเฉพาะด้านการศึกษา เพื่อกระจายโอกาสให้ชุมชน ใช้ปัญญาของเขาแก้ไขปัญหาชุมชนหรือท้องถิ่นของเขาได้ เพื่อความเข้มแข็งของชุมชนหรือท้องถิ่นต่อไป

### 1.5 ความหมาย หลักการ วัตถุประสงค์และเหตุผลของการกระจายอำนาจ

1) ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นคำในวิชารัฐศาสตร์ ซึ่งหมายความถึง ระบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น ขอบเขตการดูแลกิจการในท้องถิ่นในแต่ละประเทศต่างกันในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศแต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดลักษณะต่าง ๆ ของชีวิตในท้องถิ่นของตน (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2537 : 60)

ในส่วนของนักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้ดังนี้

Encyclopedia of Britanica (1956 : p. 261) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การปกครองในท้องถิ่นที่มอบอำนาจการตัดสินใจตกลงใจให้แก่สภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นปฏิบัติการในขอบเขตอำนาจของตนเองและมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเอง

Harold Wolman (1990 : 29 - 30) กล่าวไว้ในบทความชื่อ Decentralization : what it is and why we should care เกี่ยวกับความหมายของการกระจายอำนาจไว้อย่างสั้น ๆ ว่า หมายถึง การกระจายอำนาจออกไปจากส่วนกลาง และกล่าวว่า การกระจายอำนาจจะประกอบด้วย

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง
2. การกระจายอำนาจทางการบริหาร
3. การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ

Edward Wolfers (1985 : 3) กล่าวไว้ในบทความชื่อ Decentralization : Meanings, Forms, Objectives and Methods ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง

1. ลักษณะของการกระทำหรือข้อเท็จจริงที่เกิดจากการดำเนินการในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการรวมอำนาจหรือการลดพฤติกรรมรวมศูนย์อำนาจ
2. การลดขนาดรัฐ

Harvey Demine และ Romana E. Malong (1987) กล่าวถึงความหมายของ การกระจายอำนาจไว้ในหนังสือชื่อ Decentralization : Area Development in Practice in Asia ไว้ว่า

1. เป็นการทดแทนการใช้กรอบการวางแผนแบบ Top – down Approach ด้วยกรอบการวางแผนแบบ Bottom – up Approach
2. มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบพึ่งตนเอง

Martin Gruberg (1988 : 587) กล่าวไว้ใน The Encyclopedia Americana ไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจการปฏิบัติงานไปสู่ส่วนภูมิภาค และส่วนปฏิบัติการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

กล่าวโดยสรุปความหมายของนักวิชาการชาวต่างประเทศอาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจจะประกอบด้วยประเด็นหลัก ๆ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นการปฏิบัติงานจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค
2. การลดขนาดของรัฐ
3. เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537) ได้กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นการลดทอนอำนาจบางประการจากศูนย์อำนาจเดิมไปสู่บุคคล ตำแหน่งหรือหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นแนวตั้งหรือแนวนอนก็ตาม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามที่จะมอบอำนาจหน้าที่และความสามารถในการดำเนินการให้หน่วยงานระดับล่าง หรือหน่วยงานอื่นไปดำเนินการปฏิบัติและกล่าวไว้ในแนวโน้มการกระจายอำนาจรัฐไว้ว่า รัฐส่วนกลางจะกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่น

ติน ปรัชญาพฤทธิ (2536 : 105) กล่าวไว้ในศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การขยายและมอบหมายให้หน่วยที่เล็กลงไปเป็นผู้ตัดสินใจหรือดำเนินงานแทนสำนักงานใหญ่

แก้วสรร อติโพธิ์ (2537) กล่าวไว้ในบทความชื่อ การมีส่วนร่วมของประชากร : ภูมูญแจสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เกี่ยวกับความหมายของการกระจายอำนาจว่า เป็นการลดขนาด ขยายขนาดขององค์กรปกครองระดับต่าง ๆ ในระบบราชการแผ่นดินให้เล็กลง รู้จักเลือกสรรงานที่ผูกพันใกล้ชิดตัว ลงตัวอยู่กับท้องถิ่น มอบให้ท้องถิ่นมีองค์กรปกครองรับเอางานและอำนาจนั้นไปปกครองกันเองภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ลิขิต ธีระเวคิน (2525) กล่าวไว้ในหนังสือชื่อการกระจายอำนาจ (decentralization) และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทว่า การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง และให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

อมร รักษาศักดิ์ (2536) กล่าวว่า กระจายอำนาจหมายถึง การแบ่งแยก หรือกระจายอำนาจที่เคยมารวมไว้แห่งเดียวกัน หรือที่หน่วยงานเดียวกันมาก่อน ซึ่งเป็นการมองความหมายของการกระจายอำนาจเทียบเคียงกับลักษณะการใช้อำนาจแบบอื่น ๆ โดยการอาศัยความหมายของคำว่าอำนาจหน้าที่ (Authority) ซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย เพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการทำงานตามหน้าที่หรือเป็นอำนาจตามกฎหมายที่มอบให้แก่องค์กร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่

ประยูร กาญจนคุณ (2535 : 171-172) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น หรือไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชา

สถาบันภาษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (อ้างถึงใน คำรังสัดดี บุญลา, 2540 : 19) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่ามีอยู่ 2 นัยคือ

1. ความหมายตามนัยการปกครอง การกระจายอำนาจว่า เป็นหลักการปกครองที่รัฐบาลแห่งชาติ หรือรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจทางการปกครองบางอย่าง ซึ่งส่วนกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการไม่ทำลายความมั่นคงแห่งชาติ และเห็นสมควรให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ โดยเชื่อว่าเมื่อท้องถิ่นรับอำนาจไปบริหารแล้วจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสนองความต้องการของประชาชนได้เท่ากับรัฐบาลกลาง ในการดำเนินการมอบอำนาจดังกล่าวให้เท่านั้น เป็นการมอบอำนาจจากการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคล

2. ความหมายตามนัยการบริหาร การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจในการบริหารงานให้ผู้ปฏิบัติงานหรือให้บุคลากรไปปฏิบัติในทุกระดับชั้นขององค์การการกระจายอำนาจทางราชการนั้น ได้มอบอำนาจการตัดสินใจสั่งการจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานโดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วประเทศ

การกระจายอำนาจโดยทั่วไปอาจหมายถึง การถ่ายโอนอำนาจในการวางแผน การตัดสินใจหรือหน้าที่ในการจัดการจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่หน่วยงานย่อย ๆ ในท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน หรือองค์กรระดับรองลงไปหรือองค์กรเอกชน (โกวิท กระจ่าง, 2540 : 123) การกระจายอำนาจจึงเป็นการบริหารราชการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปกครองบางส่วน หรือการบริหารสาธารณะบางอย่างให้แก่ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง องค์กรท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการปกครองพอสมควรมีเขตการปกครองที่ชัดเจนมีงบประมาณหรือรายได้และมีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรเป็นของตนเอง รัฐบาลกำกับดูแลการปฏิบัติงานแต่ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาหรือสั่งการ ฉะนั้นการกระจายอำนาจ

การปกครองเป็นวิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริหารสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น (ประยูร กาญจนกุล อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2540 : 6)

อย่างไรก็ตาม การกล่าวถึงแนวคิดการกระจายอำนาจนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาแยกแยะถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องและทับซ้อนกันอยู่ให้ชัดเจนก่อน โดยแนวคิดของการกระจายอำนาจนั้นมีอยู่สองนัยด้วยกัน คือ นัยทางบริหาร และนัยทางปกครอง (อุทัย หิรัญโต อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2544 : 31) ดังนี้

การกระจายอำนาจทางบริหาร เป็นการมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติออกจากส่วนกลาง ไปให้แก่หน่วยงานในระดับรองลงมาหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาเดียวกัน หรือกล่าวอย่างง่าย คือ การกระจายอำนาจทางบริหาร คือการมอบอำนาจหน้าที่นั่นเอง ซึ่งหน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จะมีอำนาจตัดสินใจและการปฏิบัติการ ที่ได้รับมอบอย่างเป็นอิสระ แต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่จะมีข้อผูกพันต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วย กล่าวคือการรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ผู้มอบอำนาจ

การกระจายอำนาจทางปกครอง หรือ การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจการบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจอิสระในการดำเนินกิจการ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยงานบริการท้องถิ่น

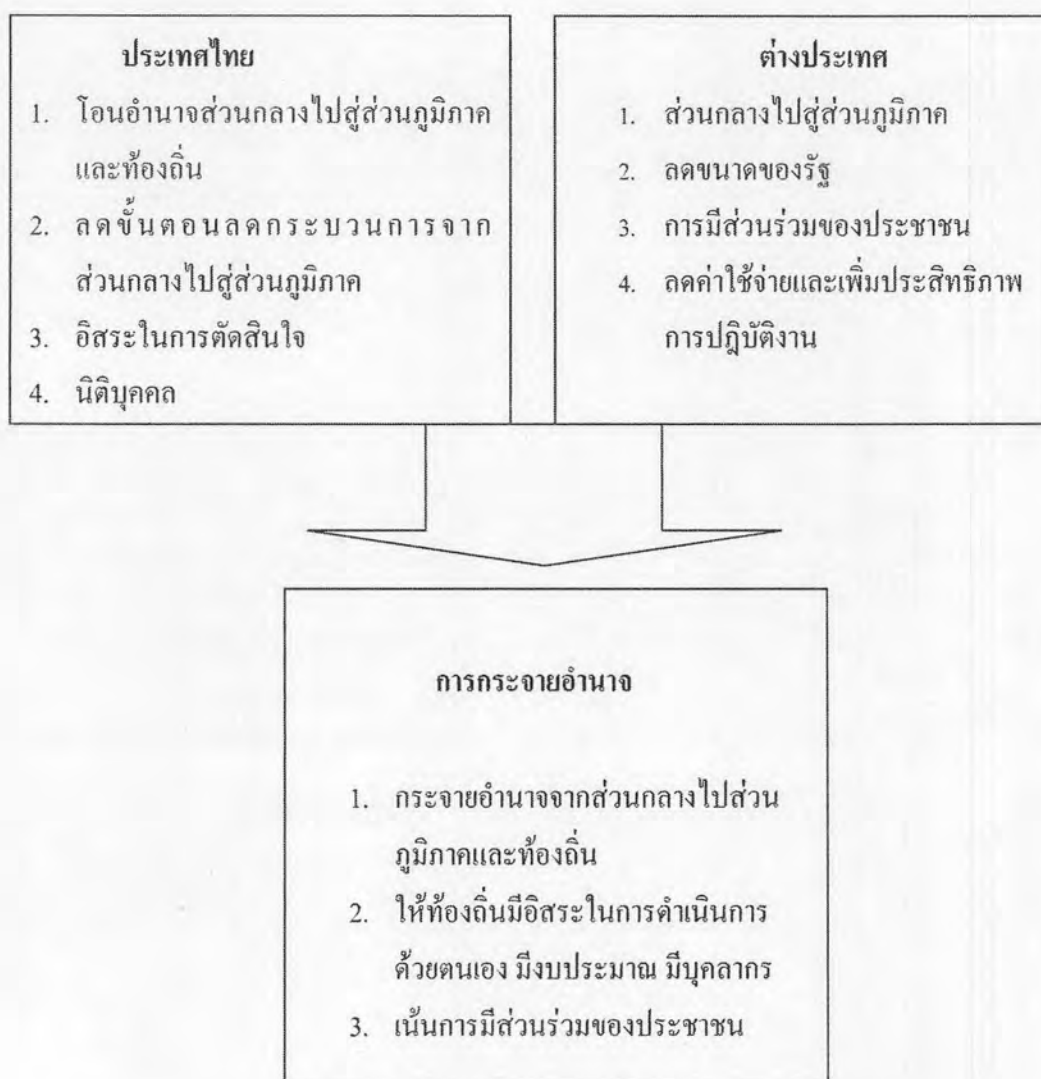
จากที่กล่าวมาจะเห็นข้อแตกต่างระหว่างทั้งสองแนวคิดอย่างชัดเจน โดยลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจซึ่งแตกต่างกับการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ประการหนึ่งคือ การมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ส่วนกลางหรือผู้มอบอำนาจยังมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ด้วย บุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายบังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามความเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจและความรับผิดชอบให้กับองค์กรบริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรบริหารท้องถิ่นมิได้เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะองค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหาก แยกออกจากส่วนกลาง

กล่าวโดยสรุปการกระจายอำนาจของนักวิชาการของไทยเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารจากองค์กรบริหารในส่วนกลางไปสู่องค์กร หรือหน่วยงานระดับล่างหรือส่วนท้องถิ่น เป็นการลดขั้นตอนการลดกระบวนการต่าง ๆ ของการบริหารในส่วนกลางลง และไปเพิ่มอำนาจหรือโอนอำนาจจากส่วนกลางไปอยู่ที่จังหวัดหรือท้องถิ่นนั้น ๆ ให้เขามีอิสระอย่างเพียงพอในการตัดสินใจ อำนาจในการเงินตลอดจนงบประมาณในการบริหาร

ต้องโอนไปให้ส่วนราชการในท้องถิ่นนั้น ๆ มีอิสระมิใช่ต้องขึ้นอยู่กับการอนุญาต อนุมัติจาก ส่วนกลางทุกเรื่องไปมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนกลางมีหน้าที่เพียงแต่ คอยช่วยเหลือสนับสนุนให้คำแนะนำหรือกำกับให้เป็นไปตามนโยบาย

จากความหมายของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการของไทยมาผนวกรวมกัน พอสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ในการปฏิบัติงานหรือ การดำเนินงานจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยเน้นให้ท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการดำเนินการ ต่าง ๆ ด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และการที่องค์กรส่วนท้องถิ่นได้รับการมอบ อำนาจจากส่วนกลางมีผลทำให้เกิดการลดขนาดของอำนาจอธิปไตยจากส่วนกลาง และให้ท้องถิ่น มีงบประมาณ เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรเป็นของตนเอง และที่สำคัญมีฐานะเป็นนิติบุคคล

### แผนภูมิที่ 2 สรุปความหมายของการกระจายอำนาจ



2) หลักการกระจายอำนาจ มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ (ประยูร กาญจนกุล 2535 : 160 - 161 )

2.1) เมืองค์กรเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียกองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เป็นต้น

2.2) องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (autonomy) มิได้หมายความว่าไม่มีเอกราช (independence) แต่เป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขอันมีลักษณะเฉพาะ (อลงกรณ์ พลบุตร, 2541 : 13) เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครองเพราะถ้าองค์การนั้นไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and sovereignty) ของประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้เมืองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

2.3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากกว่านี้ เช่น สนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหรือประชาชนบางคนอาจจะสนใจมากถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนประชาชน เพื่อให้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้



การกระจายอำนาจโดยทั่วไปนิยมปฏิบัติกันอยู่ 2 วิธี คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น

นอกจากนี้ กมล สุคประเสริฐ (<http://www.moe.go.th/main2/31/1/2549>) ได้ศึกษาการจัดการศึกษาของต่างประเทศพบว่า การกระจายอำนาจมีหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1. หลักการนิติบัญญัติ หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการต้องมีกฎหมายรองรับ เพื่อเป็นหลักประกันในการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล

2. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร

3. หลักความเป็นกลางทางการเมือง มีความเป็นอิสระ ปลอดการแทรกแซงทางการเมือง คณะกรรมการสถานศึกษา จะต้องไม่มาจากตัวแทนทางการเมือง

4. หลักความเป็นมืออาชีพ บุคคลที่เข้ามามีบทบาททางการศึกษาต้องมาจากบุคคลที่มีประสบการณ์และมีทักษะทางอาชีพ เป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทางการศึกษา และได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู หรือบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ

5. หลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพสูงสุด

6. หลักการประกันคุณภาพการศึกษา โดยจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา มีการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาภายใน และจัดให้มีองค์กรภายนอกเข้ามาประเมินคุณภาพเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการจัดการศึกษาและจัดทำรายงานประจำปีไปยังผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เกรียง เอี่ยมสกุล (ม.ป.ป.) กล่าวถึงหลักการของการกระจายอำนาจไว้ว่า

1. เป็นการกระจายภาระหน้าที่พร้อมทั้งวัสดุอุปกรณ์และอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นให้สำเร็จ

2. เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองของท้องถิ่นที่จะทำอะไรภายใต้ขอบเขตที่วางไว้ตามวิธีการที่ท้องถิ่นนั้นเห็นสมควร

3. เป็นการกระจายความรับผิดชอบในผลงานที่ได้กระทำไปนั้นไปสู่ผู้รับอำนาจซึ่งคิดกับนัยของการแบ่งอำนาจ (deconcentration) และการมอบอำนาจ (delegation) ที่ผู้มอบอำนาจยังคงรับผิดชอบการใช้อำนาจนั้น ๆ ของผู้รับมอบอำนาจอยู่

ประธาน กงฤทธิศึกษากร (2537) กล่าวถึงข้อพิจารณาประกอบหลักการกระจายอำนาจการปกครองไว้ดังนี้

1. การดำเนินการดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐหรือนโยบายของรัฐ ซึ่งรัฐต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบในทางการเมืองและการบริหารด้วย

2. ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้โดยพิจารณาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของท้องถิ่นที่จะกระจายอำนาจ

3. ต้องคำนึงถึงสภาพชุมชนที่ควรกระจายอำนาจด้วยว่าควรกระจายอำนาจในรูปแบบใด

4. ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพของเมืองหรือชนบท เพราะการกำหนดโครงสร้างรูปแบบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจะต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับสภาพชุมชนนั้น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537) กล่าวถึงหลักการของการกระจายอำนาจและวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. ให้มีการกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการและการบริหาร ลงไปยังหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด

2. ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ

3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

4. ต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพประสิทธิผล บรรยากาศของการทำงาน และก่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม

5. ต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนประเมินได้และต้องมีการเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอแก่การดำเนินการ

กล่าวโดยสรุป แนวคิดของนักวิชาการของไทยถึงหลักการของการกระจายอำนาจว่าเพื่อกระจายภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ได้เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และประสิทธิผลของการทำงานตลอดทั้งช่วยพัฒนาบรรยากาศของการทำงานของบุคลากรในหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับ Burack และ Mathys (1982 : 569) แยกการกระจายอำนาจ ออกเป็น 2 กรณี คือ

1. กระจายอำนาจหน้าที่ (Decentralization of Authority ) คือ แนวโน้มในการกระจาย (Disperse) อำนาจหน้าที่การตัดสินใจในโครงสร้างขององค์กร

2. การกระจายการทำงาน (Decentralization of Performance) คือ การกระจายหรือแบ่งปัน หน้าที่และอำนาจ (Function and Power) จากผู้มีสิทธิอำนาจส่วนกลาง

จะเห็นได้ว่า โดยหลักการของการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นในทางการปกครองหรือใน ทางการบริหาร ซึ่งสามารถนำมาปรับในด้านการศึกษา และการกระจายอำนาจควรมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ ความเป็นนิติบุคคล คือ องค์กรมีงบประมาณหรือสามารถจัดงบประมาณได้เอง มี เจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอิสระในการกำหนด นโยบายเพื่อบริหารจัดการงานหลักขององค์กร เช่น ด้านการศึกษา การจัดทำหลักสูตร การ พัฒนาการจัดการเรียนรู้ รวมถึงการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ในองค์กร และเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษา ในรูปแบบต่างๆ เช่น คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

### 3) วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

สำหรับในเรื่องของวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจมีหลายประการด้วยกัน รวนดินลีสี่ เนลลิส และชีมา (Rondinelli, Nellis and Cheema 1994, อ้างถึงใน โกวิท กระจ่าง, 2540 : 122) เช่น เพื่อที่จะลดภาระงาน ลดขั้นตอนในการบริหาร ขณะเดียวกันเป็นการเพิ่มช่องทางการ ติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน และหวังว่าจะทำให้งานล่าช้าน้อยลง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สามารถ ตอบสนองความต้องการได้ทันต่อเหตุการณ์และความเร่งด่วนของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยสรุปก็ คือ สามารถเพิ่มการบริหารของรัฐทั้งในด้านปริมาณและด้านคุณภาพในขณะที่ มีทิส และไควเอทตี (Meatz and Quieti, 1978) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจของประเทศต่าง ๆ ไว้ หลายประการด้วยกันคือ

1. เพื่อส่งเสริมความสมดุลในการพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ
2. เพื่อสามารถจัดทำโครงการพัฒนาให้สอดคล้องกับความเป็นจริงทั้งในด้านศักยภาพ และข้อจำกัดของท้องถิ่น
3. เพื่อให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทั้งในด้าน การวางแผนโครงการและการดำเนินโครงการ
4. เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นและเพื่อให้ ประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น
5. เพื่อส่งเสริมการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการ พัฒนาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม Rondinelli, Nellis and Cheema (1994 อ้างถึงใน โกวิท กระจ่าง, 2540 : 123) ได้สรุปแนวคิด และวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจไว้ว่า “ตามอุดมคติแล้ว การกระจายอำนาจนั้นประกอบด้วยหลักการอันประกอบด้วยอุดมการณ์เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเอง การตัดสินใจตามครรลองแห่งประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบ การดำเนินงานของรัฐโดยประชาชน ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวมีนัยแห่งการส่งเสริมอยู่ในตัวเองด้วยแล้ว”

ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการศึกษาคืออะไร เราต้องการให้ใครได้ใช้ประโยชน์เป็นหลัก ที่ตัวนักเรียน ผู้รับบริการทางการศึกษา หรือว่าเน้นประโยชน์ที่บุคลากรภายในระบบการศึกษาหรือราชการเป็นหลัก ฉะนั้นจุดมุ่งหมายของการศึกษานั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ เน้นผลการพัฒนาที่ตัวผู้เรียน ผู้มารับบริการทางการศึกษา ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ รวมถึงสิทธิและโอกาสของบุคคลในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจัดให้ อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับเด็กทุกกลุ่ม ไม่ว่าเด็กคือโอกาส พิจาร ให้มีโอกาสดำเนินกิจกรรมและได้เรียนอย่างเสมอภาค ซึ่งสิ่งสำคัญที่จะทำให้การจัดการศึกษายบรรลุผล จำเป็นจะต้องมีระบบบริหารจัดการศึกษา ที่มีลักษณะกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษามากที่สุด (อมรวิรัช นาคทรพรพ, 2545 : 47-48) โดยต้องจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ส่วนการเน้นผลที่ตัวครู หรือบุคลากรนั้นถือเป็นอันดับรองโดยเชื่อว่าจะทำให้คนที่อยู่ในระบบได้ขวัญและกำลังใจที่ดีขึ้น เกิดแรงจูงใจให้คนรุ่นใหม่ที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบ โดยให้มีค่าตอบแทนที่ดีเพียงพอ เป็นระบบตามคุณวุฒิ คุณธรรมที่เขาได้รับค่าตอบแทน และแรงเสริมเพื่อจูงใจในด้านต่าง ๆ ตามศักยภาพ และความสามารถของเขา

- 4) รูปแบบของการกระจายอำนาจ เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจสามารถจำแนกแนวความคิดของนักวิชาการทั้งหลาย โดยสรุปได้ดังนี้
- ติน ปรัชญพฤทธิ (2535) จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือ
1. การกระจายอำนาจแบบ deconcentration ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้กับท้องถิ่นไปใช้ในการวินิจฉัยดำเนินการ แต่ส่วนกลางยังทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแทรกแซงผลของการตัดสินใจของท้องถิ่น
  2. การกระจายอำนาจแบบ devolution ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางให้อำนาจการตัดสินใจแก่ท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ และส่วนกลางไม่มีอำนาจในการแทรกแซงการตัดสินใจของท้องถิ่น

วรเดช จันทรศร (2534 : 52) กล่าวว่ารูปแบบการใช้อำนาจมี 5 รูปแบบ คือ

1. การรวมอำนาจ
2. การแบ่งอำนาจ
3. การกระจายอำนาจหน้าที่ซึ่งมีการควบคุมเพื่อประสานงาน
4. การกระจายอำนาจหน้าที่แบบระบบ – ราษฎร
5. การกระจายอำนาจแบบชุมชนมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจ

ผลที่ได้จากการจัดเสวนาทางวิชาการของชมรมนักบริหารข้าราชการพลเรือน (2537) ได้มีการกล่าวถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจ ตามแนวคิดของแต่ละฝ่ายดังนี้

1. รูปแบบของการกระจายอำนาจ จำแนกตามแนวคิดของนักปกครองและนักวิชาการ

1.1 ในมุมมองของนักปกครอง พบว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบควรจะได้เดินสู่เป้าหมายสุดท้าย คือ รูปแบบของเทศบาลและให้มีการเพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางประเภทในท้องถิ่น

1.2 ในมุมมองของนักวิชาการ พบว่า ควรให้ประชาชนได้มีการบริหารในลักษณะลงมือทำ ไม่ควรมองว่าประชาชนขาดความพร้อม เพราะมีความรู้ที่น้อย และอาจถูกครอบงำ กับการเน้นให้อำนาจกำกับการตรวจสอบแก่ประชาชน

ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการมองได้ว่า รูปแบบขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในอุดมคติของนักปกครอง คือ เทศบาล แต่รูปแบบขององค์กรในมุมมองของนักวิชาการ คือ องค์กรที่ไม่มีการกำหนดรูปแบบตายตัว และควรให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ มากขึ้น

2. รูปแบบของการกระจายอำนาจตามแนวคิดของแต่ละฝ่าย สรุปได้ว่า

2.1 เป็นรูปแบบของคณะกรรมการในท้องถิ่น ดูแลแก้ปัญหาท้องถิ่นเอง

2.2 เป็นรูปแบบของการนำทรัพยากรท้องถิ่นในส่วนภูมิภาคมาใช้ประโยชน์โดยตรง อันเป็นการมองว่าการกระจายอำนาจเกี่ยวพันกับการป้องกันปัญหาเศรษฐกิจโดยตรง

ผุสดี สัตย์มานะและสุพัตรา เพชรมณี (2533) กล่าวถึง รูปแบบการกระจายอำนาจในระบบบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ ไว้ว่า

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นนิติบุคคล ซึ่งแยกอำนาจไปจากการบริหารส่วนกลางและมีงบประมาณค่าใช้จ่าย วัสดุอุปกรณ์ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
2. การกระจายอำนาจโดยมอบให้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนรับผิดชอบในการบริหารโดยประชาชนจะเลือกเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานแทนตน
3. การกระจายอำนาจต้องมีอำนาจปฏิบัติงานอิสระ เช่น มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการซึ่งสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้

Cheema และ Rondinelli กล่าวถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ในหนังสือชื่อ Decentralization and Development : Policy Implementation in Developing Countries ในค.ศ. 1983 ว่า การกระจายอำนาจมีรูปแบบด้วยกันทั้งหมด 4 รูปแบบ คือ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)
2. การมอบอำนาจในหน่วยงานระดับรองลงไป
3. การให้อำนาจแก่องค์กรการบริหารในท้องถิ่น (devolution to local government)
4. การให้เอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ (Transfer of function from public to nongovernmental institutions)

United Nations ได้รายงานถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ในรายงานชื่อว่า Decentralization for National and Local Development สรุปถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ (authority) ไปได้ 3 รูปแบบ ดังนี้ 1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) 2) การมอบอำนาจ (delegation) และ 3) การให้อำนาจ (devolution)

นอกจากนี้ Hanson (1991 : 31 - 35) ก็ได้กล่าวไว้คล้ายคลึงกัน ว่าแบบของการกระจายอำนาจ (Forms of Decentralization) มี 3 แบบ คือ

1. Deconcentration เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการถ่ายโอนงานและปริมาณงานที่ต้องทำไปยังหน่วยงานย่อยของระบบ เช่น สำนักงานระดับตำบลอาจจะกำหนดข้อบังคับนโยบายว่าให้มีการนำการสอนรายบุคคลไปสู่กระบวนการเรียนการสอนในโรงเรียนแล้วแต่ละโรงเรียนก็ดำเนินการหรือทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาชุดเรียนรายบุคคลหรือชุดการสอนขึ้นเอง

2. Delegation คือ การถ่ายโอน (transfer) อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากลำดับชั้นที่สูงกว่าไปยังระดับที่ต่ำกว่า การมอบหน้าที่ที่ทดแทนต้องเป็นการปฏิบัติภายในกรอบของนโยบายที่กำหนดจากส่วนบน หรือส่วนใกล้เคียงกับส่วนบนเพราะอำนาจหน้าที่สูงสุดไม่สามารถมอบให้ทำแทนได้ จนกว่าจะได้มีการวิเคราะห์แล้วว่าผู้ร่วมงานจะสามารถรับผิดชอบกิจกรรมของเขาได้

3. Devolution เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่เกี่ยวกับการย้าย หรือเปลี่ยนสถานที่ของอำนาจหน้าที่ไปยังหน่วยงานซึ่งทำงานโดยอิสระ หรือที่สามารถกระทำกิจกรรมได้อย่างอิสระด้วยตนเอง

#### 1.6 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้ถูกนำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของการพัฒนาการศึกษาหรือการปฏิรูปการศึกษา เพื่อก่อให้เกิดคุณภาพการเรียนรู้ (Quality Learning) เพื่อการก้าวเข้าสู่ความเป็นเลิศทางการศึกษา ที่กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดเป็นวิสัยทัศน์ไว้ว่า การปฏิรูป

การศึกษาจะเป็นไปเพื่อให้คนไทยได้รับบริการการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี อย่างเสมอภาค และมีคุณภาพในระดับสากล บนพื้นฐานของความเป็นไทย (ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์, 2541 : 27 – 34)

### 1) ความหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

Brown (1994) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาว่า เป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรหรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารนั้น เป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์กรมีความเป็นอิสระ (Autonomy) จุดมุ่งหมายที่สำคัญของ การกระจายบริหารการศึกษา คือ การปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษา ขณะที่ Robson และ Mathewa (อ้างถึงใน โกวิท กระจ่าง, 2540) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ระดับภูมิภาค และระดับโรงเรียน โดยหลักการแล้ว เป็นอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียน และการจัดการเรียนการสอน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540 : 15) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า เป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจ (power) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority) จากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่างหรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เป็นการแบ่ง มอบ หรือโอนอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการตัดสินใจทางการจัดการศึกษาจากองค์กรบริหารในส่วนกลางไปยังองค์กรระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานในพื้นที่และสถานศึกษา

### 2) เหตุผลการกระจายอำนาจการศึกษา

Robson and Mathews, 1995 (อ้างถึงใน ประกอบ คูปรัดน์, 2536) ได้ให้เหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาดังนี้

1) การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยใช้มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกัน

2) จากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะช่วยตอบสนองความแตกต่างดังกล่าวได้ ทั้งยังสามารถระดมทรัพยากรบุคคลและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา ขณะเดียวกันก็เป็นการกระจายการลงทุนทางการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย

3) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นให้โอกาสประชาชนในระดับท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในชุมชนของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการจัดการศึกษา และการประเมินผลคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “การจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”

4) จากการที่ประเทศเดียวกันยังมีความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมการกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นการลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่น หรือภูมิภาคในประเทศ นั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น

5) จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การกระจายตัวของประชากรทำให้เกิดความต้องการการบริหารทางการศึกษาที่หลากหลายยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการ และความเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่น แต่ละกลุ่มเป้าหมายก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นหนทางที่นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตอบสนองดังกล่าวได้อย่างสอดคล้อง และเหมาะสมแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเองของประชาชน และการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปอีกด้วย

6) จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยตรงนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าดังที่กล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของการศึกษาอีกด้วย ดังนั้นการให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรส่งเสริมเป็นอย่างยิ่ง

7) การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการเสริมสร้างความสามารถให้ท้องถิ่น (capacity-building) อันหมายถึง การให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางแห่งชีวิตของตนและชุมชนของตนเอง อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

8) การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อันจะนำไปสู่อุดมการณ์ทางประชาธิปไตยสู่ระบบ และโครงสร้างที่ใกล้ชิดประชาชนได้



มากกว่า โปร่งใสกว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีโอกาสในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง

โดยสรุปการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อเปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชน สังคม ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ข้อสังเกตเกี่ยวกับโอกาสความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจอยู่ เป็นมุมมองว่าการกระจายอำนาจสำคัญจริงหรือ จากการประชุมปฏิบัติการในหัวข้อ “การกระจายอำนาจในประเทศไทย ยุทธศาสตร์และการปฏิบัติ” โดยการสนับสนุนของธนาคารโลก สรุปว่า ปัญหาเชิงบริหารมิใช่เกิดจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค หวงแหวนอำนาจหรือเคชชิน แต่ปัญหาการบริหารน่าจะเกิดกับตัวท้องถิ่นเอง โดยเฉพาะปัญหามาตรฐานทางการบริหารยังเป็นข้อกังขา และมักตกเป็นข้ออ้างของฝ่ายไม่ประสงค์จะกระจายอำนาจ (ดิเลก ปัทมสิริวัฒน์, 2542 : 1) นอกจากนี้ ๔พจน๑ ท่านชวน หลีกภัย (2542 : 5) ให้ความเห็นในการปาฐกถาพิเศษ การจัดการภาครัฐ ในภาวะวิกฤติของประเทศไทย ว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน จะต้องมีการเชื่อมโยงให้เท่าเทียมกัน รัฐให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดี โดยเป็นการกระจายอำนาจทางการ สร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน ซึ่งทุกคนควรให้ความสำคัญตั้งแต่ต้น

### 3) วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2542 : 81) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาว่า จะต้องไปสู่ (1) ความโปร่งใสและการทำให้ระบบการบริหารจัดการศึกษาเป็นระบบเปิด (2) การส่งเสริมความคล่องตัวในการดำเนินงานทั้งในระดับชาติ เขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน (3) การคำนึงถึงความพยายามลดความไม่เสมอภาคในการให้บริการและคุณภาพทางการศึกษา (4) การส่งเสริมระบบการตรวจสอบและความรับผิดชอบ (5) การเสริมสร้างกลไกในการถ่ายโอนภาระการบริหารและจัดการศึกษาจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน และ (6) การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณะซึ่งจะต้องส่งเสริมระบบการตัดสินใจร่วม (shared – decision making) และการเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงาน (partnerships) ในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษา

### 4) ความสำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

ในส่วนของการกระจายอำนาจทางการศึกษา Morpher และคณะ (1974 : 199) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาได้รับการตอบสนอง การบริการที่มีคุณภาพดังเช่น ในเมืองขนาดใหญ่ของสหรัฐอเมริกา มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนอำนวยความสะดวกในการพัฒนาโปรแกรมการเรียนการสอน และแนวทางปฏิบัติงานที่มีรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งมุ่งตอบสนองความต้องการของนักเรียน และจากหนังสือ The International Encyclopedia of Education Research and Studies (Husin และ

Posrlethevaite, 1985 : 1318) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ 6 ประการ คือ

ประการแรก ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์กร และช่วยทำให้มีบรรยากาศของการเป็นประชาธิปไตย

ประการที่สอง ก่อให้เกิดการตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของกฎหมายที่บัญญัติไว้

ประการที่สาม ช่วยทำให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของปัญหาและความต้องการที่แท้จริง

ประการที่สี่ เป็นระบบมีส่วนร่วม ช่วยให้แต่ละบุคคลมีกระบวนการคิดและสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรเพิ่มมากขึ้น

ประการที่ห้า ก่อให้เกิดความสามัคคีภายในองค์กร ทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดถึงความสามัคคีภายในองค์กรทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดถึงการมีการติดต่อสื่อสารภายในอย่างมีประสิทธิภาพและ

ประการสุดท้าย ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในงานด้านบริหารบุคคล

#### 5) องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2541 : 27-34) ได้กล่าวว่างค์ประกอบของการกระจายอำนาจประกอบด้วย

1. การมีอำนาจหน้าที่ (Authority) ที่ชัดเจน และชอบธรรมตามสาระบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
2. การมีอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการ ซึ่งกระทำโดย
  - 1.1 องค์กักรนิติบุคคล ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น
  - 1.2 องค์การที่ไม่เป็นนิติบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ
3. การมีอิสระในการตัดสินใจ (Discretion of Power) ขององค์กรดำเนินงาน
4. การที่องค์กรผู้ได้รับการกระจายอำนาจต้องมีลักษณะเป็นนิติบุคคล เพื่อการดำเนินการจัดการ และบริหารกิจการสาธารณะได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

สรุปได้ว่า หลักการของการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้กับองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการใช้อำนาจ ประกอบด้วย (1) ความเป็นนิติบุคคล องค์กรต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล (2) การมีงบประมาณเป็นของตนเอง (3) การมีบุคลากรเป็นของตนเอง (4) องค์กรคณะบุคคล ผู้ดำเนินกิจกรรมสาธารณะขององค์กรต้องมาจากการเลือกตั้ง

## 6) รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจอาจจะแบ่งได้ออกเป็น 4 รูปแบบ ตามระดับของอำนาจและหน้าที่ (degree of authority and power) และขอบข่ายของหน้าที่ (scope of function) ซึ่งส่วนกลางได้แบ่งสรรความรับผิดชอบให้กับองค์กรต่าง ๆ โดยความชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนด อันได้แก่ (Rondinelli, 1983 อ้างถึงใน โกวิท กระจ่าง : 189 – 190)

6.1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งหมายถึง การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ของส่วนกลางให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาจากระดับกระทรวงสู่ส่วนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแบ่งมอบอำนาจจากระดับเบื้องบนไปสู่ระดับล่าง ๆ ตามลำดับสายการบริหารภายในองค์กรนั้น ๆ

6.2) การให้อำนาจอิสระ (Delegation) หมายถึง การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจให้รับผิดชอบดำเนินโครงการพิเศษ ซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น ในด้านการรับคนเข้าทำงาน การเซ็นสัญญา การจัดสรรงบประมาณ การจัดหาจัดซื้อและด้านอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐบาลที่ได้รับการมอบหมายจากส่วนกลาง ในขณะที่ความรับผิดชอบสูงสุดก็ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

6.3) การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Devolution) ได้แก่ การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ หรืออำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่นภายใต้ขอบข่ายที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรง (Direct Control) ของส่วนกลาง คือ มีความเป็นตัวของตัวเอง มีกฎหมายรองรับในความชอบธรรม ส่วนที่มีความแตกต่างจากส่วนกลางก็คือส่วนกลางจะทำหน้าที่ให้การสนับสนุนได้ข้อเสนอแนะ และควบคุมในทางอ้อม ในทางปฏิบัติทั่วไปแล้ว หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น การจัดเก็บภาษีและเงินคงคลังของตนเอง เพื่อจะได้นำมาพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการและความเร่งด่วนของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

6.4) การให้ภาคเอกชน/องค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization/non-government institutions) คือ การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนรับผิดชอบกิจกรรมที่รัฐบาลเคยทำให้แก่ภาคเอกชน/องค์กรเอกชนหรือองค์กรประชาชนไปดำเนินการ เช่น หอการค้า สมาคมนักธุรกิจ สมาคมวิชาชีพ สหกรณ์ สหภาพแรงงานหรือองค์กรประชาชน เป็นต้น

เพื่อให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง Meatz and Quieti (1987 : 6) ได้เสนอว่า สิ่งที่เป็นเงื่อนไขจะต้องจัดให้มีขึ้นก่อนมีการกระจายอำนาจ (Precondition) คือ

1. การผูกพันและอุทิศตนต่อการกระจายอำนาจ และการมอบหมายอำนาจของ ส่วนกลางให้แก่พนักงานระดับล่าง หรือหน่วยงานอื่นรับผิดชอบในระดับท้องถิ่น

2. ความเป็นอิสระของหน่วยงานหรือองค์กรระดับท้องถิ่นที่จะสามารถระดม ทรัพยากรและตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ

#### 7) มิติของการกระจายอำนาจ

ในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมา หรือนับตั้งแต่ปี 1970 เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ มีการกระจาย ในระดับที่แตกต่างกัน (จรัส สุวรรณมาลา, 2540 : 1-7) พิจารณาได้ดังนี้

7.1) การกระจายอำนาจจากรัฐบาลระดับชาติ ภูมิภาคไปสู่รัฐบาลระดับล่าง (ท้องถิ่น) ประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้มีจำนวนมากที่สุด ประกอบด้วยประเทศในทวีปเอเชีย แอฟริกา เช่น ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย อินเดีย ศรีลังกา อียิปต์ เคนยา เป็นต้น ซึ่งเป็นประเทศที่ กำลังอยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่านจากการสร้างระบบเศรษฐกิจ ระดับชาติให้เข้มแข็ง วางรากฐานการ ปกครอง และเศรษฐกิจ ท้องถิ่น โดยมีลักษณะการกระจายการถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ และ ทรัพยากรจากรัฐบาลระดับชาติไปยังหน่วยท้องถิ่นระดับล่าง) เดิมเคยใช้ระบบรวมศูนย์อำนาจทาง การเมืองแต่ถูกจำกัดความเจริญ ดังนั้นการกระจายอำนาจในประเทศเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็น และไม่อ่างหลีกเลี่ยงได้

กลุ่มสำหรับประเทศสแกนดิเนเวีย (นอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ก และฟินแลนด์) ซึ่งเป็นรัฐสวัสดิการ รวมถึงฝรั่งเศส อิตาลี สเปน โปรตุเกส ก็มีลักษณะการกระจายอำนาจแบบเดียวกัน ดังนั้นประเทศเหล่านี้จะมองเห็นปัญหาการรวมอำนาจก่อน แต่การกระจายอำนาจลงสู่หน่วย ปกครองระดับล่างก็เห็นปรากฏอย่างชัดเจนในทศวรรษที่ 1970 นี้เอง

ส่วนประเทศพัฒนา เช่น จีน นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย เยอรมันนี้ อเมริกาถือว่าเป็น การกระจายอำนาจมิใช่กระแสหลักของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ แต่จะเปลี่ยนภารกิจในด้าน ต่าง ๆ ซึ่งการเปลี่ยนดังกล่าวไม่จำเป็นต้องขนานไปกับการถ่ายโอนภารกิจ จากองค์กรส่วนบนไปสู่ ระดับล่างเสมอไป

7.2) การกระจายอำนาจจากระบบตลาด ระดับชาติ – ภูมิภาค ไปสู่ระบบตลาดใน ท้องถิ่น เป็นการจัดการโดยการสาธารณะในระบบตลาดในกิจกรรมรัฐวิสาหกิจ หรือ Corporations การกระจายอำนาจในลักษณะนี้อาจจะเกิดขึ้นในบางประเทศ ภายใต้นโยบายกิจการรัฐวิสาหกิจของ รัฐบาลระดับชาติ เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ อเมริกา ญี่ปุ่น เกาหลี และไทย เป็นต้น

7.3) การกระจายอำนาจจากภาครัฐบาล ระดับชาติ – ภูมิภาค ไปสู่ระบบตลาด ระดับชาติ – ภูมิภาค เป็นลักษณะการให้สัมปทานเอกชนลงทุน และการจัดบริการสาธารณะในนาม ของสิทธิพิเศษ (franchising) ไปจนถึงการยกเลิกหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และขายกิจการ

เพื่อให้เอกชนเป็นผู้จัดการบริการอย่างสมบูรณ์ เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา อเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และไทย เป็นต้น

7.4) การกระจายอำนาจจากรัฐบาล และระดับท้องถิ่น ไปสู่ระบบตลาดระดับท้องถิ่น ซึ่งแบบนี้คล้ายกับแบบที่ 3 แต่จะเป็นการดำเนินนโยบาย Privatization ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยการเปิดประมูลการรับจ้าง หรือสัมปทาน กิจกรรมของท้องถิ่น โดยองค์กรรัฐหรือหน่วยธุรกิจเอกชน การให้เอกชนซื้อหุ้นลงทุนกับท้องถิ่นหรือขายกิจการท้องถิ่น เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ อเมริกา ญี่ปุ่น เป็นต้น สำหรับไทยกำลังเริ่มทดลองกับการกระจายอำนาจแบบนี้

7.5) การกระจายอำนาจจากภาครัฐระดับชาติ-ภูมิภาค ไปสู่ระบบตลาดท้องถิ่น เป็นลักษณะการมอบอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางให้หน่วยปฏิบัติตามสายบังคับบัญชาในพื้นที่ เป็นผู้บุกเบิกกิจการแก่ประชาชน โดยการเปิดแข่งขันให้เอกชน องค์กรประชาชน ท้องถิ่นสัมปทาน ซึ่งจะพบเห็นในทุกประเทศ

7.6) การกระจายอำนาจ จากภาครัฐระดับท้องถิ่น ไปสู่ตลาดระดับชาติ - ภูมิภาค เป็นลักษณะที่รัฐบาลหรือภูมิภาคต้องการเข้าไปจัดการกับบริการสาธารณะบางประเภทที่หน่วยปกครอง ระดับล่างเป็นผู้ดำเนินการ แต่ยังคงประสิทธิภาพ หรือขัดแย้งกัน เช่น การปรับเปลี่ยนขนาดของการจัดบริการ หรือประสิทธิภาพขององค์กรประเทศที่มีการดำเนินงานแบบนี้มากที่สุดคือ อังกฤษ จากมิติดังกล่าวสรุปได้ 2 มิติใหญ่ ๆ คือ

มิติแรก เป็นการกระจายอำนาจภายในภาครัฐ หรือเป็นการจัดสรรอำนาจและทรัพยากรระหว่างรัฐบาลระหว่างชาติ - ภูมิภาค - ท้องถิ่น อันหมายถึงการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรการบริหาร จากรัฐบาลระดับชาติ หรือระดับภูมิภาค สู่รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากสัดส่วนรายจ่ายของรัฐบาลระดับชาติกับรัฐบาลระดับท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็พบว่ามียุคประเทศที่มีระดับการกระจายอำนาจค่อนข้างต่ำ ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ภาครัฐบาลของประเทศเหล่านี้มีการรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลระดับชาติ ค่อนข้างมากนั่นเอง ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส สเปน โปรตุเกส อังกฤษ แคนาดา เนเธอร์แลนด์และไทย เป็นต้น ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เยอรมนี อินเดีย แคนาดา และอาร์เจนตินา เป็นต้น มีระดับการกระจายอำนาจในภาครัฐบาลในมิตินี้มากกว่า

ส่วนการกระจายอำนาจในมิติที่สอง คือการกระจายอำนาจจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน หรือภาคการตลาด การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรการบริหาร จากภาครัฐบาล ไปสู่องค์กรภาคเอกชนและองค์กรประชาชนที่ดำเนินการในระบบตลาด ระบบกึ่งตลาด และระบบกองทุนสาธารณะที่มีได้มุ่งแสวงหากำไร พบว่าหลายประเทศเช่น ไทย ญี่ปุ่น สหรัฐฯ อาร์เจนตินา เม็กซิโก เกนยา และแอฟริกาใต้ เป็นต้น เป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปสู่ภาคการตลาดใน

สัดส่วนที่สูง ในขณะที่ประเทศแคนาดา เยอรมนี ฝรั่งเศส สเปน เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ และบราซิลเป็นต้นนั้น จัดอยู่ในกลุ่มที่มีการรวมศูนย์การจัดบริการไว้ในภาครัฐบาลค่อนข้างสูง

จากมิติ หรือทิศทาง ของการกระจายอำนาจดังกล่าว ในลักษณะกระบวนการที่ไม่ มีสูตรสำเร็จ และสามารถเรียนรู้กันได้ แต่เลียนแบบกันไม่ได้ การจัดอำนาจในสังคมใด ย่อมมี เอกลักษณะของตนเอง บางครั้งอาจต้องลองผิดลองถูกของผู้คนในสังคม สำหรับประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ ยุคกระจายอำนาจอย่างจริงจัง เมื่อ พ.ศ. 2540 นับแต่ประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งต้องเริ่มเรียนรู้ร่วมกันต่อไป

### 1.7 การกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทย

ในส่วนของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของไทย เกรียง เอี่ยมสกุล อธิการบดีว่า การกระทรวงศึกษาธิการในช่วง 10 ตุลาคม 2504 – 17 มิถุนายน 2506 (ม.ป.ป.) กล่าวถึงระบบบริหารการศึกษาของไทยและลักษณะบางประการของการจัดการศึกษาของไทยว่า ระบบบริหารการศึกษาของไทยมีลักษณะที่หลากหลาย กล่าวคือ ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเต็มและ รับผิดชอบการจัดการศึกษา ฝ่ายบริหารในระดับชาติมีอำนาจเต็มควบคุมรับผิดชอบการศึกษา มีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และองค์การบริหารระดับชาติ ควบคุมนโยบายใหญ่ ส่วนการจัดการศึกษามอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ลักษณะบางประการของการ จัดการศึกษาของไทยที่ผ่านมานั้น เกรียง เอี่ยมสกุล กล่าวไว้ดังนี้

1. มีลักษณะเป็นการจัดการศึกษา แบบระบบรวมอำนาจ
2. ในระบบบริหารการศึกษาของไทย ข้าราชการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายหลัก และราษฎรไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเลย
3. ข้าราชการการเมืองเข้ามาดูแลการศึกษาอย่างใกล้ชิด เกิดการแทรกแซงได้
4. การศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาติ
5. มีการเปิดโอกาสและช่วยเหลือในการเปิดโรงเรียนของเอกชน
6. ระบบการศึกษาของไทยเป็น single track system ซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน
7. ไม่มีการเตรียมบุคลากรบริหารการศึกษาก่อนปฏิบัติงาน
8. ยังไม่มีการยอมรับภาวะผู้นำ leadership ของผู้ที่อยู่ในวงการศึกษาดูด้วยกัน

แนวคิดดังกล่าวได้มีผู้กล่าวถึงอีกเช่น เอกวิทย์ ฒ ถกลาง (2522) ได้กล่าวถึงการกระจาย อำนาจการจัดการศึกษา คราวที่โอนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาไปให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการ ในลักษณะของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ท่านได้แสดงความคิดเห็นว่าการกระจาย อำนาจการจัดการศึกษา องค์การบริหารการศึกษาในท้องถิ่นต้องจัดรูปแบบและการปฏิรูปให้ สอดคล้องกับแนวคิดด้วย โดยต้องมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง มีขีดความสามารถในการ

บริหารงานด้วยกำลังผู้คนและงบประมาณของตนเอง นอกจากนี้ประชาชนต้องเข้ามามีบทบาทและโอกาสในการดำเนินงานบริหารของท้องถิ่นโดยอิสระ ซึ่งอาจมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไปและมีลักษณะของการเป็นองค์การที่เป็นพลังเสริมสร้างประชาธิปไตยในส่วนท้องถิ่นอย่างเด่นชัด การจัดการศึกษาดังกล่าวจะต้องไม่เอาเรื่องอำนาจและผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง ต้องให้ความสำคัญของเอกภาพทางการบริหารและการจัดการศึกษาด้วย

จากผลรวมการศึกษาดังกล่าว ก่อให้เกิดแนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษามาโดยตลอด เหตุการณ์ที่เห็นได้อย่างเด่นชัดก็คือ การปรากฏข้อความต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการกระจายอำนาจชนิกและประเภทต่าง ๆ ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมาตราบจนถึงปัจจุบัน (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2536 และสิปปนนท์ เกตุทัต, 2517)

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจการศึกษาจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงหากนโยบายหรือแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษาถูกขัดขวางด้วยอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้ (ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์, 2541 : 27 – 34)

1. ความไม่ชัดเจนในเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่าเป็นไปเพื่อใคร หรือจะให้อำนาจแก่ใคร
2. ความสับสนในด้านการรับรู้เกี่ยวกับความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง
3. ความเคยชินของการใช้ระบบอำนาจ ตามรูปแบบอำนาจนิยมของกลุ่มข้าราชการ
4. ระดับของความรู้ความเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของผู้บริหาร การศึกษาทุกระดับ ครู และประชาชน ในการที่จะสร้างศรัทธา ความเชื่อมั่น และการยอมรับในนโยบายดังกล่าว
5. กำลังงบประมาณของท้องถิ่น ที่ต้องสามารถรองรับการพัฒนาและบริหารการจัดการศึกษาของท้องถิ่นได้
6. ระดับของการประสานงาน ในแต่ละระดับการจัดการศึกษา ที่จะก่อให้เกิดความชัดเจน และสอดคล้องกันในแต่ละระดับของการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดและชัดเจนในทางปฏิบัติมากที่สุด
7. กฎระเบียบที่มีความตึงตัว และไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข และอาจถึงขั้นยกเลิกก็ได้ในกฎหมายบางฉบับที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาการศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ในขณะเดียวกันลักษณะที่เอื้อและสนับสนุนในการกระจายอำนาจทางการบริหารที่จะประสบความสำเร็จ ภาณุวัฒน์ ภักดิ์วิงส์ (2541 : 27 – 34) ได้รวบรวมประสบการณ์ในการดำเนินการของต่างประเทศสรุปได้ดังนี้

1. พันธกิจที่ได้จากการตัดสินใจของระดับล่าง
2. ความรับผิดชอบในงานที่มีความชัดเจนในแต่ละภารกิจของผู้ร่วมงาน
3. มีการวางแผนอย่างเป็นยุทธศาสตร์ และมีกำหนดเวลาที่แน่ชัด
4. มีการกำหนดข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปอย่างชัดเจนทั้งในรูปคู่มือและกระบวนการ
5. มีการพัฒนาทักษะใหม่ ๆ อยู่เสมอ
6. มีการประเมินผลโดยผู้กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
7. ทรัพยากรการบริหารและการจัดการต้องมีเพียงพอ

สำหรับหลักการและแนวคิดในการกระจายอำนาจการศึกษาของไทยในปัจจุบันนั้นมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ สรุปได้ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจด้านการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากแนวนโยบายด้านการศึกษา มาตรา 80(4) ซึ่งกำหนดไว้ว่า "รัฐจะต้องดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียม และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังมีมาตราที่แสดงเจตนารมณ์ดังกล่าวอีก เช่น มาตรา 49 ที่ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา ไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน"

2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่ประกาศใช้ในพระราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการศึกษา เนื่องจากคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาไทยยังไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ จึงขอเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจด้าน การบริหารและการจัดการศึกษาในการศึกษาขั้นพื้นฐาน พอสังเขปดังนี้

หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา (มาตรา 31 – มาตรา 46)



การบริหารและการจัดการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนของรัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และของเอกชน

1) ส่วนที่ 1 การบริหารและการจัดการศึกษา (มาตรา 31 – มาตรา 40)

1.1) ส่วนราชการระดับกระทรวง โดยการจัดให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและการจัดการศึกษา ทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ติดตามตรวจสอบและประเมินผล โดยให้มีองค์กรหลักที่เป็นบุคคลในรูปสภา หรือในรูปคณะกรรมการจำนวน 4 องค์กร (มาตราที่ 32) (1) สภาการศึกษา (2) คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (3) คณะกรรมการการอาชีวศึกษา (4) คณะกรรมการการอุดมศึกษา

1.2) การบริหารและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่อาชีวศึกษา (มาตรา 37) และในกรณีที่เขตพื้นที่การศึกษา ไม่อาจบริหารจัดการได้ กระทรวงอาจจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานดังนี้ เสริมการบริหารและการของเขตพื้นที่การศึกษาได้ เช่น ผู้มีความบกพร่อง หรือพิการ หรือทุพพลภาพ การจัดการศึกษารูปแบบอื่น เช่น นอกระบบ ตามอัธยาศัย บุคคลมีความสามารถพิเศษ และการศึกษาทางไกล

มาตรา 38 ที่ว่า “ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในเขตพื้นที่การศึกษาประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา”

มาตรา 39 ที่ว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง”

1.3) คณะกรรมการสถานศึกษา ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีทำหน้าที่กำกับ สนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษา โดยไม่ใช้บังคับกับสถานศึกษาปฐมวัยและศูนย์การเรียนรู้ (มาตรา 40)

2) ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 41 – มาตรา 42)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม และความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม และจะต้องสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ (มาตรา 42)

3) ส่วนที่ 3 การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน (มาตรา 43 – มาตรา 46)

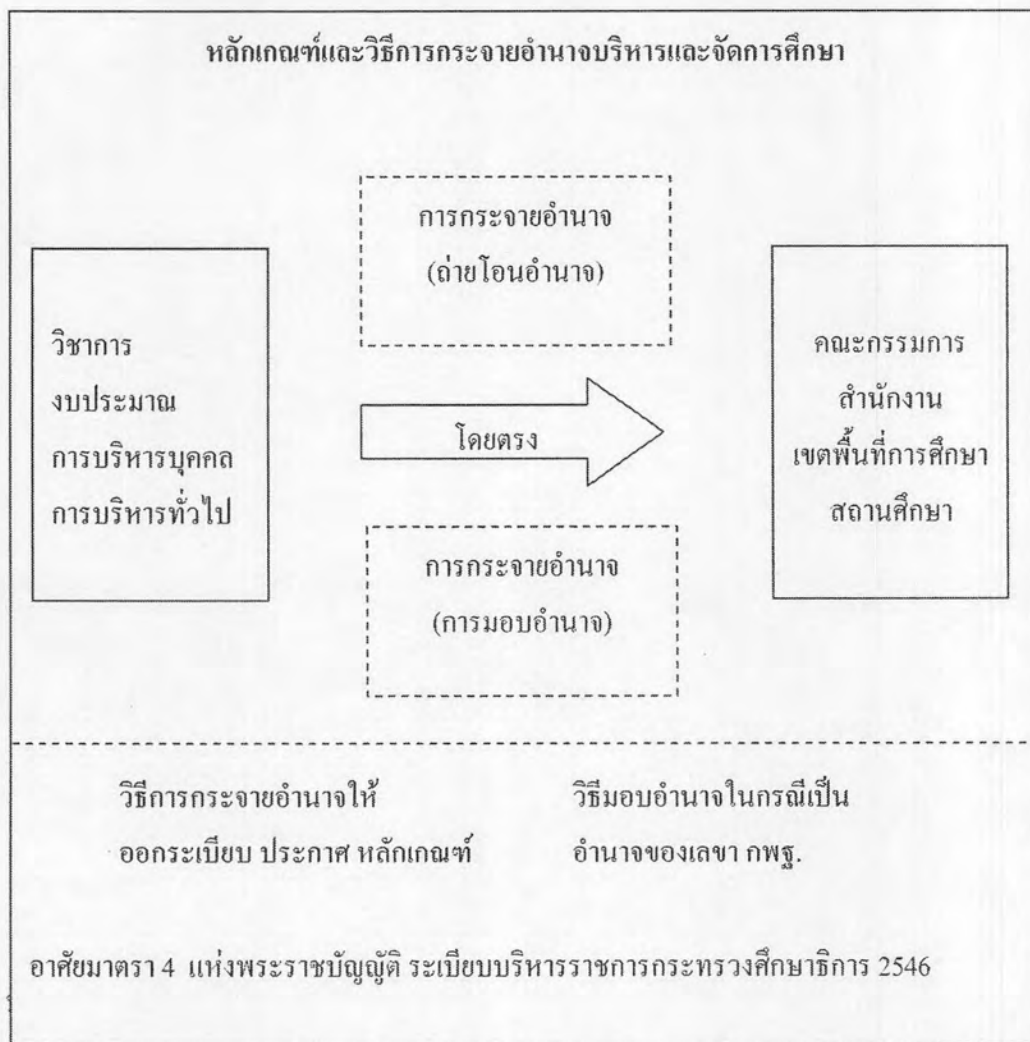
3.1) สถานศึกษาเอกชนเป็นนิติบุคคล โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษา และการจัดการศึกษาได้ทุกระดับทุกประเภทตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีการกำหนดติดตาม การประเมินคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ (มาตรา 43)

3.2) รัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษาในระดับชาติ และในระดับเขตพื้นที่การศึกษา โดยรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณา (มาตรา 45)

3.3) รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษี และสิทธิประโยชน์อื่นที่เป็นประโยชน์ในการศึกษา ให้มีมาตรฐานและสามารถพึ่งตนเองได้ (มาตรา 46)

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้นได้เน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ในมาตรา 39 แต่ไม่พบคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” อยู่ด้วยแต่ประการใด

แผนภูมิที่ 3 หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษา



มาตรา 16 ที่ว่า “ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริหารราชการเพื่อประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นของตน มีดังนี้

(1).....

(2).....

(9) การจัดการศึกษา

.....”

มาตรา 17 ที่ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1).....

(2).....

(6) การจัดการศึกษา

.....”

มาตรา 18 ที่ว่า “กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนของตนเอง ตามมาตรา 16 และมาตรา 17”

มาตรา 19 ที่ว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนท้องถิ่นของตนเอง

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และ 17”

มาตรา 30 ที่ว่า “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในวันเวลาดำหนด ดังนี้

(ก) ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี”

สำหรับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 30 (1) (ก) ที่ว่า ให้รัฐทำภารกิจดำเนินการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 4 ปี” นั้น ในการดำเนินการระยะยาวน่าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมทางทรัพยากร บุคลากร และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเอง เพราะงานด้านการจัดการศึกษาน่าจะไม่ใช่ภารกิจของรัฐที่ต้องผูกขาดในขณะที่อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรต่างๆ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

2542 น่าจะเป็นตัวช่วยประสาน ส่งเสริม สนับสนุน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และการยอมรับของสังคมต่อไป

วิจิตร ศรีสะอ้าน และคณะ (2542) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับเขตพื้นที่การศึกษาไว้ดังนี้

1. เขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐาน และอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี จะยึดเขตการปกครองเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เนื่องจากไม่ใหญ่มากเกินไป มีปริมาณงานด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมใกล้เคียงกัน สามารถจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมได้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมได้เต็มที่

2. เกณฑ์การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี กำหนดโดยจำนวนประชากรประมาณ 120,000 ขึ้นไป สถานศึกษาดั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ถึงระดับมัธยมศึกษา ครบและมีจำนวนใกล้เคียงกันมีสภาพภูมิศาสตร์ ขนบธรรมเนียม ประเพณี วิถีชีวิตเหมือนกันหรือเป็นพื้นที่ติดต่อกัน และเป็นเขตปกครองที่มีประชาชนมีการกิจเกี่ยวพันและความเคยชินที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนวิถีชีวิตและราชการ การกำหนดดังกล่าว เพื่อให้สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ชัดเจน

3. การเลือกใช้เขตปกครอง เป็นเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี โดยเขตปกครองในที่นี้คืออำเภอและเขตเลือกตั้งที่มีประชากรประมาณ 120,000 – 150,000 คน พ.ศ. 2540 มีอำเภอ 794 อำเภอ 81 กิ่งอำเภอ และอำเภอและกิ่งอำเภอที่มีประชากร 120,000 ขึ้นไป 63 อำเภอ จึงกำหนดเป็นเขตพื้นที่การศึกษาได้เลย เหลือ 731 อำเภอ 81 กิ่งอำเภอ ประชากรต่ำกว่า 120,000 คน พิจารณาจัดรวมเขตอำเภอและกิ่งอำเภอเข้าด้วยกัน ส่วนเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนดไว้แล้ว 400 เขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้งมีประชากรประมาณ 120,000 – 170,000 คน เป็นเขตเลือกตั้งใช้พื้นที่ 1 อำเภอหรือมากกว่า 1 อำเภอ เป็นเขตเลือกตั้ง จำนวน 79 เขตเลือกตั้ง อีก 321 เขตเลือกตั้ง มีลักษณะแบ่งพื้นที่บางอำเภอเข้ามารวมกัน หรือแบ่งย่อยอำเภอขนาดใหญ่เป็นหลายเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย

ในกรณีของเขตพื้นที่อำเภอเป็นเขตพื้นที่การศึกษามีข้อดีที่สำคัญคือ พื้นที่ขนาดไม่เล็กไม่ใหญ่มากเกินไป ประชากรมีความผูกพัน สะท้อนศักยภาพ ความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ในการรับบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ จากรัฐ เช่น ทะเบียนราษฎร์ การรับบริการสาธารณสุขการปกครอง การรักษาความปลอดภัย การดำเนินการตามระเบียบข้อกำหนดต่าง ๆ ของทางราชการ มีข้อเสียคือ ถ้ามีการรวมอำเภอเล็ก ๆ ไว้ด้วยกันอาจมีความยุ่งยากในการปฏิบัติ เนื่องจากเคยชินในอำเภอเดิม ส่วนการใช้เขตเลือกตั้งจะพบว่าอาจเกิดความไม่แน่นอนต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามประกาศพื้นที่การเลือกตั้งในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง สรุปว่า ใช้เขตอำเภอดีกว่าเขตเลือกตั้งการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาตามเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้มีเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศจำนวน 326 เขต ทั้งนี้ไม่รวม

กรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจจัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการเฉพาะได้อีก 1 เขตการศึกษา รวมเป็น 327 เขตพื้นที่การศึกษา

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2542) ได้กล่าวถึงเขตพื้นที่การศึกษาควรมีความสะดวกในการเดินทาง พื้นที่ที่มีสภาพทุรกันดาร การคมนาคมไม่สะดวกนี้ นอกจากตัวแปรลักษณะภูมิศาสตร์ การคมนาคม และการสื่อสารแล้ว ตัวแปรที่ต้องนำมาพิจารณาร่วมเสมอคือ เขตอำเภอ เพราะเขตอำเภอที่ติดต่อกันจะช่วยให้เดินทางติดต่อประสานงานสะดวกขึ้น

ปรัชญา เวสารัชช์ และคณะ (2545) ได้กล่าวถึงการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีขนาดที่เหมาะสม จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ (1) ทำให้การจัดการศึกษารอบคลุมทุกพื้นที่ และแต่ละพื้นที่ดูแลการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ (2) เป็นการส่งเสริมให้นักเรียนทุกพื้นที่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพใกล้เคียงกัน (3) มีความคล่องตัวในการบริหารการศึกษา และการดูแลประสานและส่งเสริมกิจการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม เนื่องจากเขตพื้นที่การศึกษา สามารถตัดสินใจได้ทันที่โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่

### 1.8 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาในต่างประเทศ

การจัดการศึกษาส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น

#### 1.8.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า สหรัฐฯ (United States) ตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือ มีพื้นที่ 9,830,000 ตารางกิโลเมตรมีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลกรองจากรัสเซีย และแคนาดา ความกว้างของประเทศวัดจากชายฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกทางตะวันออก ไปจดชายฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก ทางตะวันตกมีระยะทาง 4,500 กิโลเมตร

##### อาณาเขต

ทิศเหนือ	จรด ประเทศแคนาดา
ทิศใต้	จรด ประเทศเม็กซิโก และอ่าวเม็กซิโก
ทิศตะวันออก	จรด มหาสมุทรแอตแลนติก
ทิศตะวันตก	จรด มหาสมุทรแปซิฟิก

สหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย 50 มลรัฐ (state) มลรัฐที่ใหญ่ที่สุดคือ มลรัฐอะแลสกา (Alaska) รองลงมาคือ มลรัฐเท็กซัส (Texas) นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังมีดินแดนภายใต้ปกครองอีก 6 แห่ง คือ เปอร์โตริโก (Commonwealth of Puerto Rico) เวอร์จินไอแลนด์ (the Virgin Islands of the United States) เกาะซามอล และกวม (The island of American Samoa and Guam) และเขตปกครองอิสระ คือ ดิสตริคต์ ออฟ โคลัมเบีย (District of Columbia) ซึ่งเป็นที่ตั้งของศูนย์กลางการปกครองของชาติ คือ กรุงวอชิงตัน (Washington) เมืองหลวงของรัฐบาลกลาง โดยเรียกชื่อเต็มว่า

Washington D.C. ทั้งนี้แต่ละมลรัฐต่างมีเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางของการบริหารงานในมลรัฐของตนเอง

### ประชากร

สหรัฐอเมริกา มีประชากร 299.1 ล้านคน (ข้อมูลประชากรกลางปีเมื่อ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2006) นับเป็นอันดับ 3 รองจากจีน และอินเดีย ประชากรของสหรัฐอเมริกาสืบเชื้อสายมาจากชนชาติต่าง ๆ ทั่วโลก จนได้รับสมญาว่า “เบ้าหลอม” ขนาดใหญ่ (สำนักข่าวสารอเมริกัน)

### การปกครอง

สหรัฐอเมริกา ถือว่าเป็นประเทศแม่แบบในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบประธานาธิบดี มีลักษณะเด่นคือ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง มีสถานภาพเป็นประมุขของประเทศ และผู้นำของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยรัฐสภาหรือสภาสองเกรสทั้งสอง คือ สภาสูงหรือวุฒิสภา (House of Senate) จำนวน 100 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มลรัฐละ 2 คน และ สภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนจำนวนของสมาชิกสภาขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในแต่ละมลรัฐ และฝ่ายที่ 3 คือ ฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีศาลระดับต่าง ๆ และมีศาลฎีกา (Supreme Court) เป็นศาลสูงสุด โดยแบ่งการปกครองเป็น 2 ระดับ คือ การปกครองของรัฐบาลระดับชาติที่เป็นรัฐบาลกลาง (federal government) และการปกครองของรัฐบาลระดับมลรัฐ (state government) ไม่ขึ้นแก่กันแต่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งชาติ และในการปกครองของรัฐบาลระดับท้องถิ่น (local government)

สำหรับในระดับชาติ ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางมีประธานาธิบดีเป็นประมุขสูงสุด โดยประธานาธิบดีเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งรัฐมนตรี เรียกตำแหน่งรัฐมนตรีว่า Secretary เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า Secretary of Education ซึ่งการบริหารงานของกระทรวงต่าง ๆ จะต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาและรัฐสภาจะเป็นผู้ทำการออกกฎหมาย สนับสนุนการดำเนินงาน

ในระดับมลรัฐนั้น จะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง เพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่าง ๆ ทั้งนี้การปกครองในมลรัฐจะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง ฝ่ายบริหารของรัฐ มีผู้ว่าการรัฐ (Governor) เป็นประมุขสูงสุดของรัฐ และมีคณะทำงานบริหารด้านต่าง ๆ เป็นกิจการภายในรัฐคล้ายกับรัฐบาลกลาง และใช้ ชื่อเหมือนกัน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ในรัฐบาลกลาง เรียกว่า “Department of Education” ในระดับมลรัฐมีหน่วยงานที่ดูแลการศึกษา เรียกว่า “Department of Education” เช่นเดียวกัน เพียงแต่ผู้บริหารระดับสูงไม่เรียกรัฐมนตรี (Secretary) แต่เรียกว่า ผู้ว่าการศึกษาแห่งรัฐ (Commissioner) ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ออกกฎหมายต่าง ๆ และฝ่ายตุลาการประกอบด้วย ผู้พิพากษา มาจากการเลือกตั้งประชาชน โดยทำหน้าที่ตัดสินคดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐ

ส่วนในระดับส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองระดับล่างสุด มีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุดในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐหรือระดับชาติ ไม่มีการกำหนดเนื้อหาใดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นแต่การจัดตั้งอำนาจหน้าที่หรือการจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจเป็นตัวแบ่ง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547 : 106) คือ

ประเภทแรก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไป หรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ได้แก่

1. เคาน์ตี (county) หรือองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยงานสนองงานที่มลรัฐอยากให้ทำเสมือนเป็นแขนขาของมลรัฐ จึงมีใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากการเรียกร้องให้มีโดยประชาชน ซึ่งคณะกรรมการของเคาน์ตีประกอบด้วย 3 หรือ 5 คนมาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และฝ่ายบริหารก็มาจากการเลือกตั้ง ภารกิจของเคาน์ตี คืองานรักษาความปลอดภัยแก่สาธารณะ การจัดการเลือกตั้ง การกำจัดขยะสาธารณสุข ห้องสมุด การจัดวิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยชุมชน การคุ้มครองสถานะแวดล้อม เป็นต้น

2. มิวนิซิพอล (municipal) หรือเทศบาลหรือซิตี้ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฐมภูมิในสังคมส่วนใหญ่ อำนาจหน้าที่อยู่ภายใต้กฎบัตร (Charter) ที่ตราขึ้นโดยมลรัฐ ซึ่งการจัดริเริ่มโดยการเรียกร้องของประชาชน ซิตี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่หลายอย่าง มีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถถือครองทรัพย์สิน ขายทรัพย์สิน ยื่นฟ้องหรือถูกฟ้อง กู้ยืมเงิน หรือให้กู้ยืมเงิน หรือทำสัญญา หรือร่วมทำธุรกิจได้ ส่วนโครงสร้างบริหารมีหลายลักษณะ เช่น รูปแบบนายกเทศมนตรี - สภา (Mayor - Council) รูปแบบสภา-ผู้จัดการ (Council - Manager) สำหรับรูปแบบสภา-ผู้จัดการ สภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และสภาแต่งตั้งฝ่ายบริหารหรือผู้จัดการมาทำหน้าที่บริหารจัดการ ซึ่งผู้จัดการนี้มีอำนาจจ้างหรือไล่ออก พนักงานของซิตี้ได้โดยระบบคุณธรรมทั้งนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาซิตี้ ซึ่งสภาซิตี้เล็กจ้างผู้จัดการได้ ซึ่งถือว่าการแยก ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นออกจากกัน ถือเป็นการบริหารงานที่เกิดประโยชน์สูงสุด และใช้ต้นทุน ซึ่งประเทศไทยนำมาใช้ ในการปกครองของเมืองพัทยา

3. ทาวน์หรือทาวน์ชิพ (town and township) ทาวน์จะพบในแถบนิวอิงแลนด์ เป็นลักษณะการปกครองตนเอง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง ในรูปแบบการประชุมเมือง (town meeting) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง ในชุมชนที่มีประชากรน้อยๆ ซึ่งปัจจุบันจะไม่ค่อยพบเพราะประชากรเพิ่มมากขึ้น ส่วนทาวน์ชิพ มีการกีดกันคล้ายคลึงกับเคาน์ตี ในแต่ละเคาน์ตี จะมีทาวน์ชิพอยู่ประมาณ 10-20 แห่ง มีอยู่ประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐต่าง ๆ เท่านั้น ถือเป็นระดับรากหญ้าของเคาน์ตี เช่น การเลือกตั้ง การเก็บภาษี ดับเพลิง การบังคับใช้กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งทาวน์ชิพ ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจ พื้นที่ส่วนใหญ่ของทาวน์ชิพ



อยู่ในชนบทประชากรน้อย ประมาณ 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมด อาศัยในนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547 : 110-111 )

ประเภทที่สอง เป็นองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้มีอำนาจหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง หรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ เช่น เขตการศึกษา ซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว เราเรียกว่า เขตพิเศษ (special district) ทำหน้าที่บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นไปทำหรือทำไม่ได้ ซึ่งส่วนใหญ่ประชาชนในพื้นที่ริเริ่มเพื่อสร้างเขตพื้นที่พิเศษ โดยขอให้มลรัฐทำประชาติ ซึ่งเขตพิเศษส่วนใหญ่มีหน้าที่เพียงอย่างเดียว เช่น เขตพิเศษควบคุมยูง เขตทรัพยากรธรรมชาติ เขตการศึกษา เขตพิเศษส่วนใหญ่บริหารงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือบางเขตมาจากการแต่งตั้งของเคาน์ตีซีตี หรือ มลรัฐ ซึ่ง นรนิติ เศรษฐบุตร (2544 : 22) โดยยกตัวอย่างเขตการศึกษา (school district) ว่าเป็นเขตพื้นที่พิเศษที่มีอำนาจ หน้าที่เพียงอย่างเดียว ซึ่งบริหารงานโดยคณะกรรมการเขตการศึกษา มาจากการเลือกตั้งมีหน้าที่ กำหนดนโยบาย เช่น กำหนดค่าเรียน หลักสูตร จำนวนครู เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันเขตศึกษามักจะมีหัวหน้าสำนักงานซึ่งเป็นมืออาชีพ ในการรับนโยบายของคณะกรรมการเขตการศึกษาไปปฏิบัติ ในปัจจุบันเขตโรงเรียนบางแห่ง เป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของมลรัฐ เคาน์ตี ซีตี ทาวน์หรือทาวน์ชิพ ไม่นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

กฎหมายที่สำคัญหลายฉบับซึ่งจัดทำขึ้นโดยรัฐบาลของประธานาธิบดีคลินตัน พร้อมด้วยด้วยรัฐสภาเพื่อสนับสนุนความพยายามของโรงเรียนในท้องถิ่น ชุมชน และมลรัฐ ในการพัฒนามาตรฐาน และการประเมินผลที่มีคุณภาพ และการปรับปรุงการเรียนการสอนได้แก่

1. กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการศึกษาของอเมริกา พ.ศ. 2537 (Improving America's School Act of 1994) เพื่อสอนทักษะพื้นฐานและขั้นสูงในโรงเรียนที่มีความยากจนสูงเพื่อสร้างความคาดหวังทางการศึกษาให้เด็กยากจนที่อยู่ในระดับต่ำ ให้เกิดความมั่นใจว่านักเรียนที่ด้อยโอกาสจะมีมาตรฐานเดียวกับเด็กอื่น ๆ นอกจากนี้ยังได้ขยายการพัฒนาวิชาชีพ ซึ่งมุ่งเน้น ที่การเตรียมครูที่จะช่วยให้นักเรียนบรรลุมาตรฐานใหม่ให้โอกาสกำหนดผู้ที่ได้รับการยกเว้นจากข้อกำหนดของรัฐบาลกลางเป็นครั้งแรก และให้งบประมาณสนับสนุนการเริ่มดำเนินกิจการแก่โรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter School) ซึ่งโรงเรียนในกำกับของรัฐเป็นที่คาดหวังว่าจะเป็นแบบการจัดการศึกษาอีกมิติหนึ่งที่ท้าทาย ที่เปิดโอกาสให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน เอกชน สถาบันศาสนา มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อสนองตอบความต้องการของบุคคลทุกกลุ่ม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2542 : คำนำ)

2. กฎหมายว่าด้วยเป้าหมาย พ.ศ. 2543 : การให้การศึกษาแก่อเมริกา (Goal 2000: Educate America Act) ซึ่งผ่านรัฐสภาใน พ.ศ. 2537 ช่วยให้ชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศยกระดับมาตรฐานทางวิชาการให้สูงขึ้น ปรับปรุงการสอน เพื่อการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและขยายการใช้เทคโนโลยีในห้องเรียน ชุมชนต่าง ๆ ในทั้ง 50 มลรัฐ และโรงเรียนหลายพันแห่ง ได้ตัดสินใจเข้าร่วมในโครงการเป้าหมาย พ.ศ. 2543 และมีอีกจำนวนมากที่ต้องการงบประมาณจากโครงการเป้าหมาย พ.ศ. 2543 เกินกว่าที่โครงการจะมีเงินสนับสนุนในขณะนี้ ทั้งนี้เพื่อที่จะยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541: 14-15)

3. กฎหมายว่าด้วยการศึกษา สำหรับบุคคลพิการ (Individual with Disabilities Education Act) เพื่อส่งเสริมความสำคัญของมาตรฐานที่สูงขึ้น สำหรับเด็กทุกคนรวมทั้งเด็กพิการ

4. No Child Left Behind Act of 2001 “ชาวชนอเมริกันทุกคนต้องได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูง” ด้วยเหตุผลว่ายังมีนักเรียนที่ยากจนที่สุดของประเทศอีกมากมายถูกทอดทิ้ง นักเรียนประถมศึกษาปีที่ 4 เกือบร้อยละ 70 ที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดในเมืองไม่สามารถผ่านการอ่านระดับพื้นฐานในการทดสอบการอ่านระดับชาติได้และนักเรียนในชั้นปีสุดท้ายของโรงเรียนมัธยมศึกษา มีผลการสอบตามหลังประเทศไชปรัสและสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในการทดสอบคณิตศาสตร์ระดับนานาชาติ และโครงการที่ผ่านมาที่รัฐบาลกลางได้สร้างสรรค์ขึ้นมาในรูป “หนึ่งปัญหา หนึ่งโครงการ” ในวงเงิน 120 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 5,400 พันล้านบาท ผลที่เกิดขึ้นก็ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายความเป็นเลิศทางการศึกษาได้ และช่องว่างผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการระหว่างคนรวยและคนยากจน และระหว่างคนอเมริกันเชื้อสายอังกฤษและชนกลุ่มน้อยกว้างขวางขึ้น ในลักษณะวิกฤติของชาติเสมือนถูกแบ่งออกเป็นสองชนชาติมากขึ้นเรื่อย ๆ คือ ชนชาติหนึ่งที่สามารถอ่านหนังสือได้ และอีกชนชาติหนึ่งที่ไม่สามารถอ่านหนังสือได้ ชนชาติหนึ่งมีความฝันและอีกชนชาติหนึ่งไม่มีความฝัน

แม้ว่าในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กำหนดความรับผิดชอบทางการศึกษาให้เป็นหน้าที่ของมลรัฐและท้องถิ่น แต่รัฐบาลกลางก็ควรมีความรับผิดชอบ เพราะรัฐบาลกลางไม่ได้ให้รางวัลในความสำเร็จและลงโทษการดำเนินงานที่ล้มเหลวในระบบการศึกษา

No Child Left Behind Act of 2001 ถือเป็นกฎหมายใช้สำหรับปฏิรูปการศึกษาลำดับล่าสุด ซึ่งประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้ลงนามใช้เมื่อ 8 มกราคม 2545 มีองค์ประกอบสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544 : 14-15) และ ([http://: www . k12. wa. us. / prodev default.aspx](http://www.k12.wa.us/prodev/default.aspx) 6 กุมภาพันธ์ 2551) คือ

1. การแสดงความรับผิดชอบต่อผลการเรียนของนักเรียนมากขึ้น: รัฐบาลกลางจะให้รางวัลแก่มลรัฐ เขตการศึกษาและโรงเรียนที่ปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ดีขึ้นและจะลงโทษมลรัฐ เขตการศึกษา และโรงเรียนที่ประสบความล้มเหลว พ่อ – แม่ ผู้ปกครองจะได้มีโอกาสรู้ว่าบุตรหลาน

ของตนเรียนดีเพียงไร และโรงเรียนต้องแสดงความรับผิดชอบต่อประสิทธิผลของตนด้วยการประเมินผลของมลรัฐประจำปีในด้านการอ่านและวิชาคณิตศาสตร์ของนักเรียนในชั้นปีที่ 3-8

2. มุ่งเน้นการดำเนินงานที่เกิดผล: รัฐบาลกลางจะใช้งบประมาณของประเทศในการจัดทำโครงการและการปฏิบัติที่มีประสิทธิผลและมีผลการวิจัยสนับสนุน และจะกำหนดเป้าหมายการสนับสนุนเงินทุนไปในเรื่องการปรับปรุงโรงเรียน และการเสริมสร้างคุณภาพครู

3. ลดระเบียบราชการและเพิ่มความยืดหยุ่น: รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้มลรัฐและเขตการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นเพิ่มขึ้น และจะเพิ่มการสนับสนุนเงินทุนที่สามารถบริหารแบบยืดหยุ่นได้ในระดับท้องถิ่น

4. มอบอำนาจให้พ่อ – แม่ ผู้ปกครอง: พ่อ – แม่ ผู้ปกครองจะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียนของบุตรหลาน และจะให้สิทธิในการเลือกโรงเรียนแก่นักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียนซึ่งมีคุณภาพการสอนต่ำต่อเนื่องกันเป็นเวลาหลายปี

แสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ต้องการ (1) เน้นให้ทุกมลรัฐ (States) ต้องจัดการศึกษาสำหรับเด็กทุกคนอย่างทั่วถึง โดยถือเป็นหน้าที่ของโรงเรียน และเขตการศึกษา (school district) ต้องไม่ทอดทิ้งเด็กให้ไร้การศึกษา (2) แต่ละมลรัฐต้องร่วมพัฒนาโรงเรียน โดยมีแผนยุทธศาสตร์และการวิจัยพัฒนาติดตามรายงานผล (3) เน้นการพัฒนาการเรียนการสอนโดยมีบริการฐานข้อมูลสำหรับครูและผู้บริหารโรงเรียน (4) พัฒนาคุณภาพและศักยภาพของครู (5) อุดหนุนงบประมาณโดยการจัดเก็บภาษีส่วนกลางและภาษีรัฐ ซึ่งเฉลี่ยเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับนักเรียนเฉพาะการศึกษาของรัฐ 8,200 เหรียญ (287,000 บาท) ต่อคน ซึ่งรัฐบาลกลางจัดเงินงบประมาณ 24.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีการศึกษา 2549 สำหรับสนับสนุนมลรัฐและเขตการศึกษา (6) พัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยใช้ฐานข้อมูลจากงานวิจัยและพัฒนา (7) สร้างการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง โดยมีกลารายงานผลการพัฒนาผู้เรียน และสร้างทางเลือกให้ผู้ปกครองที่มีความต้องการพิเศษ เช่น ต้องย้ายโรงเรียน ครอบครัวมีรายได้น้อย (8) สนับสนุนให้รัฐและเขตพื้นที่การศึกษามีอิสระในการบริหารงานให้คล่องตัวและให้ครูได้รับการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

### โครงสร้างการบริหารและการจัดการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการมลรัฐ และองค์การบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่น (Kimbrough and Nunnery 1988, Morphet, Johns and Reller 1982, Campbell and others 1975) จนถึงใน สมาน อัสวภูมิ, 2543) ซึ่งมีสาระโดยสรุปดังนี้

#### 1. กระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education)

เป็นองค์การบริหารและการจัดการศึกษาส่วนกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเรียกว่า the U.S. Department of Education หรือกระทรวงศึกษาธิการนั้น มีขนาดค่อนข้างเล็กถ้าจะ

เปรียบเทียบกับขนาดของประเทศ และปริมาณงานในความรับผิดชอบ เป็นหน่วยงานที่เล็กที่สุดในรัฐบาลกลาง จากข้อมูลเกี่ยวกับอัตรากำลังในปี 1997 มีบุคลากรในสังกัดเพียง 4,600 กว่าคนเท่านั้น ([http://www.ed.gov/pub/ Staffpin/tittle.html](http://www.ed.gov/pub/Staffpin/tittle.html)) แต่ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นเอกลักษณ์สำคัญของการบริหารแบบกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติไว้ในการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญข้อที่ 10 ที่ว่า “บรรดาอำนาจที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติมอบหมายให้เป็นของสหรัฐฯ หรือที่มิได้ห้ามมลรัฐไม่ให้มีนั้น ให้สงวนไว้แก่มลรัฐต่างๆ หรือแก่ประชาชน” (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2548 : 266) พอสรุปได้ว่า อำนาจใดที่มีบัญญัติไว้เป็นอำนาจของส่วนกลางให้เป็นอำนาจหน้าที่ของมลรัฐหรือประชาชน โดยทั่วไปตามลำดับ ดังนั้นเมื่อการจัดการศึกษาเป็นภารกิจที่ไม่ได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของส่วนกลางจึงเป็นหน้าที่ของมลรัฐที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการต่อไป

แม้ว่าอำนาจการจัดการศึกษาจะเป็นของมลรัฐดังที่กล่าวมาแล้ว แต่กระทรวงการศึกษาได้รับการสถาปนาขึ้นโดยกฎหมายในปี พ.ศ. 2410 โดยมีเหตุผลและความจำเป็นดังนี้

- 1) เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการปรับปรุงการบริหารและประสานงาน โครงการการศึกษา และการให้การสนับสนุนด้านการศึกษาแก่มลรัฐต่าง ๆ
- 2) เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบงานด้านการศึกษาเพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารและการจัดการศึกษาของประธานาธิบดี
- 3) องค์กรอื่นที่มีอยู่ในขณะนั้นเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาและตัดสินใจด้านการศึกษาและ
- 4) การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังมลรัฐ และท้องถิ่น โดยไม่มีหน่วยประสานงานกลาง ทำให้ขาดเอกภาพด้านนโยบาย และบางครั้งมีความขัดแย้งกันเองด้วย

ในระยะแรกของการก่อตั้งนั้น กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ในการรวบรวมสถิติข้อมูล และข้อเท็จจริงทางการศึกษา เพื่อรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านการศึกษาของมลรัฐต่าง ๆ และเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเหล่านั้นเพื่อปรับปรุงพัฒนาการจัดการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ บทบาทหน้าที่ดังกล่าวยังมีความสำคัญมากขึ้น จนมีการก่อตั้งศูนย์สถิติข้อมูลเพื่อการศึกษาแห่งชาติขึ้นเพื่อดำเนินการเรื่องนี้โดยเฉพาะ (U.S. Department of Education, 1997; 1998)

นอกจากการใช้สถิติข้อมูลเป็นเครื่องมือในการกำกับกับการจัดการศึกษาแล้ว กระทรวงการศึกษายังใช้การงบประมาณ และการให้รางวัล เป็นกลไกในการควบคุมการจัดการศึกษาของมลรัฐและสถานศึกษาต่าง ๆ ในหลายรูปแบบ เช่น การให้กองทุน หรืองบประมาณสนับสนุน โดยมีเงื่อนไขเชิงนโยบาย และการให้รางวัลสถานศึกษาดีเด่น เป็นต้น

โดยหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการของสหรัฐอเมริกา รับผิดชอบในการบริหารโครงการและนำไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในกระทรวง เป็นศูนย์กลางของการออกกฎหมาย ทั้งปวง ทางการศึกษาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีบทบาทในการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการ เฉพาะด้าน เช่น การแต่งตั้งกรรมการด้าน ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาวิชาชีพ เป็นต้น ในส่วนของรัฐบาล จะมีอนุกรรมการด้านการศึกษาศิลปะและมนุษย์ ซึ่งเป็นคณะย่อยจาก คณะกรรมการด้านแรงงาน และทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งจะทำหน้าที่ด้านกฎหมายการศึกษาและในการออกกฎหมายแต่ละฉบับ จะผ่านการตรวจสอบและจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้กฎหมายนั้น ๆ เป็นประเด็นสาธารณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานตรวจสอบทั่วไป (The General Accounting Office: GAO) ของสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลกลางและสำนักงานประมาณ ซึ่งร่วมรับผิดชอบด้านงบประมาณเป็นการร่วมทำงานแบบกระจายอำนาจของส่วนกลาง ตามความเชี่ยวชาญของตน (ปองสิน วิเศษศิริ, 2549: 32-33)

## 2. กระทรวงศึกษาธิการมลรัฐ (Department to Education)

การจัดการศึกษาถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของมลรัฐ ดังนั้นการจัดองค์การบริหารการศึกษาจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐโดยตรง ซึ่งแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับ ธรรมเนียมของแต่ละมลรัฐ แต่โดยทั่วไปแล้วจะมีลักษณะคล้ายกันอยู่สองประการ (Morphet, Johns, และ Reller, 1982) คือ

1) การบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละมลรัฐ ทั้งระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานการปกครองค่อนข้างมาก ทั้งนี้อาจจะเพราะความเชื่อที่ว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือที่ทรงคุณภาพในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้นจึงเป็นการเสี่ยงต่อความเสียหายอย่างยิ่งถ้าจะปล่อยให้การจัดการศึกษาดังกล่าวตกอยู่ในมือของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ ดังนั้น โรงเรียนของรัฐและสถาบันการศึกษาทั้งหลายจึงควรปลอดจากการแทรกแซงและครอบงำทางการเมือง ซึ่งเป็นคุณลักษณะเฉพาะที่ชาวอเมริกันภาคภูมิใจมาก

2) การบริหารและการจัดการศึกษาของมลรัฐส่วนใหญ่จะกระจายอำนาจ การบริหารแบบเบ็ดเสร็จให้กับท้องถิ่น ซึ่งมีคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา และสำนักงานเขตการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้อาจจะเพราะความเชื่อในหลักประชาธิปไตย และเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กล่าวว่า การกิจใดที่ไม่ระบุไว้ว่าอำนาจของส่วนกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของมลรัฐ และประชาชน มลรัฐต่าง ๆ จึงมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาเองดังกล่าว อย่างไรก็ตามกระทรวงศึกษามลรัฐประกอบด้วย

## 2.1) สำนักงานการศึกษาของมลรัฐ (State Department of Education)

หน่วยงานทางการศึกษาที่ดูแลการบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละมลรัฐ เรียกว่าสำนักงานการศึกษาของมลรัฐ (State Department of Education) ซึ่งแต่ละมลรัฐอาจจะมีชื่อเรียกต่างกัน เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย เรียกว่า California Department of Education ส่วนรัฐวิสคอนซิน เรียกว่า Wisconsin of Public Instruction (California State Board of Education, 1998; Wisconsin Department of Public Instruction, 1994) เป็นต้น

สำนักงานการศึกษาของมลรัฐประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญสองส่วนคือ คณะกรรมการการศึกษามลรัฐหรือสภาการศึกษาของรัฐ (state board of education) และศึกษาธิการมลรัฐกับเจ้าหน้าที่ (state superintendent and staffs) หรือผู้ว่าการศึกษามลรัฐ (chief state school officer) คณะกรรมการการศึกษามลรัฐทำหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบาย ส่วนศึกษาธิการมลรัฐและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รายละเอียดของอำนาจหน้าที่ทั้งของคณะกรรมการการศึกษามลรัฐและศึกษาธิการมลรัฐ พอสรุปได้ดังนี้ (Morphet, Johns และ Reller, 1982)

### 2.1.1) คณะกรรมการการศึกษามลรัฐ (state board of education) มีหน้าที่

- (1) แต่งตั้งและกำหนดค่าตอบแทนศึกษาธิการการศึกษามลรัฐ
- (2) พิจารณาการแบ่งงาน คุณสมบัติเจ้าหน้าที่ และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการศึกษาของมลรัฐ
- (3) ให้ความเห็นชอบและบริหารงบประมาณในการดำเนินงานหน่วยงานทางการศึกษามลรัฐ
- (4) อนุมัติการศึกษาความต้องการจำเป็น และจัดโครงการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในมลรัฐ
- (5) ให้ความเห็นชอบนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารและการนิเทศการศึกษา
- (6) นำเสนอนโยบายที่เกี่ยวข้องการจัดการศึกษาต่อมลรัฐ
- (7) อนุมัติและให้ความเห็นชอบนโยบายการเปิดสอนสถาบันการศึกษาระดับสูงและสถาบันการศึกษาอื่น และโปรแกรมการศึกษาต่าง ๆ ของมลรัฐ

นอกจากนี้ ปองสิน วิเศษศิริ (2550: 40) ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่สำคัญก็คือการบริหารจัดการงบประมาณของรัฐบาลกลาง และมลรัฐที่จะใช้ในการศึกษา กำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำของครูและผู้บริหาร

### 2.1.2) ศึกษาธิการมลรัฐ (state superintendent) มีหน้าที่

- (1) ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการการศึกษามลรัฐ และเป็นหัวหน้าสำนักงานการศึกษาของมลรัฐ
- (2) ทำหน้าที่ผู้บริหารคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น เพื่อประสานงานการดำเนินงานโปรแกรมต่าง ๆ
- (3) เลือกเจ้าหน้าที่และทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานการศึกษาของมลรัฐ
- (4) จัดการให้มีการศึกษาความต้องการจำเป็นและคณะกรรมการนี้ เพื่อค้นหาปัญหาและพัฒนาโปรแกรมในการแก้ปัญหา
- (5) เสนอคณะกรรมการการศึกษามลรัฐเกี่ยวกับนโยบาย เกณฑ์มาตรฐาน และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของรัฐในมลรัฐ
- (6) เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายการศึกษาของมลรัฐ และการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา
- (7) ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับกฎหมายการศึกษานโยบายและกฎระเบียบเกี่ยวกับการศึกษาแก่คณะกรรมการการศึกษามลรัฐ และการได้มาของคณะกรรมการการศึกษามลรัฐ มี 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 เลือกตั้งโดยประชาชน ประชาชนเลือกคณะกรรมการการศึกษา มลรัฐ และคณะกรรมการการศึกษามลรัฐแต่งตั้งศึกษาธิการมลรัฐ หรือ ประชาชนเลือกตั้งคณะกรรมการการศึกษามลรัฐและศึกษาธิการมลรัฐ

ลักษณะที่ 2 แต่งตั้งโดยสภานิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษามลรัฐ และคณะกรรมการการศึกษามลรัฐ แต่งตั้งศึกษาธิการ มลรัฐ

ลักษณะที่ 3 แต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ ผู้ว่าการรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษามลรัฐ และคณะกรรมการการศึกษามลรัฐแต่งตั้งศึกษาธิการมลรัฐ หรือผู้ว่าการรัฐแต่งตั้งทั้งคณะกรรมการการศึกษามลรัฐ และ ศึกษาธิการมลรัฐ

ส่วนการบริหารจัดการภายใน จะแบ่งเป็นแผนก (Divisions) มีผู้อำนวยการเป็นหัวหน้าแผนก เช่น การมัธยมศึกษา การประถมศึกษา การศึกษาพิเศษ การอาชีวศึกษา การสอนและการวิจัย การศึกษาคู เป็นต้น

### 3. องค์การบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น

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

### 1.9.2 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นทวีปที่มีขนาดเล็กที่สุด และเป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก มีพื้นที่ 7,678,300 ตารางกิโลเมตร (กระทรวงต่างประเทศ, 2540) ซึ่งใหญ่กว่าประเทศไทยประมาณ 15 เท่า มีอาณาเขตกว้างใหญ่พอกับประเทศสหรัฐอเมริกา ใหญ่เป็นอันดับ 5 ของโลกรองจาก แคนาดา จีน สหรัฐอเมริกา และบราซิล ซึ่งเป็นดินแดนที่นักวิชาการขนานนามว่า “ กอนด์วานาแลนด์ ” (Gondwanaland) ซึ่งเป็นภูมิภาคที่รวมถึงดินแดนแอฟริกา ดินแดนอเมริกาใต้ ทวีปแอนตาร์กติก และแผ่นดินทางตอนใต้ (ออสเตรเลีย)

#### อาณาเขต

ทิศเหนือ	จรด มหาสมุทรอินเดีย และมหาสมุทรแปซิฟิก
ทิศใต้	จรด มหาสมุทรอินเดีย
ทิศตะวันออก	จรด มหาสมุทรแปซิฟิก
ทิศตะวันตก	จรด มหาสมุทรอินเดีย

ประเทศออสเตรเลียประกอบด้วย 6 มลรัฐและ 2 ดินแดน Territory คือ มลรัฐควีนส์แลนด์ (Queensland) มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) มลรัฐวิกตอเรีย (Victoria) มลรัฐแทสเมเนีย (Tasmania) มลรัฐเซาท์ออสเตรเลีย (South Australia) มลรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย (Western Australia) ดินแดนออสเตรเลียแคพิทอลเทร์ริทอรี (Australian Capital Territory) และดินแดนนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory) แต่ละมลรัฐมีอำนาจในการปกครองตนเอง (Self - Government) ในรัฐธรรมนูญ

#### ประชากร

ประเทศออสเตรเลียมีประชากร 20 ล้านคน มีชนพื้นเมืองดั้งเดิมของออสเตรเลีย คือ ชาวอะบอริจิน ซึ่งเชื่อกันว่าอพยพมาจากทวีปเอเชีย ประมาณ 40,000 – 70,000 ปีมาแล้ว เป็นชนกลุ่มที่ใช้ชีวิตเร่ร่อนอยู่เป็นครอบครัวขนาดเล็กแยกเป็นเผ่าๆ กระจุกกระจาย มีอาชีพเลี้ยงสัตว์ ซึ่ง สมมติยศ ชนะภัย (2534:6) กล่าวว่า ชาวอะบอริจิน ได้พัฒนาวัฒนธรรมที่โดดเด่น และสลับซับซ้อนมีพื้นฐานจากระบบครอบครัวของตน เชื่อว่ามีชาวอะบอริจินอยู่ประมาณ 300,000 คน (ชาวอะบอริจิน ภาษาพื้นเมืองเรียก คูรี Koorie)

“ดินแดนที่ไม่มีใครรู้จัก” ในตอนใต้ของโลกมีการค้นพบจาก หลุยส์ แวซเคอเทอร์เรส นักเดินเรือชาวสเปน ค.ศ.1606 และชาวคริสต์อีกคนคือ เอมีล ทัสมัน จนกระทั่ง ค.ศ.1770 กัปตันเจมส์ คูก แห่งราชนาวีอังกฤษ ได้เดินทางรอบประเทศนิวซีแลนด์ และล่องเรือขึ้นมายังชายฝั่งตะวันออกของประเทศออสเตรเลีย พร้อมกับประกาศถือครองดินแดนแห่งนี้เป็นของอังกฤษ

หลังจากนั้นอังกฤษสูญเสียอาณานิคมให้กับสหรัฐอเมริกา ในระหว่างสงครามประกาศอิสรภาพ มีผลให้อังกฤษจำเป็นต้องหาสถานที่สำหรับการตั้งถิ่นฐานของผู้ฝ่าฝืนกฎหมายที่ถูกเนรเทศ และเพื่อระบายความแอัดของเรือนจำในประเทศ ใน ค.ศ.1978 กัปตันอาร์เธอร์ ฟิลลิป



ในฐานะผู้ว่าอาณานิคมของอังกฤษแห่งนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) คนแรกได้ก่อตั้งอาณานิคมของผู้กระทำผิดขึ้นที่ พอร์ต แจ็คสัน (Port Jackson) เมื่อวันที่ 26 มกราคม ซึ่งปัจจุบันถือเป็นวันชาติของออสเตรเลีย ชุมชนเล็กๆ ที่ก่อตั้งขึ้นใหม่นี้ ได้ขยายตัวเป็นเมือง ซิดนีย์ (Sydney) เมืองใหญ่ที่สุดของออสเตรเลียและเมืองท่าที่สำคัญ ใน 15 ปีต่อมาได้มีการสำรวจออสเตรเลียอย่างกว้างขวาง มีการตั้งอาณานิคมแห่งใหม่ขึ้นที่เมือง โฮบาร์ท (Hobart) รัฐแทสเมเนีย ในค.ศ. 1803 ที่บริเวณแม่น้ำบริสเบน รัฐควีนแลนด์ ในค.ศ. 1824 ที่เมือง เพิร์ธ (Perth) บริเวณแม่น้ำสวอน รัฐออสเตรเลียตะวันตก ใน ค.ศ. 1829 ที่อ่าวพอร์ตฟิลลิป เมืองเมลเบิร์น (Melbourne) รัฐวิกตอเรีย ในค.ศ. 1835 และที่อ่าวเซนต์วินเซนต์ เมืองแอดิเลด (Adelaide) ในค.ศ. 1836 อาณานิคมเหล่านี้เติบโตมาเป็นเมืองหลวงของรัฐต่าง ๆ ทั้ง 6 รัฐ

ด้วยประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่อุดมด้วยทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแหล่งถ่านหินที่สำคัญของโลกทำให้ประชากรหลายเชื้อชาติจากทั่วโลกอพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากจนเป็นลักษณะเด่นที่เรียกว่า “สังคมที่มีวัฒนธรรมแบบหลากหลาย” (multicultural society) (ครุณี จำปาทอง ,2549 : 1) โดยเป็นเชื้อชาติอังกฤษประมาณกว่าร้อยละ 90 ที่เหลือเชื้อชาติยุโรปตะวันออก อะบอริจิน และชาวเอเชีย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการอพยพจากประเทศต่างๆ มากขึ้น ทำให้มีชนกลุ่มน้อยเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงมีนโยบายพหุวัฒนธรรม ยอมรับคนต่างวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมออสเตรเลียอย่างเป็นทางการ ซึ่งการยอมรับพหุวัฒนธรรมแบบนี้ นับเป็นข้อถกเถียงที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษา ทั้งในเรื่องของการสอนภาษา วัฒนธรรม และสังคม

ผู้มีสิทธิถือสัญชาติออสเตรเลียจะต้องเกิดในออสเตรเลียหรือถือกำเนิดจากพ่อแม่ชาวออสเตรเลียในต่างประเทศ หรือได้รับให้โอนสัญชาติเป็นชาวออสเตรเลีย หรือรับบุตรบุญธรรม ตั้งแต่ 22 พฤศจิกายน 1984 เป็นต้นมา ส่วนชาวพื้นเมืองคือ อะบอริจิน และชาวเกาะคังเคิมในแถบช่องแคบทอร์เรส (Aboriginal and Torres Strait Islandes) ็เรียกรายอยู่ในเมืองและชนบท ด้วยความตระหนักในความหลากหลายของวัฒนธรรม รัฐบาลได้พยายามเป็นพิเศษที่จะจัดเตรียมการศึกษาพิเศษเป็นการเฉพาะ เพื่อสนองความต้องการของชุมชนและจรรโลงวัฒนธรรมของชุมชนนี้ไว้ ประชากรมีความหลากหลายเชื้อชาติแล้ว ย่อมหลากหลายทางศาสนาด้วย คือ ประมาณร้อยละ 27 นับถือคาทอลิก ร้อยละ 23 นับถือแองกลิกัน ร้อยละ 25 นับถือโปรเตสแตนต์ ที่เหลือกระจาย กันไป

### การปกครอง

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศหนึ่งในเครือจักรภพ ซึ่งมีสมเด็จพระราชินีเอลิซาเบธที่ 2 แห่งอังกฤษเป็นประมุขปัจจุบัน ในฐานะพระราชินีแห่งออสเตรเลีย มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในด้านสหพันธรัฐ คือผู้ว่าสหพันธรัฐ และผู้ว่าการประจำรัฐทั้ง 6 เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการรัฐบาลของออสเตรเลียมี่ 3 ระดับ คือ

1. **รัฐบาลสหพันธรัฐ** (รัฐสภาและรัฐบาลกลาง) มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำ มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการและผลประโยชน์ของชาติระดับประเทศโดยเฉพาะในต่างประเทศ การทหาร การคมนาคมทางอากาศ การไปรษณีย์ และการโทรคมนาคม ตลอดจนบทบาทสำคัญในการดูแลความมั่นคงทางสังคม (social security) และการให้เงินสวัสดิการแก่ประชาชน

2. **รัฐบาลมลรัฐ** (รัฐบาลและสภานิติบัญญัติของรัฐทั้ง 6 ซึ่งรัฐบาลมลรัฐมีอำนาจในการปกครองตนเอง โดยมีรัฐธรรมนูญ อำนาจอำนาจรัฐสภา การบริหาร และกฎหมายของตนเอง เป็นรัฐบาลที่มีอำนาจมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก มีความเป็นอิสระ (autonomy) ตามสิทธิที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มีการกึ่งกว้างขวาง สามารถกำหนดนโยบาย หรือกลไกในการปฏิบัติงานของตนเอง และมีบทบาทสำคัญในการให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เช่น รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา การคมนาคมขนส่ง การรักษากฎหมาย การบริหารสาธารณสุข การเกษตร และการทำเหมืองแร่

3. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** (local government) เป็นหน่วยงานที่สามารถกำหนดนโยบายได้เองแต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลมลรัฐกำหนด มีสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง 9- 21 คน ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ

#### กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

1. พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งเครือจักรภพออสเตรเลีย 1900 (The Commonwealth of Australia Act 1900) ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1900 เป็นต้นมาโดยได้ระบุไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยอำนาจของรัฐสภา ([http:// www. once. go.th/ publication/ 4210044/au2.htm](http://www.once.go.th/publication/4210044/au2.htm))

มาตรา 51 ข้อ (8) และ (23 ก) ว่า : มาตรา 51 ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและการปกครองของออสเตรเลียในเรื่องต่อไปนี้..ใน (8) การศึกษา วิจัย ด้านดาราศาสตร์และอวกาศ... (23 ก) การค้าเลี้ยงดูมารดา ความช่วยเหลือแก่หญิงหม้าย ความช่วยเหลือในด้านการว่างงาน ค่ายา การป่วย เจ็บ และการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล และบริการทันตแพทย์ (แต่จะต้องไม่มีกฎเกณฑ์แรงงาน) ความช่วยเหลือแก่นักเรียน นักศึกษาและความช่วยเหลือแก่ครอบครัว

และใน ค.ศ. 1901 รัฐสภาออสเตรเลีย โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งเครือจักรภพออสเตรเลีย 1900 ได้กำหนดให้แต่ละรัฐมีอิสระในการจัดการศึกษาของตน (<http://www.once.go.th/publication/4210044/au2.htm>.)

ใน ค.ศ. 1936 ได้จัดตั้งคณะบุคคลเพื่อรับผิดชอบงานด้านการศึกษาขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า สภากาการศึกษาออสเตรเลีย (The Australian Education Council : AEC) สภานี้ทำหน้าที่สร้างความร่วมมือแห่งชาติเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาทุกระดับ

ในออสเตรเลีย สภาพชุดนี้ประกอบด้วยรัฐมนตรีการศึกษาของรัฐ (state) ต่างๆ และของเครือจักรภพ (Commonwealth) รัฐมนตรีเหล่านี้รับผิดชอบงานการศึกษาทั้งหมด รวมถึงการศึกษาระดับโรงเรียน ทั้งของรัฐและเอกชน

ใน ค.ศ. 1987 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงการมีงานทำ การศึกษา และการฝึกอบรมขึ้นเป็นการนำนโยบายแห่งรัฐไปปฏิบัติ ในลักษณะบูรณาการในเรื่องการมีงานทำ การศึกษา และการฝึกอบรมเข้าด้วยกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เศรษฐกิจและสังคม โดยระบบการจัดการศึกษาดำเนินงานในรูปแบบงานสามระดับ คือ แผนงานการศึกษาระดับโรงเรียน (อนุบาลศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา) 12 ปี เป็นการศึกษากภาคบังคับ 10 ปี แผนงานการศึกษาระดับอุดมศึกษา และแผนงานการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรม เป็นการสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษากับการมีงานทำให้มากขึ้น นอกจากนี้มีการจัดระบบโครงสร้างกระทรวงขึ้นใหม่ กล่าวคือกระทรวง (Department ) ซึ่งมีหน้าที่นำจุดประสงค์และนโยบายของรัฐบาลในส่วนเกี่ยวข้องมาปฏิบัติ มีปลัดกระทรวง ( Secretary ) เป็นผู้รับผิดชอบประจำของกระทรวง โดยมีผู้อำนวยการ (Directors) ของรัฐต่างๆ และเขตการปกครองตนเอง พร้อมกับรองปลัดกระทรวง (Deputy Secretary ) อีก 3 คน เป็นที่ปรึกษาและช่วยดำเนินงานทั้งหมด 10 ส่วนงาน ( Divisions ) คือ การศึกษาระดับโรงเรียนและหลักสูตรการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรม กิจกรรมนานาชาติ การอุดมศึกษา การบริการทั่วไป การปฏิบัติงานและการทบทวน การเศรษฐกิจและการวิเคราะห์นโยบาย และการมีงานทำและบริการ กิจกรรมนักศึกษา และกิจกรรมอะบอริจิน และเครือข่ายระบบงาน

### โครงสร้างการบริหารและจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

โดยสภาพของออสเตรเลีย การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในแต่ละรัฐและเขตการปกครองตนเอง (<http://student.thaiairline.com/australiastudy.asp>) โดยมีโครงสร้างการบริหารดังนี้

1. ระดับรัฐบาลกลาง มีกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และการฝึกอบรม (Department at Education Science and Training) ดูแลเกี่ยวกับการศึกษาในระดับชาติ ประกอบด้วย 5 ส่วนสำคัญ คือ (<http://www.once.go.th/publication/4210044/au2.htm>) สำนักงานกลาง สำนักงานรัฐและเขตการปกครอง สำนักงานพื้นที่ปฏิบัติการ สำนักงานเขตปฏิบัติการ และเครือข่ายการให้บริการ โดยหน่วยงานหลักของระดับรัฐบาลกลางกับสำนักงานกลางที่ตั้งอยู่ที่กรุงแคนเบอร์รา ถือว่าเป็นหน่วยงานหลักของกระทรวง มีหน้าที่ จัดทำนโยบาย และให้คำปรึกษาแก่กระทรวงในเรื่องการมีงานทำการศึกษาและการฝึกอบรม ซึ่งการดำเนินการภายในกระทรวงจะดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาและดำเนินงานในเรื่องสำคัญ ๆ 3 ประการ คือ

ความเป็นธรรมทางสังคม การเข้าถึงโอกาสและความเท่าเทียมกัน และความเสมอภาคในโอกาสของการมีงานทำกล่าวคือ

1. ความเป็นธรรมทางสังคม กระทรวงพยายามสร้างความมั่นใจให้ประชาชน ทุกคนได้ร่วมรับประโยชน์ ในเรื่องการเมืองงานทำ การศึกษาและการฝึกอบรม ซึ่งแผนงานตามยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ได้ดำเนินการ เช่น การจัดทำหลักสูตรต่างๆ โดยให้โอกาสแก่ชาวอะบอริจินและชาวเกาะต่าง ๆ ด้วย การพัฒนาด้านอาชีพ เป็นต้น

2. การเข้าถึงโอกาส และความเท่าเทียมกัน ซึ่งกระทรวงมีบทบาทสำคัญในการประเมินผล และแจกจ่ายวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ตามหลักสูตรสำเร็จรูป เพื่อฝึกอบรมพัฒนาอาชีพ

3. ความเสมอภาคในโอกาสของการมีงานทำ ถือเป็นภาระยิ่งใหญ่ของกระทรวง ที่ช่วยหัวหน้างานผู้ร่วมงานทุกระดับยอมรับในพันธกรณีต่างๆ ในเรื่องนี้ โดยมี การจัดสรรงบประมาณเช่นส่งเสริมให้มีการปฏิบัติอย่างประสิทธิภาพ

2. ระดับมลรัฐ มีกระทรวงศึกษาธิการมลรัฐคู่แล้วรับผิดชอบ โดยแต่ละรัฐจำนวน 7 รัฐ และมีสำนักงานเขตอีก 14 แห่ง ถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจ และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา แต่รัฐบาลมลรัฐก็กระจายอำนาจนั้น ลงสู่โรงเรียนโดยตรง แต่มิได้มีการใด ๆ เป็นเพียงพันธกิจทางสังคมร่วมกัน คือทำงานร่วมกันเป็นเสมือนหุ้นส่วน โดยรับผิดชอบร่วมกับโรงเรียน และชุมชน ทำให้เห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการของมลรัฐ จะมีขนาดเล็กแต่เสมือนเป็นชุมทรัพย์ทางปัญญา ที่สามารถให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของโรงเรียนได้อย่างเต็มที่

3. ระดับรัฐบาลท้องถิ่น ไม่มีอำนาจความรับผิดชอบ-การจัดการโรงเรียน

### 1.8.3 ประเทศอังกฤษ

อังกฤษ เป็นเขตปกครองของสหราชอาณาจักร (United Kingdom) รวมเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ มีพื้นที่ทั้งหมด 242,910 ตารางกิโลเมตร ไม่นับรวมประเทศในเครือจักรภพ สำหรับที่มาของเขตปกครองทั้ง 4 มีดังนี้ (ชนิตา รักษ์พลเมือง , 2549 : บทนำ)

1. อังกฤษเป็นอาณาจักรปกครองตนเองมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 10
2. เวลส์ รวมกับอังกฤษอย่างเป็นทางการเมื่อ ค.ศ.1536 ภายใต้ Act of Union
3. สกอตแลนด์ตกลงร่วมเป็น Great Britain เมื่อ ค.ศ.1707

4. ไอร์แลนด์ตกลงร่วมเป็น Great Britain เมื่อ ค.ศ.1801 และต่อมา ค.ศ.1921 ภายใต้สนธิสัญญา Anglo-Irish ได้มีข้อตกลงว่าจังหวัดทางตอนเหนือ 6 แห่งของไอร์แลนด์เหนือด้วย และมีชื่อทางราชการว่า สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ United Kingdom of Great Britain and North Ireland (ราชบัณฑิตยสถาน ,พ.ศ. 2541:12)

### อาณาเขต

ทิศเหนือ	จรด มหาสมุทรแอตแลนติก
ทิศใต้	จรด ช่องแคบอังกฤษ
ทิศตะวันออก	จรด ทะเลเหนือ
ทิศตะวันตก	จรด มหาสมุทรแอตแลนติก

### ประชากร

สหราชอาณาจักรมีประชากร 60.5 ล้านคน ในปี 2006 (วิทยาลัยประชากรศาสตร์จุฬา , 2549) มีอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติต่อปี ร้อยละ 0.2 อายุขัยเฉลี่ยของประชากรเมื่อแรกเกิด 78 ปี โดย เพศชาย 76 ปี และเพศหญิง 81 ปี ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตเมืองร้อยละ 89 ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวบริติช และไอริช นอกนั้นเป็นชาวอินเดียและเอเชียใต้ มีอัตราการย้ายถิ่นสุทธิต่อพันเท่ากับ 4 เป็นลักษณะการย้ายถิ่นจากต่างประเทศ และจากชนบทเข้าสู่เมือง ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์นิกาย (Church of England)

### การปกครอง

ประเทศอังกฤษ ถือว่าเป็นประเทศที่เป็นแม่แบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) และการปกครองรัฐสภาที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่จะประกอบด้วยเอกสารทางประวัติศาสตร์ เช่น Magna Carta , the Petition of Right และ the Bill of Right เป็นต้น

ในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ ฝ่ายบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล และรัฐมนตรีประกอบเป็นคณะรัฐบาลโดยปกติ นายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีมาจากพรรคแรงงาน ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย วุฒิสภา (House of Lords) มาจากการแต่งตั้งและโดยตำแหน่ง และสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) มาจากการเลือกตั้ง

การจัดระเบียบบริหารประเทศแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารส่วนกลาง (government department) ซึ่งมีรัฐบาลและหน่วยราชการเป็นผู้บริหาร เช่น กระทรวงที่ดูแลรับผิดชอบงาน ด้านการศึกษา คือ กระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน (Education & Employment) และการบริหารส่วนท้องถิ่น (local government) ท้องถิ่นในอังกฤษไม่ได้ มีอำนาจปกครองตนเองทั้งหมด แต่รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจให้หรือยกเลิกอำนาจการปกครองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการปกครอง ค.ศ.1972 ซึ่งมีผลบังคับใช้ ในปี 1974 (ชนิตา รักษ์พลเมือง , 2549 : 3)

รูปแบบการปกครองที่สำคัญในอดีตอันเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมี 3 รูปแบบได้แก่ County Burk และ Parish (สมกิต เลิศไพฑูรย์ , 2547 : 149)

1. County เดิมเรียกว่า shire มาจากคำว่า scir ในภาษา soxon แปลว่า “หน่วยการปกครองที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับเดียวกัน” มีสภาเรียกว่า “shiremoot ประกอบด้วยตัวแทนของเมืองต่างๆ ในเขต shire และมีหัวหน้าฝ่ายปกครองเรียกว่า shirereet หรือ sheriff country มีขนาดไม่แน่นอนประมาณว่าขนาดใหญ่กว่าจังหวัดของไทย มีอิสระมาก

2. Burh หรือ Burg ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็น Borough หมายถึง เมืองหน้าด่านหรือเมืองป้อมปราการ ต่อมาประชากรหนาแน่น มีพ่อค้าช่างฝีมือมาต่อต้านการเข้ามาปกครองของกษัตริย์ ในที่สุดได้รับการยกฐานะ เป็นเขตอิสระ (Incorporated Area) ซึ่ง Burg มีคณะกรรมการของตนเองมีสิทธิทำประโยชน์ในท้องถิ่น มีสภาผู้แทนราษฎรของตนเองแตกต่างจาก county

3. Parish เป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด พัฒนามาจาก township ที่เกิดจากการแบ่งเขตปกครองทางศาสนา มีคณะกรรมการบริหารงานของตนเอง ที่เรียกว่า vestry ซึ่งหมายถึง การพบปะหารือกัน ของชาวเมืองในห้องประชุมสงฆ์ภายหลังจากฟังเทศน์แล้วเป็นหน่วยการปกครองดูแลรอบ country มีลักษณะแตกต่างกันมาก

ในประเทศอังกฤษ การที่กษัตริย์ปกครองในลักษณะรวมศูนย์ ได้ส่งคนของกษัตริย์ไปปกครองเมืองต่างๆ และส่งผู้พิพากษาศาลแขวง (justice of the peace) ของราชวงศ์ต่างๆ ไปตัดสินคดีความตาม county โดยใช้กฎหมายของกษัตริย์เป็นกฎหมายในการตัดสินไม่ยอมใช้กฎหมาย County ก่อให้เกิดการใช้กฎหมายร่วมกันทั่วประเทศ เรียกว่า Common Law เป็นการทดแทนเพื่อให้เมืองต่างๆปกครองกันเอง จนเกิดการขาดเอกภาพของประเทศ และการที่เมืองต่างๆ เคยขึ้นต่อการปกครองตนเองเช่นนี้มายาวนานที่ทำให้เมืองต่างๆ พัฒนามาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจมาก ถึงขนาดใช้คำว่า รัฐบาลท้องถิ่น (local government) เคียงคู่กับรัฐของประเทศทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมาก ในประเทศอังกฤษ จึงไม่มีระดับราชการส่วนภูมิภาค

โครงสร้างการจัดระบบบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยแห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1972 (Local Government Act 1972) การปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็นสภานครหลวง (Metropolitan Council) สภาเขตนคร (County Council) สภาอำเภอในเขตมหานคร (Metropolitan District Council) และสภาอำเภอในเขตจังหวัด (County District Council) ต่อมาในปี 1992 - 1995 มีการทบทวนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นอกเขตมหานครใหม่ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองท้องถิ่นสองระดับเป็นแบบผสม คือ บางท้องถิ่นมีการปกครองแบบ 2 ระดับ บางพื้นที่ปกครองระดับเดียว คือ มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบ เอกรูป (unitary หรือ single - tier authorities) เรียกหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเดียวว่า boroughs หรือ cities นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเอกรูปขึ้นในวันที่ 1 เมษายน 1998 ทำให้พื้นที่นอกเขตมหานครประกอบด้วยสภาเขตเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่น

ระดับบน สภาอำเภอเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับล่าง และสภาที่เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่ไม่มีสภาท้องถิ่นเอกรูปแต่เป็นสองระดับ (two – tier authorities) อย่างไรก็ตามสภาท้องถิ่นโดยมากเป็นเอกรูป มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนซึ่งดำเนินการ ทุก 4 ปี สมาชิกสภาท้องถิ่นจะเลือกตั้งประธานสภาท้องถิ่นซึ่งอาจมีตำแหน่งเป็นประธานสภาเทศบาล (Chairman) นายกเทศมนตรี (Mayor) หรือ Lord Mayor เป็นประจำทุกปี สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้ปฏิบัติงานประจำ ดังนั้น เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ สภาท้องถิ่นอาจแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ (committee) ประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคคลภายนอก รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่เทศบาล (local authority officials) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเพื่อมาปฏิบัติงานประจำ เช่น Chief Executive, Treasurer เป็นต้น เจ้าหน้าที่เทศบาลเหล่านี้ต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง มีบทบาทเป็นผู้ช่วยสมาชิกสภาเทศบาล และเป็นผู้ปฏิบัติ ตามนโยบายของสภาเทศบาล สมาชิกสภาท้องถิ่นในระดับ county มีจำนวนระหว่าง 60 - 100 คน ส่วนระดับ borough หรือ district มีสมาชิกสภาระหว่าง 30 - 80 คน (จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ และคณะ , 2547 อ้างถึงใน ชนิตา รัชกุลพลเมือง ,2549 :4-5) ในอาณาจักรอังกฤษมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแบบ county 39 แห่งมีเมืองใหญ่ รวมทั้งกรุงลอนดอนด้วย 7 แห่ง ซึ่งมีรูปแบบขององค์กรปกครองเฉพาะของตน เวลส์มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ county 8 แห่ง และสก๊อตแลนด์มี 9 แห่งเรียกว่า region สำหรับไอร์แลนด์เหนือมีองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบ district จำนวน 26 แห่ง (สมาน อัสวภูมิ, 2543 :94-95)

#### กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

ประเทศอังกฤษ เป็นอารยประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในด้านการศึกษาสืบทอดมาเป็นระยะเวลายาวนาน และได้รับการยอมรับ จากทั่วโลกในเรื่องคุณภาพการศึกษาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศอังกฤษจำเป็นต้องฟื้นฟูการศึกษา เพื่อรักษาความเป็นผู้นำทางการศึกษาและมาตรฐานการศึกษา โดยได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้มีผลในการปฏิบัติ ได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปการศึกษา และพระราชบัญญัติต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นตัวกำหนดทิศทางระบบการศึกษาของอังกฤษที่สำคัญ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2541:2-4)

1. พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ.2531 (Education Reform Act 1988) ตามกฎหมายนี้ได้มีการกำหนดหลักสูตรแห่งชาติ (National Curriculum) เพื่อให้มีหลักสูตรมาตรฐานกลาง และเน้นการกระจายอำนาจจากหน่วยงานบริหารการศึกษาส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นไปยังสถานศึกษา นอกจากนั้นยังได้กำหนดสิทธิเสรีภาพของพ่อแม่ ผู้ปกครอง ในการเลือกสถานศึกษา โดยกำหนดให้โรงเรียนรับเด็กอายุ 5 – 6 ปี เข้าโรงเรียน โดยใช้วิธีการรับเข้าเรียนเรียกว่า “open enrolment” กล่าวคือ โรงเรียนจะต้องรับนักเรียนให้เต็มจำนวนที่สามารถรับได้ เพื่อให้พ่อแม่

ผู้ปกครองมีทางเลือกในการส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษานอกจากนี้ ได้กำหนดให้โรงเรียนมีสิทธิ์เลือกที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities : LEAs) หรือเป็นโรงเรียนในความดูแลของรัฐ (grant – maintained schools) ทั้งนี้เพื่อให้โรงเรียนปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ ตาม พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ยังกำหนดให้โรงเรียนมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนมากขึ้น และผู้ปกครองมีส่วนร่วมมากขึ้นในการบริหารโรงเรียน (The British Battle for Choice,1992 )

## 2. พระราชบัญญัติการศึกษา (โรงเรียน) พ.ศ.2535 (Education (Schools) Act.1992)

การประกาศใช้ พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2535 ก็เพื่อจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการโรงเรียนของสมเด็จพระราชินีในอังกฤษ (Her Majesty's Chief Inspector of School in England) เพื่อวางระบบการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาใหม่แทนแบบเดิม โดยใช้ระบบการมอบอำนาจการตรวจแก่ผู้ตรวจที่ได้รับการขึ้นทะเบียน การประกาศใช้ พระราชบัญญัตินี้ได้มีผลให้มีการตั้งสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (The Office for Standard in Education : OFSTED)

## 3. พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2536 (The Education Act.1993)

การประกาศใช้ พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2536 ก็เพื่อกำหนดกรอบโครงสร้างและการจัดสรรงบประมาณให้แก่นักเรียน เนื่องจากจำนวนโรงเรียนที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้มีจำนวนเพิ่มขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น พระราชบัญญัตินี้ได้มีผลให้มีการจัดตั้งหน่วยจัดสรรงบประมาณโรงเรียนขึ้น (Funding Agency for School : FAS) เพื่อทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียน ที่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ สำหรับโรงเรียนที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น หากมีการตรวจสอบว่าดำเนินการล้มเหลว ทางองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และ โรงเรียน จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหา หากยังแก้ปัญหาไม่ได้ก็จะให้โรงเรียนดังกล่าวโอนเป็นโรงเรียนในความดูแลของสมาคมการศึกษา (Education Association)

นอกจากนั้น พระราชบัญญัตินี้ยังมีผลให้มีการจัดตั้ง สำนักงานหลักสูตร และมาตรฐานโรงเรียน (School Curriculum and Assessment Authority : SCAA) แทนสภาหลักสูตรแห่งชาติ และสภาประเมินผลโรงเรียน (National Curriculum Council and the School Evaluations and Assessment Council) รวมทั้งได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ สำหรับเด็กที่มีปัญหาทางการเรียน และกำหนดให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น จัดตั้งหน่วยสอนซ่อมเสริม (Pupil Referral Units) โดยถือเป็นโรงเรียนประเภทหนึ่ง สำหรับให้ความช่วยเหลือนักเรียนที่ต้องออกจากโรงเรียนอันเนื่องจากเจ็บป่วย ถูกไล่ออก เป็นต้น



#### 4. พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2537 (The Education Act 1994)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณ และการควบคุมคุณภาพการฝึกหัดครู มีการจัดตั้งหน่วยฝึกอบรมครู (Teacher Training Agency : TTA) เพื่อทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้การฝึกอบรมครูขั้นต้น (Initial Teacher Training : ITT) รวมทั้งการประกันคุณภาพและการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู

#### 5. พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2539 (The Education Act 1996)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดการศึกษา อำนาจหน้าที่ของรัฐในเรื่องการศึกษาท้องถิ่น การจัดสรรเงินทุนช่วยเหลือการศึกษา การกระจายอำนาจการ จัดหลักสูตรการศึกษา และข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับและดูแลนักเรียน

6. พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานและกรอบงานของโรงเรียน พ.ศ. 2541 (School Standards and Framework Act 1998) เป็นการแบ่งสถานศึกษาในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาต่อเนื่อง และอุดมศึกษา เพื่อให้มีแนวโน้มของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังระดับสถานศึกษา มากขึ้น โดยแบ่งสถานศึกษาออกเป็น สถานศึกษาที่อยู่ในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น เช่น สถานศึกษาประจำจังหวัด (county schools) สถานศึกษาอาสาสมัคร (voluntary schools) และโรงเรียนข้อตกลงพิเศษ สถานศึกษาที่ได้รับเงินสนับสนุน ซึ่งเป็นอิสระจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางโดยตรง ผ่านสำนักงานจัดสรรงบประมาณ เพื่อชดเชยเพิ่มเติมในกิจการที่เคยได้รับการอุปถัมภ์จากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และเป็นค่าใช้จ่าย สำหรับหน้าที่ ที่รับผิดชอบเพิ่มขึ้น (ชนิตา รักษ์ พลเมือง , 2549 : 8 – 10 )

กฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับเด็กเป็นอันดับแรก และอำนาจหน้าที่ขั้นพื้นฐานใหม่ แก่รัฐบาลในอันที่จะยกระดับมาตรฐานการศึกษาในโรงเรียนทุกแห่งทั่วประเทศ ที่จะกระตุ้นให้ผู้ปกครอง กรรมการบริหาร โรงเรียน ครูและชุมชนให้ความร่วมมือกันดำเนินงานสิ่งที่ดีเพื่อเด็ก อังกฤษ และยังช่วยให้โรงเรียนแต่ละแห่งเท่าเทียมกัน และชั้นเรียนมีขนาดเล็กลง

นอกจากนี้ ใน พ.ศ.2545 ได้จัดทำ Education Act 2002 เพื่อเสนอ White paper เรื่อง Schools Achieving Success เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นของหลักสูตรในการศึกษาระดับอายุ 14-16 ปี (Key Stage 4) และแนะนำ School companies ซึ่งเป็นการรวมกลุ่ม โรงเรียน เพื่อพัฒนาคุณภาพ การศึกษา (www.eurydice.org)

### โครงสร้างการบริหารและจัดการศึกษาของประเทศอังกฤษ

โครงสร้างการบริหารและจัดการศึกษาของประเทศอังกฤษแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ระดับชาติ
2. ระดับท้องถิ่น
3. ระดับสถานศึกษา

1. **ระดับชาติ** Department for Education and Employment :Dfee) หรือ (Department for Education and skill : Dfes) มีหน้าที่กำกับดูแลหรือการให้การจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐ (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2549 : 28-29) โดยเฉพาะในประเด็นหลัก ดังนี้

- 1.1 กำหนดเป้าหมายและนโยบายการศึกษาของชาติ หลักสูตรการศึกษาชาติ การประเมินผลการเรียนของนักเรียนตามกลุ่มครู
  - 1.2 การทำวิจัย การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาและการจัดการสอนทั่วไป
  - 1.3 กำหนดมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำ คุณลักษณะและประสิทธิภาพการศึกษา
- นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังเป็นผู้จัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุน สำหรับกิจการหลักบางประการ เช่น เงินกู้ยืม สำหรับโครงการสร้างอาคารเรียน เงินอุดหนุนสำหรับโครงการเฉพาะ

2. **ระดับท้องถิ่น** ในระดับท้องถิ่นมีองค์การบริหารการศึกษา (Local Education Authority : LEA) เป็นระบบอีกแบบหนึ่งที่ได้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศอังกฤษ จะแบ่งตามเขตพื้นที่การปกครอง มีทั้งเขตพื้นที่เมือง เขตพื้นที่ตามเจ้านดี (country) และเขตพื้นที่นอกเมือง โดยจะดูแลและรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่อง อีกทั้งยังรับผิดชอบดูแลงานด้านวัฒนธรรมและสังคมต่าง ๆ เพียงแต่บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารการศึกษาของประเทศอังกฤษ ทำหน้าที่ ในการประสานงานและให้การสนับสนุนการจัดการศึกษามากกว่าจะเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาด้วยตนเอง

#### 1.8.4 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น ถือว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศเป็นแบบอย่างที่น่าสนใจของหลายๆ ประเทศ และความเจริญ ความเข้มแข็งดังกล่าวเกิดจากมนุษย์ผู้ที่มีคุณภาพ โดยอาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคุณภาพคนญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิก ใกล้ชายฝั่งคาบสมุทรเกาหลีจีนและรัสเซีย มีเนื้อที่ 377,883 ตารางกิโลเมตร ขนาดเท่ากับ 1 ใน 25 ของสหรัฐอเมริกา 1 ใน 20 ของออสเตรเลีย และ 1.5 เท่าของอังกฤษ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขา ประมาณ 3 ใน 4 ประกอบด้วยเกาะต่าง ๆ ประมาณกว่า 3,000 เกาะ ทอดแนวยาวจากเหนือไปได้ คือ เกาะฮอกไกโด เกาะฮอนชู เกาะชิโกกุ และเกาะคีวชู เกาะฮอนชูมีเนื้อที่มากที่สุดกว่าร้อยละ 10 ของเนื้อที่ทั้งหมด

### อาณาเขต

ทิศเหนือ	จรด ทะเลญี่ปุ่น
ทิศใต้	จรด ทะเลจีน มหาสมุทรแปซิฟิก
ทิศตะวันออก	จรด ทะเลญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี และประเทศจีน
ทิศตะวันตก	จรด มหาสมุทรแปซิฟิก

### ประชากร

ประเทศญี่ปุ่นมีประชากรกลางปี 2549 จำนวน 127.8 ล้านคน ถือเป็นประเทศที่มีประชากรมากถึงอันดับ 10 ของโลก รองลงมาจากจีน อินเดีย สหรัฐอเมริกา อินโดนีเซีย บราซิล ปากีสถาน บังกลาเทศ รัสเซีย ไนจีเรีย มีอายุขัยเมื่อแรกเกิด 82 ปี ชาย 79 ปี และหญิง 86 ปี ร้อยละของประชากรในกลุ่มอายุ น้อยกว่า 15 ปี มีจำนวนร้อยละ 14 และสูงสุกว่า 65 ปี ร้อยละ 20 ซึ่งถือเป็นกลุ่มผู้เป็นภาระ

### การปกครอง

ญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรก ๆ ในเอเชียที่เริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ใน ค.ศ. 1889 อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์มิใช่ของประชาชน มีสภาขุนนาง (House of Peers) ที่มีอำนาจมากมีสิทธิยับยั้งหรือไม่ยอมรับร่างกฎหมายที่เริ่มจากสภาผู้แทนได้ และสภารัฐมนตรี (genro) ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรี แทนสภาผู้แทน และที่สำคัญ สตรีไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายหลังก็เปิดโอกาสให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ตั้งแต่ ค.ศ.1918 - ค.ศ.1932 เว้นเสียแต่ทหารเข้ามาแทรกแซงการเมืองเสียก่อน

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็มีรัฐธรรมนูญใหม่ เมื่อพฤษภาคม ค.ศ. 1947 ได้โอนอำนาจอธิปไตยจากจักรพรรดิมาอยู่ที่ประชาชน จักรพรรดิเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของประเทศและความสามัคคีของประชาชน ครั้งนี้รัฐสภาใช้อำนาจสูงสุดเหมือนในยุโรป รัฐธรรมนูญได้ให้หลักประกันด้านเสรีภาพแก่ประชาชน ในการพูด การนับถือศาสนา การศึกษา เป็นต้น และที่สำคัญ ผู้บริหารของรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน (ไชวัฒน์ คำชู, 2541 : 85-88)

การปกครองของญี่ปุ่นแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 47 จังหวัด ( Prefectures ) รวมกรุงโตเกียว ( Tokyo Metropolis ) ด้วย และแต่ละการปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดแยกออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ยกเว้นกรุงโตเกียว ที่มีเขตการปกครองเฉพาะรวม 23 เขต

ส่วนรัฐบาลกลางของญี่ปุ่นประกอบด้วยกระทรวงและหน่วยงานจำนวน 17 หน่วย ในส่วนของการศึกษามีกระทรวงศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ( Ministry of Education , Culture, Sports, Science and Technology ) เป็นผู้ดูแล

ปัจจุบันมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา มีพระจักรพรรดิเป็นประมุข (Diet) ประกอบด้วย 2 สภา คือ

1. วุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษา (House of Councilors) มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยจะมีการเลือกตั้งทั่วประเทศสลับกันทุกๆ 3 ปี ในจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกด้วยวิธีการเลือกตั้งแบบผสม คือ เลือกตั้งในระดับประเทศ และเลือกตั้งในระดับจังหวัด

2. สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีการเลือกตั้งโดยการแบ่งเขตออกเป็น 130 เขต โดยมีผู้แทน 1 คน ต่อจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 220,000 คน ส่วนการบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

1). รัฐบาลกลาง (Central Government) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ พระจักรพรรดิจะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้ที่มิเสี่ยงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีจำนวน 20 คน ซึ่งส่วนใหญ่รัฐมนตรีจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งหัวหน้าผู้พิพากษาศาลสูงสุด (Chief Justice of the Supreme Court) และผู้พิพากษาอื่นๆ

คณะรัฐมนตรีกำกับดูแลสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง 12 กระทรวง ตลอดจนคณะกรรมการและทบวง (Agency) อีก 24 แห่ง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Board of Audit) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ

2). รัฐบาลท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น (Local Government) มี 2 แบบ คือ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ

### 2.1) รูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย

#### 2.1.1). จังหวัด (Prefecture)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปจังหวัดมีด้วยกัน 47 แห่ง เรียกชื่อต่างกันเป็น โต (To), โด (Do), ฟุ (Fu) และเคน (Ken) กรุงโตเกียวซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ ถือเป็นจังหวัดหนึ่ง เนื่องจากกรุงโตเกียวเป็นมหานคร (โต) จึงเรียกกันว่า โตเกียวโต (Tokyo-to) หรือมหานครโตเกียว โตเกียวแตกต่างจากจังหวัดอื่น และการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นตามที่มีการปกครองรูป special ward ภายในเขตพื้นที่

หน่วยการปกครองจังหวัดที่เรียกว่าโต หรือภาค (Region) มีฮอกไกโดเพียงแห่งเดียว ฟุ มี 2 หน่วย คือ เกียวโต และโอซาก้า นอกนั้นเป็นเคน

การเรียกชื่อต่างกันนี้สืบเนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์เท่านั้น ไม่ใช่เพราะมีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ ยกเว้นการเรียกชื่อกรุงโตเกียวเป็นโต เพราะกรุงโตเกียวแตกต่างกับจังหวัดอื่นๆ อย่างเด่นชัด ความรับผิดชอบของจังหวัดครอบคลุมภารกิจดังต่อไปนี้

1. งานที่ต้องดำเนินการครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น การวางแผนแม่บทเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (Comprehensive Local Development Plan) การอนุรักษ์ป่าไม้ และการปรับปรุงแม่น้ำ
2. งานที่จำเป็นต้องดำเนินการในรูปแบบเดียวกับทั่วทั้งจังหวัด หรือทั่วพื้นที่ประเทศ เช่น การรักษามาตรฐานการศึกษาภาคบังคับ และการบริหารงานกิจการตำรวจ
3. งานติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล หรือการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาล เช่น ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานและการจัดองค์การ
4. งานที่ขอบเขตดำเนินการซึ่งไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล เช่น การจัดตั้งและการบริหารงาน โรงพยาบาลและโรงเรียนมัธยมปลาย

### 2.1.2) เทศบาล

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชนในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (cities/Shi) เทศบาลเมือง (towns /Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (villages/Son or Mura) ซึ่งในส่วนของเทศบาลนครก็ยังมีเทศบาลมหานคร (designate cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่ คือ มีประชากรเกิน 500,000 คนขึ้นไป ตามมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเทศบาลนครพิเศษนี้มีอยู่ด้วย 12 แห่ง ได้แก่ Osaka, Kyoto, Nagoya, Yokohama, Kobe, Kitakyusyu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai และ Chiba (โกวิท พวงงาม, 2544 : 43) โดยเทศบาลนครพิเศษเหล่านี้จะมีสถานะที่พิเศษกว่าเทศบาลนครทั่วไปคือ จะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวางเท่าเทียมกันในระดับจังหวัด และใน ค.ศ. 1994 รัฐบาลได้ริเริ่มจัดตั้งเทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่เกินกว่า 100 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรเกิน 300,000 คนขึ้นไป ขึ้นเป็นเทศบาลนครศูนย์กลาง (core cities) มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเช่นเดียวกับเทศบาลพิเศษขึ้นอีกด้วย ภารกิจเทศบาล ให้บริการประชาชนดังต่อไปนี้

- 1) ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประจำวัน เช่น การจดทะเบียนครอบครัวและผู้อยู่อาศัย รวมทั้งการออกเอกสารรับรองต่างๆ
- 2) การจัดบริการทางด้านสาธารณสุขและความปลอดภัย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น การดับเพลิง การจัดเก็บขยะมูลฝอยและกำจัดสิ่งโสโครก การจัดให้มีน้ำประปาและสวนสาธารณะ
- 3) การดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง เช่น การวางผังเมือง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง และงานที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำ
- 4) การดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารและการจัดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวก ในด้านต่างๆ รวมทั้งศาลาประชาชน สถานรับเลี้ยงเด็ก โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และห้องสมุด

เทศบาลนครที่มีประชากรเกินกว่า 300,000 คน และมีพื้นที่มากกว่า 100 ตารางกิโลเมตร ได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็น “Core Cities” ใน พ.ศ. 2539 มีอยู่ 12 แห่ง เทศบาลนครเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเช่นเดียวกับ designated cities แต่มีข้อยกเว้นบางประการ

### 2.1.3) คณะกรรมการบริหาร (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 140)

การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น มีลักษณะพิเศษตรงที่มีระบบคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่บริหารกิจการบางอย่าง เพราะไม่ต้องการให้อำนาจทางการบริหารอยู่ที่จังหวัด หรือเทศบาล ขณะเดียวกันต้องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น ในฐานะกรรมการ หรือ เพื่อให้เกิดความเป็นกลางและเป็นธรรม เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาก็คือ คณะกรรมการการศึกษา ซึ่งจะมีจำนวน 3 – 5 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาล มีวาระ 4 ปี ทำหน้าที่บริหารกิจการเกี่ยวกับการศึกษา

2.2. รูปแบบพิเศษ (special local authorities) หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ จัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและลักษณะพิเศษ ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547:141-142)

2.2.1) เขตพิเศษ (special wards) หรือเรียกว่า คุ (Ku) การปกครองท้องถิ่นรูปนี้มีในเขตนครกรุงโตเกียว (City of Tokyo) เท่านั้น ทั้งหมด 23 แห่ง หรือ 23 เทศบาลนครด้วยกัน

หน้าที่ของ special ward คล้ายคลึงกับหน้าที่ของเทศบาล โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิงเหมือนอย่างเทศบาล การดับเพลิงในกรุงโตเกียวเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นมหานครโตเกียว

การจัดรูปแบบการปกครองของ Special Ward ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี (mayor) ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภา (councilors) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกัน

2.2.2) สหการ (Municipal Cooperatives) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้เกิดจากการรวมตัวกันระหว่างเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เพื่อร่วมกันดำเนินการกิจบางประการ ซึ่งถ้าปล่อยให้เทศบาลแต่ละแห่งดำเนินงานโดยลำพังจะไม่มีประสิทธิภาพ และได้รับผลสำเร็จต่ำกว่าการรวมตัวกันดำเนินงาน ปัจจุบันมีการรวมตัวกันเพื่อให้บริการด้านต่างๆ เป็นการเฉพาะด้าน (partial cooperative) เช่น เพื่อจัดตั้งและบริหารงานโรงเรียนและโรงพยาบาลร่วมกัน

2.2.3) เขตทรัพย์สิน (Property Wards) property wards เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามเขตหรือพื้นที่ซึ่งมีทรัพย์สินบางประเภทภายในอาณาเขตของ

เทศบาล ทั้งนี้เพื่อบริหารงานทรัพย์สินเหล่านั้น ทรัพย์สินดังกล่าวนี้ได้แก่ คลองชลประทาน  
หนองหรือบึง สุสาน พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่เกษตร และสถานที่ที่มีบ่อน้ำแร่ เป็นต้น ส่วนใหญ่การ  
ปกครองท้องถิ่นประเภทนี้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลพื้นที่ป่าและเขามักจัดตั้งตามหมู่บ้านในพื้นที่  
เกษตรหรือภูเขา ในเขตชุมชนเมืองมีไม่มาก

2.2.4) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) หน่วย  
การปกครองท้องถิ่นรูปนี้จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวกันระหว่างหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นรูปแบบ  
ทั่วไป (จังหวัดและเทศบาล) ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาและเตรียมสถานที่  
สำหรับก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ให้แก่ประชาชนตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาแม่บท

การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นสามารถจำแนกประเภทและหน่วยการปกครอง  
ได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำแนกประเภทและจำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น (ค.ศ. 2002)

ประเภท	จำนวนองค์กร
<b>หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป</b>	
จังหวัด (prefectures)	47
- โทะ (To)	1
- โด (Do)	1
- ฟุ (Fu)	2
- เคง (Ken)	43
เทศบาล (municipalities)	3,218
- เทศบาลนคร (cities/Shi)	675
เทศบาลมหานคร (designated cities/Shitei Toshi)	12
เทศบาลนครศูนย์กลาง (core cities /Chukaku Shi)	30
เทศบาลนครทั่วไป (ordinary Cities)	633
- เทศบาลเมือง (towns/Cho or Machi)	1,981
- เทศบาลหมู่บ้าน (villages/Son or Mura)	652
<b>หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ</b>	23
เขตพิเศษ (special wards /Ku)	
สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (cooperatives of local Authorities/Jimu – kumiai)	2,696
- สหภาพธุรกิจทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibu – Jimukumiai)	2,630
- สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union/Koiki - rengo)	66
- สหภาพธุรกิจรวม (Full Cooperative)	0
- สหภาพธุรกิจราชการ (Join Office Cooperative)	0
เขตทรัพย์สิน (Property Wards)	4,140
องค์กรพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)	6

ที่มา : เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan - Thailand Regional Administration Seminar”  
ระหว่างวันที่ 17-18 กรกฎาคม 2545.



โดยสรุป หน้าที่และความรับผิดชอบทางการบริหารถูกแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (จังหวัดและเทศบาล) รัฐบาลกลางมีความรับผิดชอบทางด้านป้องกันประเทศ นโยบายต่างประเทศ การให้ความยุติธรรม และหน้าที่อื่นซึ่งรัฐต้องรับผิดชอบอยู่เป็นปกติ และกิจกรรมที่เกี่ยวกับการศึกษาระงงาน สวัสดิการสังคม อนามัย การสงวนและพัฒนาที่ดิน การป้องกันสาธารณภัย จะถูกบริการโดยหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลประจำจังหวัดได้รับมอบหมายให้บริการกิจการที่มีขนาดใหญ่ ๆ หรือกิจการจะส่งผลได้ผลเสียต่อพื้นที่ขนาดใหญ่ขึ้น ส่วนหน้าที่ของเทศบาลได้แก่การบริหารกิจการที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ อย่างไรก็ตามจะเห็นว่า หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งบริหารกิจกรรมสาธารณประโยชน์ ของชุมชนส่วนท้องถิ่นอย่างอิสระให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งลักษณะที่สำคัญของเสรีภาพในการปกครองของท้องถิ่นก็คือ ผู้นำสูงสุดของท้องถิ่น จะถูกเลือกตั้งจากคะแนนนิยมที่ประชาชนมอบให้ ในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชนบุคคลเหล่านี้มีหน้าที่ควบคุมและออกคำสั่งแก่ลูกจ้างสาธารณสุข และบริการที่เป็นภาระของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น หรือถูกรัฐบาลกลางมอบหมายให้รับภาวะแทนในประเทศญี่ปุ่นนั้น ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ และ 25 ปีก็สามารถสมัครเป็นนายกเทศมนตรี มีอายุราชการวาระ 4 ปีได้ ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ อำนวยการบริหารสำคัญจะถูกมอบหมายให้ที่ประชุมสภาส่วนท้องถิ่น ที่สมาชิกทั้งหลายถูกเลือกตั้งมาจากคะแนนนิยมของประชาชนทุกจังหวัด เมือง และหมู่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ลงมติให้มีการบังคับใช้หรือยกเลิกกฤษฎีกาต่างๆ อนุมัติงบประมาณประจำปีหรืออนุมัติบัญชีเกี่ยวกับรายได้และค่าใช้จ่ายของท้องถิ่น และสุดท้ายรัฐบาลท้องถิ่นจะให้สิทธิแก่ประชาชนยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของท้องถิ่นได้ เช่น เรียกร้องให้มีการบังคับใช้ยกเลิกกฤษฎีกาบางอย่าง ยุบสภา ปลดสมาชิกสภา หรือผู้นำสูงสุดออกจากตำแหน่ง ตามขั้นตอนของกฎหมาย

### กฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา

1. รัฐธรรมนูญ (Constitution) ของประเทศญี่ปุ่น พ.ศ. 2489 ได้บัญญัตินโยบายการศึกษาหลักของชาติไว้ในมาตรา 26 “ประชาชนทุกคนพึงมีสิทธิได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันตามความสามารถที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ประชาชนมีหน้าที่ต้องจัดให้บุตรธิดาในความดูแลเข้ารับการศึกษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและการศึกษาภาคบังคับต้องเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า” ([http://library.vru.ac.th/webdb/images/Japan\\_Edula.htm](http://library.vru.ac.th/webdb/images/Japan_Edula.htm).)

2. กฎหมายการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2490 (The Law of Education 1947) เป็นการสร้างกฎหมายเพื่อปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบหลังจากญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ออกกฎหมายโดยคณะผู้แทนทางการศึกษาของสหรัฐ มีการกำหนดการศึกษาภาคบังคับกับ 9 ปี กำหนด

ระบบการศึกษา เป็น 6-3-3-4 ถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ จุดมุ่งหมายของการศึกษา การศึกษาเมืองและศาสนา

3. กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการศึกษา พ.ศ. 2491 (Board of Education Law) ซึ่ง กำหนดให้มี “คณะกรรมการการศึกษา” ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการเลือกตั้ง โดยมาจากประชาชนในพื้นที่

4. กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กร และบทบาทหน้าที่ของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2499 (Law Concerning the Organization and Functions of Local Education Administration) โดยสาระของกฎหมาย เน้นที่โอกาสที่เท่าเทียมกันและยึดมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นพลัง ขับเคลื่อนในการพัฒนาสังคมและ ([http://www.nufs.as.jp/michael/working media/Ni.html](http://www.nufs.as.jp/michael/working_media/Ni.html))ซึ่งเป็น กฎหมายที่ออกมาเพื่ออุดช่องว่างของการเลือกตั้ง ถูกแทรกแซงทางการเมือง จึงมีผลให้เปลี่ยนการสรร หาคณะกรรมการการศึกษา จากการศึกษาจากการเลือกตั้งมาเป็นการแต่งตั้งโดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

5. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น หมวดที่ 3 มาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า “ประชาชนทั้งมวลมี สิทธิที่จะได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน ตามความสามารถของตน ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้” และ วรวรรคที่ 2 “ทุกคนมีหน้าที่ให้เด็กชายและด้านหญิงที่อยู่ใน ความปกครองของตนได้รับการศึกษา ธรรมดาตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้การศึกษาภาคบังคับเช่นว่านั้นรัฐต้องให้เปล่า (ไชยวัฒน์ คำชู, 2542 : 129 )

### โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

การบริหารจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. การบริหารการศึกษาในส่วนกลาง มีกระทรวงศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยี (Ministry of Education Culture, Sports, Science and Technology) (สำนักงาน เลขาธิการสภาการศึกษา, 2549 : 46) เป็นกระทรวงหลักเพียงกระทรวงเดียว ที่กำกับดูแลนโยบาย การจัดการศึกษาของชาติ ในด้านมาตรฐานการศึกษา หลักสูตร การจัดสรรทรัพยากร ประเมินผล และจัดทำรายงานสถิติการศึกษาแห่งชาติ ขยายส่งต่อสาธารณะ มีองค์กรหลักในกระทรวง คือ

1.1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี (Minister's Secretariat) รับผิดชอบการบริหารงานทั่วไป เช่น การบริหารงานบุคคล การเงินและบัญชี การประสานนโยบายและการ ประเมินผล การดำเนินงานของกระทรวงศึกษาฯ โดยภาพรวม

1.2) สำนักงานนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning Policy Bureau) ทำหน้าที่วางแผนและกำหนดนโยบายทำการวิจัยและวิเคราะห์การศึกษาทั้งในประเทศและ ต่างประเทศ ส่งเสริมการศึกษานอกระบบโรงเรียน การศึกษาในครอบครัว

1.3) สำนักงานการประถมและมัธยมศึกษา (Elementary and Secondary Education Bureau) เพื่อพัฒนาการประถมศึกษาและมัธยมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาและมัธยมศึกษา รับผิดชอบการจัดทำมาตรฐานหลักสูตรสำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาพิเศษสำหรับคนตาบอดหูหนวกและผู้พิการ อื่นๆ รวมทั้งการศึกษา ระดับอนุบาล นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบดูแลระบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ระบบงานบุคลากรทางการศึกษา มาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยขนาดห้องเรียนและจำนวนครูในโรงเรียน การจ่ายเงินเดือนครู

1.4) สำนักงานการอุดมศึกษา (Higher Education Bureau) รับผิดชอบ การกำหนดนโยบายหลักด้านอุดมศึกษาการจัดตั้งมหาวิทยาลัย วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยเทคโนโลยี การคัดเลือกนักศึกษา การประสาทปริญญา นอกจากนี้ ยังส่งเสริมการศึกษาเอกชน รับผิดชอบ เรื่องการรับรองการออกนอกระบบ

1.5) สำนักงานนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology Policy Bureau) รับผิดชอบการวางแผนและจัดทำนโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำรวจสิ่งแวดล้อมสำหรับการวิจัยทดลองเกี่ยวกับปฏิกิริยานิวเคลียร์และไอโซโทปสร้างสปีวียา ฯลฯ

1.6) สำนักงานส่งเสริมการวิจัย (Research Promotion Bureau) มีหน้าที่ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาขั้นพื้นฐานในสาขาวิชาต่างๆ เช่น วิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิต สารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น

1.7) สำนักงานวิจัยและพัฒนา (Research and Development Bureau) รับผิดชอบการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ เช่น โครงการวิจัยและพัฒนาเรื่องแผ่นดินไหว สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

1.8) สำนักงานกีฬาและเยาวชน (Sports and Youth Bureau) มีหน้าที่กำหนดนโยบายที่บูรณาการการพัฒนาคนญี่ปุ่นให้มีความรู้สมบูรณ์ทั้งในด้านจิตใจ และร่างกาย

1.9) กรมวิเทศสัมพันธ์ (Director-General for International Affairs.) ทำหน้าที่ในฐานะสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยองค์การยูเนสโกแห่งประเทศญี่ปุ่น และสำนักงานเลขานุการที่ปฏิบัติงานด้านการจราจรเกี่ยวกับข้อตกลงการค้าเสรี ข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการค้าบริการในองค์การการค้าโลก

1.10) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรม รับผิดชอบกิจกรรมที่มุ่งส่งเสริมวัฒนธรรม การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างประเทศ รวมทั้งการสร้างศิลปินและสนับสนุนกิจกรรมศิลปะที่สร้างสรรค์ สนับสนุนการส่งเสริมวัฒนธรรมในชุมชน การขึ้นทะเบียนสมบัติของชาติ

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาฯ ยังมีคณะกรรมการด้านต่าง ๆ เป็นที่ปรึกษาและเสนอรายงานเกี่ยวข้องกับกระทรวงฯ อีกมากมายหลายคณะ ได้แก่

1. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (The Central Council for Education) มี 5 คณะอนุกรรมการ ได้แก่ คณะอนุกรรมการระบบการศึกษา คณะอนุกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต คณะอนุกรรมการการศึกษา ภาคบังคับ คณะอนุกรรมการการอุดมศึกษา คณะอนุกรรมการกีฬา และเยาวชน

2. คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Council for Science and Technology)

3. คณะกรรมการวัฒนธรรม (Council for Cultural Affairs)

นอกจากนี้ มีสถานศึกษาเพียงร้อยละ 1.5 ที่เป็นโรงเรียนสังกัดกลาง หรือโรงเรียนแห่งชาติ เช่น โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยของรัฐ และโรงเรียนที่ส่วนกลางจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการวิจัยและการสาธิต

2. การบริหารการศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2491 เมื่อ ค.ศ. 2499 ได้ทบทวนกฎหมายดังกล่าว และประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (Law Concerning the Organization and functions to Local Education Administration)

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

### 1.8.5 ประเทศไทย

การจัดการศึกษาของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศไทยนั้น นับว่าเกิดขึ้นตั้งแต่ ในสมัยสุโขทัย (พ.ศ. 1781 - 1981) มีการปกครองที่ได้ชื่อว่า “บิดาปกครองบุตรหรือพ่อปกครองลูก” พระมหากษัตริย์มีชื่อเรียกนำหน้าว่า “พ่อขุน” หรืออาจเรียกว่าเป็นการปกครองแบบธรรมราชา ทั้งนี้เพราะเป็นผู้ที่ทรงไว้ซึ่ง “ทศพิธราชธรรม” และยังมี “จักรวรรดิวัตร 12 ประการ” อีกด้วย วัดและวัง จึงมีอิทธิพลต่อการศึกษาของประชาชนเป็นอย่างมาก ค่านิยมทางสังคมที่สำคัญที่สุด คือ ยึดมั่นในสถาบัน 2 สถาบัน คือ สถาบันศาสนา ได้แก่ ศาสนาพุทธ และสถาบันพระมหากษัตริย์ การศึกษาจึงแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ

1. การศึกษาฝ่ายราชอาณาจักร หมายถึง การศึกษาสำหรับบุคคลทั่วไป ซึ่งอาจจะจัดขึ้นในครอบครัว ชุมชนและวัด ส่วนลูกหลานข้าราชการและเจ้านายได้จัดการศึกษาขึ้นในวังและ

ราชสำนักบัณฑิตเป็นส่วนใหญ่ วิชาความรู้ที่เรียน เน้นทางด้านอักษรศาสตร์ ภูมิศาสตร์ มานุษยวิทยา รัฐประศาสนศาสตร์ ไสยศาสตร์ คาราศาสตร์ โหราศาสตร์ เวชศาสตร์ ศาสนา พราหมณ์ ตำราพิชัยสงคราม ได้แก่ วิชาช่างสุวรรณ แกะ ปั้น ปักทอง ร้อยกรอง เย็บซ่อม เป็นต้น

2. การศึกษาฝ่ายพุทธจักร หมายถึง การศึกษาที่เกี่ยวกับพระพุทธศาสนาโดยตรง ซึ่งถือเป็นการศึกษาขั้นสูงที่จัดให้พระภิกษุและสามเณร หรือผู้ชายได้ศึกษาเล่าเรียนเท่านั้น วิชาความรู้ที่เรียน เน้นภาษาบาลี และความรู้ทางพระพุทธศาสนา ผู้สอนได้แก่ พระภิกษุ โดยมีวัดเป็นสถานที่เรียน

ในสมัยนี้มีการประกาศให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ การประดิษฐ์อักษรไทยขึ้นใหม่ ใน พ.ศ.1826 แทนอักษรขอมและอักษรมอญโบราณ การประดิษฐ์ถ้วยชามสังคโลก โดยนำชาวจีนที่ชำนาญการปั้นถ้วยชามเข้ามาตั้งเตาเผาที่เมืองสวรรคโลกให้ผสมผสานกับวิชาของช่างไทยที่มีอยู่แล้ว ส่งเสริมทางปฏิมากรรมและศิลปกรรม ทำให้ศิลปกรรมและปฏิมากรรมมีความเจริญถึงขีดสุด จะเห็นได้จากการสร้างพระพุทธชินราชและพุทธชินสีห์

ต่อมาในสมัยอยุธยา (พ.ศ.1893 – 2310) มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเหนือชีวิตทุกคน เพราะฉะนั้น สังคมไทยใน สมัยนั้นจึงขึ้นอยู่กับพระราชอัธยาศัย และพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ของแต่ละพระองค์ การจัดการศึกษายังคงใช้ 2 ฝ่าย คือ การศึกษาฝ่ายพุทธจักร และการศึกษาฝ่ายอาณาจักร สถานศึกษายังคงอยู่ที่บ้าน ครอบครั้ว วัด และวัง หรือสำนักราชบัณฑิตเช่นเดียวกับสมัยสุโขทัย แต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะเน้นความสำคัญของวัดมากกว่าวัง โดยใช้แบบของสุโขทัยเป็นพื้นฐาน โดยวัด เป็นสถานที่สำคัญในการให้การศึกษา เนื่องจากในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้บุคคลถูกกำหนดฐานะและชนชั้นด้วยสถาบันหลัก 4 สถาบัน คือ 1. สถาบันพระมหากษัตริย์ 2. สถาบันเจ้าและขุนนาง 3. ไพร่ และ 4. ทาส โดยใช้ระบบศักดินาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดศักดิ์ศรี สิทธิ และหน้าที่ของบุคคลในสังคม ทำให้บุคคลถูกแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย หลายชนชั้น จึงทำเป็นต้องอาศัยพุทธศาสนาเป็นฐานทางการเมืองและการปกครอง วัดจึงเป็นสถานที่พึ่งเกือบทุกอย่างของบุคคล เช่น วัดเป็นโรงพยาบาลรักษาโรค เป็นโรงเรียน เป็นที่พึ่งให้หลุดพ้นจากความเป็นทาส เป็นต้น เพราะทาสที่นายเงินอนุญาตให้บวชเป็นพระภิกษุและสามเณรจะหลุดพ้นจากความเป็นทาส ในสมัยรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชการศึกษาให้ขยายเนื้อหาออกไปมาก มีการสอนทั้งภาษาไทย บาลี สันสกฤต ฝรั่งเศส เขมร พม่า มอญ และจีน ถือว่าเป็นการเปิดศักราชการสอนภาษาต่างประเทศขึ้นอย่างมากในประเทศเป็นครั้งแรก สำหรับภาษาไทยพระโหราธิบดีได้แต่งแบบเรียนภาษาไทยเล่มแรกชื่อ จินตมานฉนิ ถวายสมเด็จพระนารายณ์มหาราช มีโรงเรียนมิชชันนารี หรือ โรงเรียนสามเณรที่ทำหน้าที่สอนศาสนา สอนหนังสือและวิชาการใหม่ๆ ที่เป็นวัฒนธรรมตะวันตกอื่น ๆ ทำให้วัฒนธรรมต่างประเทศ เริ่มเข้ามามีบทบาทต่อสังคมไทย ได้แก่ วัฒนธรรมขอม วัฒนธรรมอินเดีย และวัฒนธรรมตะวันตก มีผลต่อการผสมผสานระหว่างภูมิปัญญาไทยกับภูมิปัญญาต่างประเทศ มี

การรับเอาวิชาความรู้ศิลปวิทยาการบางอย่างเข้ามา เช่น การหล่อปืนไฟ การใช้ปืนไฟในสงคราม การทำป้อมค่ายสู้กำลังปืนไฟ ตำรายา ตำราอาหาร เป็นต้น และมีการตั้ง ออกญาพระสมเด็จผู้บังคับบัญชาการกรมธรรมการ ที่ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะเกี่ยวกับการศึกษาด้านพระพุทธศาสนาเป็นเริ่มต้น บทบาทของรัฐที่สำคัญในการเข้ามาอุปถัมภ์ และควบคุมการจัดการศึกษาในวัดแทนการร่วมมือกันระหว่างรัฐกับวัดและบ้าน ดังเช่นในสมัยสุโขทัย

### สมัยรัตนโกสินทร์ แบ่งพิจารณา 3 ช่วงคือ

1. สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 – 2411) การจัดการศึกษาทั้งในรูปแบบ เนื้อหาสาระสำคัญ วัดอุปถัมภ์ และสถานศึกษา ยังคงมีสภาพเดียวกับสมัยอยุธยา วัดและบ้านรับภาระในการจัดการศึกษา ส่วนรัฐและราชสำนักทำหน้าที่ควบคุมและให้ความอุปถัมภ์ โดยเฉพาะการอุปถัมภ์ฝ่ายพุทธจักร

ในรัชกาลสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ทรงโปรดฯ ให้ตั้ง “โรงเรียน” ให้เป็นสถานที่แสดงพระธรรมเทศนา สอนหนังสือวิชาการแก่คนทั่วไป โดยจัดภัตตาหารเลี้ยงพระสงฆ์และสามเณรด้วย และ พ.ศ. 2371 พวกมิชชันนารีอเมริกันเข้ามาเมืองไทย นอกจากสอนภาษาคริสเตียนแล้ว ยังนำเอาวัฒนธรรมตะวันตกมาเผยแพร่ด้วย เช่นการแพทย์ ขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนทั้งความรู้วิชาการต่าง ๆ เช่น วิชาประสมธาตุ วิชาเครื่องจักร ตลอดจนทั้งเครื่องพิมพ์หนังสือไทย เป็นต้น

ในพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2379 ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิสังขรณ์วัดพระเชตุพนฯ เพื่อรวบรวมและจารึกความรู้ต่าง ๆ ซึ่งเป็นภูมิปัญญาไทย ลงบนแผ่นศิลาไว้ที่บริเวณวัด ได้แก่ วิชาหนังสือ อธิบายลักษณะภาพย์ กลอน โคลง ฉันท์ กลอนกลบท เนื้อเรื่องประกอบด้วยสุภาษิต วิชาแพทย์ มีตำราแก้โรคต่าง ๆ เช่น ตำราหมอนวด มีตำราแก้โรคต่าง ๆ เช่น ตำราหมอนวดพันธุไม้สมุนไพร และ วิชาช่าง เช่น ช่างเขียนภาพและลาย ช่างหล่อ ช่างแกะ ช่างสลัก ช่างประดับ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีตำราหมวดต่าง ๆ อีกมากมาย เช่น แพทยศาสตร์ คาราศาสตร์ คชศาสตร์ อัฐศาสตร์ พุทธศาสตร์ สุภาษิต นิยาย ทำเนียบสมณศักดิ์ พัดยศ ตราตำแหน่ง ขนบธรรมเนียมประเพณี แบบแผน ตลอดจนทั้งกระบวนการพยุหยาตรา เป็นต้น ถือว่าเป็นแหล่งรวบรวมสภาพภูมิปัญญาไทยที่ยิ่งใหญ่และสมบูรณ์ที่สุดเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เพื่อให้ประชาชนได้ศึกษาอย่างกว้างขวาง ถือเป็นมหาวิทยาลัยเปิดแห่งแรกของประเทศไทยด้วย

ปี พ.ศ. 2382 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง โรงพิมพ์ที่วัดบวรนิเวศ ขึ้นเป็นแห่งแรกของประเทศไทย ทรงพิมพ์หนังสือเกี่ยวกับพระพุทธศาสนาเผยแพร่ตลอดทั้งความรู้ทางด้านสามัญศึกษา และวิชาชีพต่าง ๆ ด้วย พ.ศ. 2394 – 2411 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถือเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อของการศึกษาไทยที่สำคัญ โดยเฉพาะในช่วงที่ทรงผนวชอยู่ พระองค์ทรงศึกษาภาษาละตินจากมิชชันนารีชาวฝรั่งเศส ตลอดทั้งทรงศึกษา

ภาษาอังกฤษ เลข ภูมิศาสตร์ ดาราศาสตร์ แล้วทรงเผยแพร่ไปพร้อมกับการแสดงพระธรรมเทศนา และการตีพิมพ์หนังสือออกเผยแพร่แก่คนไทย

2. สมัยรัตนโกสินทร์ตอนกลาง (พ.ศ. 2411 – 2475) การศึกษาในยุคนี้ เริ่มจากรัชกาลสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา จนถึงปีก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ช่วงนี้การปกครองยังคงปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งการศึกษายังคงอยู่กับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งพอจะสรุปสาระสำคัญได้ (เจริญ วรวิจกุล , 2530:53 – 68) ดังนี้

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จเถลิงถวัลราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2411 ในปีนี้พระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในตำหนักสวนกุหลาบพระบรมมหาราชวัง ถือเป็น “โรงเรียน” แห่งแรกที่มีลักษณะเฉพาะ คือมีฆราวาสเป็นครูสอนตามกำหนดเวลา วิชาที่สอนมี ภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ และวิชาการทันสมัยใหม่ที่รับมาจากวัฒนธรรมตะวันตก มีวัตถุประสงค์เพื่อสอนกุลบุตรให้มีความรู้ความสามารถพอที่จะรับราชการได้ ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงการศึกษาแบบโบราณหรือแบบอรูปนัย (informal education) มาเป็นการศึกษาแบบรูปนัย (formal education) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรก ที่วัดมหรณพาราม แล้วขยายออกไปให้มากขึ้น ทั้งในกรุงและหัวเมือง แต่เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากยังเป็นโรงเรียนในวัด และให้พระสงฆ์เป็นผู้สอนหนังสือเป็นหลัก

ในพ.ศ.2432 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง “กรมธรรมการ” ขึ้นทำหน้าที่บังคับบัญชาโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งพระราชอาณาเขต ต่อมา พ.ศ.2435 ได้เปลี่ยนแปลงทางการบริหารการปกครอง มีกระทรวงต่าง ๆ ขึ้น 12 กระทรวง รวมทั้งกระทรวงธรรมการด้วย (วิลาศวงศ์ พงศ์บุตร ,2522:143) ใน พ.ศ. 2435 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศตั้ง “โรงเรียนมูลนิธิศึกษา” ขึ้นในวัดทั่วไปทั้งในกรุงและหัวเมือง โดยมีพระราชประสงค์จะขยายการศึกษาไทยให้แพร่หลายและเป็นแบบแผนยิ่งขึ้น และได้ขยายการศึกษาออกไปในหลายรูปแบบ และหลายระดับที่เป็นมาตรฐานสากลขึ้นในยุคนี้ โดยจะเห็นได้จาก เมื่อ พ.ศ.2453 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้น เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2453 มีหลักสูตรการเรียนในวิชาต่าง ๆ เช่น กฎหมาย ปกครอง การต่างประเทศ การเกษตร การช่าง การแพทย์ เป็นต้น ต่อมาโปรดเกล้าฯ ประกาศเป็น “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2459

สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 ขึ้นเป็นฉบับแรก เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2464 มีสาระสำคัญคือ ให้ตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นทั่วประเทศ เป็นการขยายสถานศึกษาภาคบังคับออกไปทั่วประเทศอย่างกว้างขวางทุกอำเภอ ทำให้ประชาชนมีโอกาสได้รับการศึกษาตามแบบแผน

ใหม่อย่างเป็นระบบและทั่วถึง ถือเป็นการจัดการศึกษาภาคบังคับขึ้นเป็นครั้งแรก การศึกษาสำหรับสตรี ให้เด็กหญิงได้รับความเสมอภาค เท่ากับเด็กชาย แม้จะเรียนผัดกันบ้างก็ให้น้อยที่สุด

จะเห็นได้ว่าการศึกษาไทยเริ่มมีระบบเป็นรูปเป็นร่างสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อพระองค์เสด็จกลับจากการประพาสประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป ได้จัดทำโครงการศึกษา พ.ศ.2441 ตามแบบประเทศอังกฤษ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ภาค คือ ภาคแรกว่าด้วยการศึกษาในเมืองหลวง และภาคที่สองว่าด้วยการศึกษาในหัวเมือง มุ่งให้ได้คนมีความรู้ไปเข้ารับราชการหรือส่งไปศึกษาต่อต่างประเทศ เพื่อกลับมาช่วยให้ราชการก้าวหน้า 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

อย่างไรก็ตามภายหลังกระแสการปฏิรูปการศึกษาพ.ศ.2540 เป็นต้นไป ได้มีกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่เกี่ยวข้องกับ การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ภายใต้กฎหมายการศึกษาลบดับดังกล่าวพร้อมๆ กับข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปที่เสนอเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 295 เขต และสำนักงานโครงการนำร่องเขตพื้นที่การศึกษาได้เสนอตามความต้องการของหน่วยปฏิบัติ จำนวน 223 เขต ประกอบการพิจารณาสภาพปัจจุบันทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศรวมทั้งปัจจัยเกี่ยวข้องต่าง ๆ แล้วนำมาสู่การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาด้วยระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) จัดเป็น 2 ทางเลือก คือ 145 เขต และ 175 เขต ซึ่งส่งผลให้ปัจจุบันประเทศไทยมีเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนทั้งสิ้น 175 เขต ทั้งนี้รายละเอียดเกี่ยวกับพัฒนาการของเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศไทยจะได้กล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

## 2. โครงสร้างของสำนักงานเขตพื้นที่ที่กั้นนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

### 2.1 ความเป็นมาของเขตพื้นที่การศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการของการจัดการศึกษาไว้ว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไป เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา มีความรู้และคุณธรรม มี



จริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข (มาตรา 8) ในการจัดการศึกษาให้ยึดหลัก (1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (3) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

จากความมุ่งหมายและหลักการดังกล่าว นำไปสู่การจัดโครงสร้างและหน้าที่ของระดับกระทรวงศึกษาธิการ ในเรื่องของการบริหารและการจัดการให้กระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กล่าวคือ ได้บัญญัติให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษา ระดับที่ต่ำกว่าปริญญา ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณ สถานศึกษา วัฒนธรรมจำนวนประชากรเป็นหลักและความเหมาะสมด้านอื่นด้วยและให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่การศึกษา (มาตรา 37)

ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งพิจารณาจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษา เอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน และส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย รวมทั้งการกำกับ ดูแล หน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา (มาตรา 38)

ทั้งนี้ ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (มาตรา 39)

จากบทบัญญัติดังกล่าว และโดยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่สภาการศึกษาจึงกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 175 เขต โดยมีรายละเอียดในประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2546

## 2.2 บทบาทหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ มาตรา 33 กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย และมาตรา 34 ให้จัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น การแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตพื้นที่การศึกษากำหนด

2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น การแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตพื้นที่การศึกษากำหนด

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่ดำเนินการเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนี้ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของท้องถิ่น

2) วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษาและหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบและกำกับตรวจสอบติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว

3) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

4) กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและในเขตพื้นที่การศึกษา

5) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

6) ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริม สนับสนุนการจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

7) ดำเนินการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา

8) พิจารณาการแบ่งส่วนราชการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

9) พัฒนางานด้านวิชาการจัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

10) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

11) ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนผู้วิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

12) ประสาน ส่งเสริมการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะทำงานด้านการศึกษา

13) ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กร หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา

14) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ หรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้ตามกฎหมายกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจ ได้มอบอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ให้คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ไว้ 4 ด้าน ดังนี้

1) ด้านวิชาการ มีอำนาจหน้าที่จัดทำมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษาพัฒนาสาระของหลักสูตรให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายใน นิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา ส่งเสริมและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ วิจัยและพัฒนาการศึกษา ส่งเสริมพัฒนาสื่อและนวัตกรรม ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมคุณภาพการศึกษาตลอดจนการอบรมเลี้ยงดูบุตรหรือบุคคลที่อยู่ในความดูแลของบุคคลครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

2) ด้านงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐานการศึกษา แจกหลักเกณฑ์ มาตรฐานขั้นตอนและวิธีการจัดตั้งงบประมาณในสถานศึกษา ดำเนินการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการจัดตั้งงบประมาณของสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและเสนอของบประมาณตามวงเงินงบประมาณที่กำหนดไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมโรงเรียนเอกชนแล้วแต่กรณี เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษาและแจ้งผลการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาดำเนินงาน รวมทั้งติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา

3) ด้านบริหารงานบุคคล มีอำนาจหน้าที่วางแผนกำลังคน โดยพิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล กำหนดจำนวนอัตรา การบริหารจัดการสำหรับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การรักษาการในตำแหน่ง การส่งให้

ข้าราชการ ไปปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราว การบำรุงและพัฒนาบุคลากร เพื่อเสริมสร้างการปฏิบัติราชการ การวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การรายงานการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

4) ด้านการบริหารทั่วไป มีอำนาจหน้าที่จัดทำและพัฒนาเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา มาตรฐานการศึกษา การวิจัยและพัฒนา นโยบาย การรับนักเรียนการจัดตั้ง ยุบรวมหรือเลิกสถานศึกษา การประชาสัมพันธ์จัดการศึกษา งานเลขานุการคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา การติดตาม ตรวจสอบประเมินและรายงานผลการบริหารและการจัดการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา การสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานภายนอก การระดมทรัพยากร การประสานความร่วมมือกับเขตพื้นที่การศึกษาอื่น หน่วยงาน องค์กรในประเทศ การประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัย การประสานส่งเสริมการจัดการศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ

ขณะเดียวกันได้ กำหนดขอข่ายความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ใน 4 ด้านด้วยกัน คือ

#### 1) การบริหารงานวิชาการ มีหลักการและแนวคิดดังนี้

1.1) ยึดหลักให้สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้เป็นไปตามกรอบหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนและสังคมอย่างแท้จริง โดยมีครู ผู้บริหาร ผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

1.2) มุ่งส่งเสริมสถานศึกษาให้จัดกระบวนการเรียนรู้ โดยถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญสูงสุด

1.3) มุ่งส่งเสริมให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรกระบวนการเรียนรู้ รวมทั้งมีคุณภาพและเป็นแหล่งการเรียนรู้

1.4) มุ่งจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน โดยจัดให้มีดัชนีชี้วัดคุณภาพการจัดการหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ และสามารถตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาได้ทุกช่วงชั้นระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

1.5) มุ่งส่งเสริมให้มีการร่วมมือเป็นเครือข่าย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดและพัฒนาการศึกษา

โดยมีขอข่ายภารกิจได้แก่ การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผล ประเมินผล และการเทียบโอนผลการเรียน การประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา การพัฒนาและการใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และการส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

## 2) การบริหารงานงบประมาณ มีหลักการและแนวคิดดังนี้

2.1) ยึดหลักความเท่าเทียมกันและความเสมอภาคทางโอกาสการศึกษาของผู้เรียนในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลสำหรับผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน และจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่ผู้เรียนที่มีลักษณะพิเศษตามความจำเป็น

2.2) มุ่งเน้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการจัดการงบประมาณ โดยให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มีความคล่องตัว ควบคู่กับความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้จากผลสำเร็จของงานและทรัพยากรที่ใช้

2.3) ยึดหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยจัดสรรงบประมาณให้เป็นวงเงินรวมแก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

2.4) มุ่งพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินทั้ง 7 ด้าน คือ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลผลิต การจัดระบบการจัดหาพัสดุ การบริหารงานการเงินและการควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน

2.5) มุ่งส่งเสริมการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณการเงินและทรัพย์สินจากทุกส่วนของสังคมมาใช้เพื่อการจัดและพัฒนาการศึกษา

โดยมีขอบข่ายภารกิจ ได้แก่ การจัดตั้งงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารบัญชี และการบริหารพัสดุและสินทรัพย์

## 3) การบริหารงานบุคคล มีหลักการและแนวคิดดังนี้

3.1) ยึดหลักการบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

3.2) ยึดหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษา (ดำเนินการในรูปของ ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา)

3.3) ยึดหลักธรรมาภิบาล

โดยมีขอบข่ายภารกิจ ได้แก่ การวางแผนอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การเกลี่ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง และการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น

#### 4) การบริหารทั่วไป มีหลักการและแนวคิดดังนี้

4.1) ยึดหลักให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด โดยเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานในเชิงนโยบายให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ

4.2) มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามหลักการการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตามกฎเกณฑ์ กติกา ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

4.3) มุ่งพัฒนาองค์กรทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ โดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้อย่างเหมาะสมสามารถเชื่อมโยง ติดต่อ สื่อสารกันได้อย่างรวดเร็ว ด้วยระบบเครือข่ายและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

4.4) การบริหารงานทั่วไปเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยประสานส่งเสริมและสนับสนุนให้การบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตามบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา ตลอดจนการจัดและให้บริการการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่น

โดยมีขอบข่ายภารกิจ ได้แก่ การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา และการส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคลชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา เป็นต้น

#### 2.3 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดให้สอดคล้องกับภารกิจหลักและรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ มีความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ มีความยืดหยุ่น และพร้อมต่อการปรับเปลี่ยน มุ่งสู่สัมฤทธิ์ผลตามภารกิจ ความคุ้มค่า ลดขั้นตอนการบริหาร เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารจัดการ คำนึงถึงระดับ ประเภท ปริมาณและคุณภาพของสถานศึกษา ผู้รับบริการและความเหมาะสมด้านอื่น และกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้สำนักงานเขตมีส่วนราชการเบื้องต้น 5 กลุ่มคือ

- 1) กลุ่มอำนวยการ
- 2) กลุ่มบริหารงานบุคคล
- 3) กลุ่มนโยบายและแผน
- 4) กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา

#### 5) กลุ่มนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา

โครงสร้างดังกล่าว ได้เป็นพื้นฐานในการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาใดมีความพร้อมและมีความคล่องตัว ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่สามารถเพิ่มศูนย์หรือหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่ากลุ่มงาน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นประกาศสำนักงานเขต โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำหรับโครงสร้างสายการบังคับบัญชาในเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาแบ่งสายบังคับบัญชาเป็น 2 สาย คือ

1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีรองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนตามปริมาณของภารกิจงานเป็นผู้บังคับบัญชาต่อจากผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาอีกทีหนึ่งที่มากำกับควบคุมดูแลการบริหารจัดการผู้ตรวจราชการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ หัวหน้ากลุ่มและข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2) สถานศึกษา โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาต่อจากผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ที่มากำกับควบคุมดูแลการบริหารจัดการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

#### 2.4 การบริหารและการจัดการในเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่ซึ่งกระจายอยู่เต็มประเทศไทย จำนวน 175 เขต มีวัตถุประสงค์ที่เน้นเฉพาะการจัดการศึกษาและประสานส่งเสริมการศาสนาและวัฒนธรรมตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เพราะหากคุณภาพการศึกษาที่จัดมีมาตรฐานที่ดี การบูรณาการด้านการศาสนาและวัฒนธรรมในกระบวนการให้การศึกษา อบรมก็ต้องมีคุณภาพด้วย ซึ่งการศึกษาที่เขตพื้นที่รับผิดชอบนั้น เน้นเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น ภายในเขตพื้นที่การศึกษามีผู้เกี่ยวข้องหลายส่วน (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา 2545 : 29-38) ได้แก่

1) คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วย “ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม” มีหน้าที่ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม คือ

1.1) ประสานงานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญ และนับวันบทบาทดังกล่าวจะยิ่งสำคัญมากขึ้นในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นด้วย

1.2) ประสานส่งเสริมงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมโดยบูรณาการองค์ความรู้และกิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณลักษณะที่ดีต่อทรัพยากรบุคคลของชาติ ประกอบกับ

กิจกรรมด้านศาสนาและวัฒนธรรมซึ่งเน้นวิถีชีวิตของคนไทย จำเป็นที่หน่วยงานรัฐจะต้องประสานร่วมมือกันเป็นองค์รวม

1.3) เขตพื้นที่การศึกษา มีภาระในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าว ให้สอดคล้องกับหลักการที่ว่า “การศึกษาเพื่อทุกคน และทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการศึกษา” เป็นต้น

2) คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) เพื่อให้การบริหารงานบุคคลได้รับการกระจายอำนาจลงไปยังเขตพื้นที่การศึกษาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาก็มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา) ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดย คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ทำหน้าที่แทน ก.ค.ศ. ในเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีอำนาจหน้าที่หลักคือ พิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดทั้งให้ความเห็นชอบในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย ตลอดจนพิจารณาให้ความเห็นชอบ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ความดีความชอบ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น

3) สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาอื่น มีโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาประกอบด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้อำนวยการสถานศึกษา โดยมีอำนาจหน้าที่หลักคือ เห็นชอบนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา จัดการเรียนการสอน ให้เหมาะสมต่อการเรียนรู้ของนักเรียน และเสริมโอกาสในการเรียนรู้ ตลอดจนจนประสานระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ซึ่งนำไปสู่การส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน และเสริมสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันอื่นๆ ในชุมชน และท้องถิ่น เป็นต้น

4) หน่วยงานราชการและหน่วยงานเอกชน ซึ่งมีที่ทำการหรือมีบทบาทในเขตพื้นที่ มิได้สังกัดเขตพื้นที่ แต่มีหน้าที่ต้องเกี่ยวข้องกัน จำเป็นต้องประสานงานกัน เช่น ที่ทำการจังหวัด อำเภอ หรือเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ศูนย์การเรียน สถานศึกษาที่ไม่อยู่ในกำกับของเขตพื้นที่การศึกษา สมาคมผู้ปกครองและครู ชมรม หรือสมาคมศิษย์เก่าของโรงเรียน ซึ่งการมีส่วนเกี่ยวข้องประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ไม่เพียงจะช่วยให้การทำงานของเขตพื้นที่การศึกษาสามารถตอบสนองความต้องการในการจัดการศึกษา หรือลดความซ้ำซ้อนของงานเท่านั้น แต่ยังช่วยให้ได้รับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการจัดการศึกษาด้วย

5) ชุมชนและประชาชน ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานของเขตพื้นที่การศึกษาได้ในหลายฐานะ เช่น ในฐานะผู้รับประโยชน์จากการจัดการศึกษา ผู้ร่วมเป็นกรรมการ ผู้ให้ข้อเสนอแนะ ผู้สนับสนุนทรัพยากร ผู้กำกับดูแล ผู้ติดตามประเมินผล เป็นต้น การสนับสนุนบทบาทของชุมชน



และประชาชนในการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาจึงถือเป็นประโยชน์ร่วมกันของเขตพื้นที่การศึกษาและประชาชน ซึ่งนำไปสู่ประโยชน์ของส่วนรวมในที่สุด

สรุป สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เกิดจากความมุ่งหมายและหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นำไปสู่การจัดโครงสร้าง การบริหารและการจัดการให้กระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (มาตรา 37) และกำหนดบทบาทหน้าที่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ต้องให้มีการแบ่งส่วนราชการในเขตพื้นที่การศึกษา ในกรอบคณะกรรมการบริหารด้านวิชาการ งบประมาณ และการเงิน การบริหารบุคคล การบริหารทั่วไป ให้มีเอกภาพในการบริหารจัดการกำหนดให้มีกลุ่มเบื้องต้น 5 กลุ่ม คือ กลุ่มอำนาจการ กลุ่มบริหารงานบุคคล กลุ่มนโยบายและแผน กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา และกลุ่มนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา แต่เพื่อความพร้อมอาจเพิ่มกลุ่มได้ ซึ่งส่วนใหญ่ที่พบในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คือ กลุ่มส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดการศึกษา หน่วยตรวจสอบภายใน และกลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา สถานศึกษาเอกชน ซึ่งกลุ่มหลังสุดจะพบในเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 สำหรับการบริหารจัดการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะมีระบบและงานหลักๆ ที่เป็นกลไกให้การดำเนินงานไปด้วยดี คือ ระบบงานงบประมาณ PBB ระบบบัญชีเกณฑ์คลัง ระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษา คำรับรองการปฏิบัติงานระบบ การจัดทำและพัฒนาเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (ICT) การบริหารงานด้านบุคคล คือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และบริหารภาพรวมของเขตพื้นที่การศึกษา คือ กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

## 2.5 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานในเขตพื้นที่

วันชัย สุขสมสิน (2547 : 61 – 64) ได้ให้สัมภาษณ์คอลัมน์เสียงจากเขตพื้นที่ วารสารการศึกษาไทย ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 ประจำเดือน ธันวาคม 2547 กรณีการบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 ซึ่งพอสรุปได้ คือ การบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 ซึ่งเมื่อมีการรวมหน่วยงานอย่างน้อย 3 องค์กร ได้แก่ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสามัญศึกษาจังหวัด และศึกษาธิการจังหวัดเข้ามาไว้ด้วยกัน ทำให้เห็นความแตกต่างในวัฒนธรรมการทำงานเป็นของแต่ละส่วน ซึ่งเป็นปัญหามากในการจัดการเรื่องคน เขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีปัญหาเรื่องคนไม่พอ มีแต่ปัญหาคนล้นงาน เขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 พยายามจัดการเกลี่ยใน 6 กลุ่มงาน กับอีก 1 หน่วยตรวจสอบภายในให้แต่ละกลุ่มงานมีบุคลากรที่จะปฏิบัติงานได้เต็มศักยภาพ

ปัญหาการบริหารงบประมาณแบบใหม่ ครูอาจารย์รวมถึงโรงเรียนยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจน ทางเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 1 มีแผนที่จะจัดโครงการอบรมเพื่อทำความเข้าใจ เพราะตามกฎหมายใหม่ที่กำหนดให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล ผู้บริหารมีความหวังไขในความเข้าใจของครู อาจารย์โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษา เพราะถ้าไม่เข้าใจคำว่า “นิติบุคคล” ว่า

เมื่อเป็นนิติบุคคลแล้วตัวเองจะมีอิสระแค่ไหนเหมือนนิติบุคคลของห้างหุ้นส่วน บริษัท สถานศึกษา  
ยังต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ

ด้านขวัญกำลังใจของบุคลากรภายในสำนักงานเขต ซึ่งกำลังรอพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อจะรู้ว่าในแต่ละเขตจะมีบุคลากรได้เท่าไร และในแต่ละ  
ละกลุ่มงานใครจะไปอยู่ตรงไหน หรือแม้แต่โรงเรียนก็รออยู่ว่าจะเข้าแท่งได้เมื่อไหร่ จะได้  
คำตอบแทนตามที่เป็นข่าวหรือไม่ และเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วจะดีหรือไม่ดีก็ไม่รู้  
เพราะเป็นเรื่องของอนาคต แต่อย่างน้อยก็ทำให้สถานภาพหรือทิศทางชัดเจนขึ้น

ด้านการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการ  
ศึกษา ทำให้เขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจเต็มตั้งแต่เรื่องการกระจายอำนาจเหมือนดาบสองคมทั้งหลาย  
ทั้งปวงขึ้นอยู่กับผู้บริหารต้องมีคุณธรรม ซึ่งปัจจุบันนี้ก็ทำในกรอบพันธกิจ

ด้านความต้องการช่วยเหลือจากกระทรวงศึกษาธิการ คือ ด้านอาคารสถานที่ ต้องการช่วย  
ขยาย เพราะแออัดมาก ห้องประชุมไม่มี จะประชุมกลุ่มใหญ่ต้องไปอาศัยห้องประชุม โรงเรียน  
มัธยมศึกษา ด้านบุคลากรยังไม่สามารถจัดคนลงกลุ่มงานให้ตรงตามสเปก เมื่อพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีผลใช้บังคับ เมื่อจัดคนลงกลุ่มงานไม่ได้จริง ๆ จะ  
ทำอย่างไร ด้านงบประมาณในภาพรวม มีงบประมาณเยอะมาก แต่พอเอาไปเกลี้ยหรือจัดสรรให้  
สถานศึกษามันแตกย่อยออกไป เรื่องการติดต่อสื่อสารก็ยังมีปัญหา เรื่องโทรศัพท์มีไม่ครบทุก  
โรงเรียน แต่รัฐบาลจะให้ติดต่อสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต สุดท้ายปัญหาครุต่ำกว่าเกณฑ์ บางโรงเรียน  
แก้ปัญหาโดยการหาเงินมาจ้างครู ด้วยการขอบริจาคจากผู้ปกครอง ซึ่งผู้ปกครองนักเรียนก็ไม่ได้  
หมายความว่า จะเต็มใจทุกคน

อนุสรณ์ พูเจริญ (2548 : 39-41) ได้ให้สัมภาษณ์ในบทความเสียงจากเขตพื้นที่ของ  
วารสารการศึกษาไทย ฉบับที่ 8 เดือน พฤษภาคม 2548 เกี่ยวกับสภาพทั่วไปในเขตพื้นที่การศึกษา  
หลักการหรือเทคนิควิธีการบริหารจัดการ และปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการศึกษาของเขต  
พื้นที่การศึกษาศุพรรณบุรี เขต 2 ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ คือ

เขตพื้นที่การศึกษาศุพรรณบุรี เขต 2 รับผิดชอบงานบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขต  
อำเภออู่ทอง อำเภอคอนเจดีย์ และอำเภอสองพี่น้อง มีหน่วยงานในสังกัดเป็นสถานศึกษา ของรัฐ  
150 โรง และโรงเรียนเอกชน 10 โรงเรียน (อยู่ในเขตอำเภออู่ทอง 65 โรง อำเภอคอนเจดีย์ 31 โรง  
อำเภอสองพี่น้อง 64 โรง) ข้าราชการครู 2,039 คน นักเรียน 42,898 คน ตอนนี้นำสำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษาศุพรรณบุรี เขต 2 ยังมีข้อจำกัดในเรื่องสถานที่ปฏิบัติงาน ซึ่งมีขนาดเล็กและคับแคบ โดย  
ใช้พื้นที่บนชั้น 2 ศาลากลางจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นสำนักงานชั่วคราว และอยู่ระหว่างการจัดหาที่ตั้ง  
สำนักงาน ประกอบกับสถานศึกษาและหน่วยงาน จำนวนมากอยู่กระจายและห่างไกลกันการติดต่อ  
ราชการแต่ละครั้งต้องเสียเวลาค่อนข้างมากและเสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติงานและบริการสถานศึกษา จึงตั้งศูนย์ประสานราชการขึ้น โดยจะอยู่ตามอำเภอ 3 อำเภอ ในเขตพื้นที่

หลักการหรือเทคนิควิธีการบริหารจัดการ โรงเรียนต่าง ๆ ในเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้ นำมาใช้ในการปฏิบัติ เราได้มีการจัดตั้งศูนย์เครือข่ายความร่วมมือ จำนวน 26 ศูนย์เครือข่าย คือที่ อำเภออุ้มทอง 10 ศูนย์ อำเภอคอนเจดีย์ 5 ศูนย์ อำเภอสองพี่น้อง 11 ศูนย์ เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาบังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพในระดับสถานศึกษา และโรงเรียนสามารถบริหารจัดการศึกษาได้ด้วยตนเอง โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) การจัดการบริหาร โรงเรียนต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วม การทำงานเป็นเครือข่าย พร้อมทั้งติดตามประเมินผล ตามโครงการพัฒนาระบบเครือข่ายสถานศึกษา (School Network) เนื่องจากสถานศึกษาเป็นหน่วย ปฏิบัติสำคัญที่สร้างองค์ความรู้ให้นักเรียนมีคุณภาพ การบริหารสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพจะ ช่วยให้การจัดการศึกษามีคุณภาพ การที่สถานศึกษารวมกลุ่มกันพัฒนาและทำกิจกรรมทางการ ศึกษาร่วมกันจะสร้างเสริมให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง มีคุณภาพและมาตรฐานเท่าเทียมกัน

การพัฒนาครูด้วยการฝึกอบรมหาความรู้เพิ่มเติมสม่ำเสมอให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของ เทคโนโลยีซึ่งเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้ครูสามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในการจัดการเรียนการสอนได้ จึงจัดโครงการขึ้นมาเพื่อสร้างองค์ความรู้จากสื่อ E-Book E-Library ผ่านระบบ Internet สามารถสืบค้นหาความรู้นำเสนอผลงานของตนเองผ่าน Internet และสื่อ Electronic ได้โดยทำ กิจกรรมเป็นขั้นตอน คือ

1. สำรวจและวิเคราะห์ความต้องการความจำเป็นในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. ประชุมวางแผนการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วยระบบ Electronic
3. ดำเนินการพัฒนาการเรียนรู้ของครูและบุคลากรทางการศึกษาทางระบบอิเล็กทรอนิกส์
4. มอบเกียรติบัตรผู้ผ่านการพัฒนาทางระบบอิเล็กทรอนิกส์
5. ประเมินผลและการดำเนินการพัฒนาและรายงาน

ปัญหาหรืออุปสรรคที่พบและที่ต้องแก้ไขก่อนเป็นอันดับแรก คือ เรื่องอัตรากำลังครู ขาดต่อมาเป็นเรื่องงบประมาณ งบประมาณที่ได้รับน้อยมาก จึงทำให้เกิดข้อจำกัดของการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนต่าง ๆ ในเขตพื้นที่การศึกษา

สรุป เขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี เขต 2 เป็นเขตพื้นที่การศึกษาสามารถใช้ระบบ ICT ได้อย่างเต็มรูปแบบ ติดต่อกันด้วยระบบเครือข่ายสารสนเทศ ใช้เทคนิควิธีการบริหาร การศึกษาแบบมีส่วนร่วมนับว่าเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นตัวอย่างในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้เป็นอย่างดี

ปฐมฤกษ์ มณีเนตร (2548 : 61-65) ให้สัมภาษณ์ในบทความเสียงจากเขตพื้นที่ ของ วารสารการศึกษาไทย ปีที่ 1 ฉบับที่ 11 ประจำเดือน สิงหาคม 2548 ว่า เขตพื้นที่การศึกษา

นครราชสีมา เขต 3 เป็นเขตพื้นที่ที่มีพื้นที่มาก และมากที่สุดในจังหวัดนครราชสีมา ระยะทางในการเดินทางภายในพื้นที่ก็ถือว่าทางไกลพอสมควร แต่ก็ถือว่าเดินทางไม่ลำบากเพราะมีทั้งที่เป็นพื้นที่ราบและสูง

การบริหารจัดการงานของเขตพื้นที่ในช่วงแรกได้ตั้งศูนย์บริการทางการศึกษาอยู่ที่อำเภอครบุรี โดยให้พื้นที่เป็นเหมือนสำนักงานใหญ่และมีศูนย์บริการทางการศึกษาที่อำเภอปักธงชัยอีกแห่งหนึ่งเพื่อให้เพื่อนครูที่อยู่อำเภอวังน้ำเขียวเข้ามาติดต่อประสานงานได้ โดยมีครูเตรียมเจ้าหน้าที่ไว้ดูแล 4 คน และยังมีศูนย์พัฒนาบุคลากรทางการศึกษาอยู่อ่างหินติดกับอำเภอเมือง ส่วนการดูแลโรงเรียนก็จะมีการแบ่งโรงเรียนที่มีอยู่ 211 โรงเรียนออกเป็นกลุ่ม ๆ จำนวน 12 กลุ่ม ซึ่งทำให้การดูแลโรงเรียนสามารถทำได้อย่างทั่วถึง เพราะฉะนั้นการเดินทางการประสานงานการติดต่อราชการของเขตพื้นที่นครราชสีมา เขต 3 จะไม่มีปัญหาเพราะกระจายออกไปทุกพื้นที่

สำหรับนโยบายในการทำงานและพัฒนาการศึกษา ได้กำหนดนโยบายเร่งด่วน 6 ข้อ คือ 1) อ่านออกเขียนได้ร้อยละ 100 2) เพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 3) E-Office คือให้ทุกโรงเรียนจัดกิจกรรมการเรียนการสอนโดยใช้เทคนิคสารสนเทศ 4) OSOP หรือ One School One Product คือทุกโรงเรียนมีการผลิตสินค้า เพื่อให้นักเรียนมีอาชีพและรายได้อย่างน้อย 1 อาชีพ 5) การนำหลักสูตรไปใช้ในห้องเรียนอย่างจริงจัง 6) นโยบายที่เน้นให้เด็กได้คิดวิเคราะห์ตามมาตรฐานที่ 4 ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

ส่วนแนวทางการดูแลโรงเรียนขนาดเล็ก มีการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กโดยใช้แผนการจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการ และให้โรงเรียนขนาดใหญ่เข้าไปช่วยได้บรรจุผู้อำนวยการสถานศึกษาครบทุกโรงเรียน นอกจากนี้เขตพื้นที่กำลังคิดรูปแบบบริหารใหม่ โดยใช้การบริหารแบบกลุ่มอำเภอโดยมีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประธานชุมชน นายอำเภอ รวมถึงผู้อำนวยการศึกษานอกโรงเรียน (กสน.) มาเป็นที่ปรึกษา มีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษา เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

พอสรุปได้ว่า การบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 3 สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยใช้ยุทธศาสตร์การบริหารที่มีประสิทธิภาพซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และเหมาะสมกับสภาพบริบทของเขตพื้นที่ ถึงแม้จะมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้ประกาศรับสมัครคัดเลือกผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นโมฆะไม่ส่งผลให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 3 ขาดขวัญกำลังใจยังสามารถบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่ให้เป็นไปแนวทางการปฏิรูปการศึกษา

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า การบริหารเขตพื้นที่การศึกษา มีลักษณะที่แตกต่างจากเดิมซึ่งจึงต้องใช้ภาวะผู้นำของผู้บริหารค่อนข้างสูง มีกลยุทธ์สู่ความสำเร็จอย่างหลากหลายเช่น การทำงานเป็นทีม การสร้างเครือข่ายการทำงาน การสร้างความโปร่งใส สร้างขวัญกำลังใจแก่บุคลากร

การใช้มนุษย์สัมพันธ์และการสร้างค่านิยมให้มีจิตบริการ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะด้าน มนุษย์สัมพันธ์ให้บุคลากรที่มาจากหลายหน่วยงาน และวัฒนธรรมการทำงานที่ต่างกัน ให้มีความ ร่วมมือร่วมใจพัฒนางานตามภารกิจให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน และมีประสิทธิภาพ เพราะเขต พื้นที่การศึกษาเป็นปัจจัยหนึ่งในการปฏิรูป ซึ่งส่งผลต่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะให้ ผู้เรียนมีคุณภาพอย่างแท้จริง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2548 :59-64) ได้ติดตามการบริหาร จัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต ประจำปีงบประมาณ 2548 เพื่อศึกษาสภาพการ บริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขตพบว่า สภาพ ปัญหาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่เป็นผลมาจากการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

1. ด้านการบริหารทั่วไป การขาดแคลนวัสดุ ครุภัณฑ์ ในการดำเนินการ เช่น เครื่อง ถ่ายเอกสาร เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัย อาคารสำนักงานคับแคบ ไม่มีสำนักงานเป็นของตนเอง
2. ด้านบุคลากร ข้าราชการขาดขวัญกำลังใจ เพราะไม่มั่นใจในชีวิตราชการ ซึ่งไม่ ชัดเจนเรื่องกรอบอัตรากำลัง
3. ขาดงบประมาณในการพัฒนาบุคลากร ขาดแคลนบุคลากรในบางสายงาน ที่ จำเป็น เช่น นิติกร บัญชี เจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์ สำหรับบางโรงเรียน ขาดแคลนครูบางกลุ่มสาระ การเรียนรู้ เช่น กลุ่มสาระวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ
4. ด้านงบประมาณ เพื่อบริหารจัดการไม่เพียงพอ โดยเฉพาะ ค่าใช้จ่ายให้ครู หรือ บุคลากรร่วมกิจกรรมต่าง ๆ กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา งบประมาณล่าช้า และไม่เพียงพอโดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็ก มีจำนวน นักเรียนน้อย ค่าใช้จ่ายรายหัวก็น้อยตาม บางโรงเรียนมีนักเรียนเพียง 30 คน
5. ด้านวิชาการ มีปัญหาอย่างมากในเรื่องของกระบวนการเรียนรู้ การนิเทศ ติดตาม และประเมินผล การอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งศึกษานิเทศก์ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ใน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 บางส่วนนิเทศไม่ได้เพราะขาดความชำนาญในกลุ่มสาระหรือ ช่วงชั้น ขาดงบประมาณและยานพาหนะในการนิเทศติดตาม ขาดสื่ออุปกรณ์เทคโนโลยีในการ ส่งเสริมและพัฒนาการเรียนการสอน

### 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 3.1 การมีส่วนร่วมของชุมชน

ดร. มรว. อคิน รพีพัฒน์ ได้ศึกษา เรื่อง “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทใน สภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย” และได้ข้อสรุปว่า ในสภาพสังคมไทยและวัฒนธรรมที่มีลักษณะ ของระบบอุปถัมภ์ ที่มีความสัมพันธ์ในสังคมแบบ ลูกพี่-ลูกน้อง ผู้ใหญ่-ผู้น้อย นั้น วัฒนธรรม

ประการหนึ่งที่เกิดขึ้นคือความเกรงใจ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา กล่าวคือ ทำให้ชาวบ้านไม่กล้าแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตน งานพัฒนาจึงถูกกำหนดโดยคนภายนอก หรือคนจำนวนน้อยที่มีฐานะทางสังคมของชุมชน (อกิน รพีพัฒน์, 2527 : 100 – 114)

สุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2526) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมพัฒนาชุมชนของประชาชนยากจน พบว่าประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชนขั้นประเมินผลเลย และขั้นตอนที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในอันดับรอง ๆ ลงไป คือ ขั้นค้นหา วิเคราะห์สาเหตุและพิจารณาแนวทางแก้ไข และรับผลประโยชน์จากโครงการเป็นขั้นตอนที่ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น การไม่เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในบางขั้นตอนมีสาเหตุสำคัญ ๆ มาจากต้องใช้เวลาเพื่อประกอบอาชีพความไม่กล้า เกรงจะไม่มีผู้รับฟังความคิดเห็น คิดว่ากิจกรรมการพัฒนาเป็นเรื่องของผู้นำชุมชนและเพราะการมีฐานะยากจน เป็นต้น

ประกอบ คุณารักษ์ และคณะ (2531 : 104) ได้กล่าวถึงรูปแบบความร่วมมือขององค์กรชุมชน (คณะกรรมการการศึกษา) ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยพบว่า คณะกรรมการการศึกษา กับโรงเรียนมีความผูกพันค่อนข้างดี เมื่อมีปัญหาหรือความต้องการความช่วยเหลือประการใดมักจะให้ความร่วมมือเสมอมา เพียงแต่ว่าระดับการทุ่มเทให้แก่งานและกันยังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เพราะแบบการศึกษาเห็นว่า การดำเนินการของโรงเรียนนั้นเป็นเรื่องของครู ผู้ปกครองและชุมชนคงไม่มีอะไรมาก และทางโรงเรียนก็มีได้แสดงงานจ้างให้ประจักษ์ว่าต้องการสนับสนุนในเรื่องใด การให้ความร่วมมือกับทางโรงเรียนในเรื่องต่าง ๆ นั้นก็ด้วยจิตสำนึกในหน้าที่และเห็นประโยชน์ของงาน หรือกิจกรรมของโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษาขึ้นอยู่กับการประชุมปรึกษาการทำงานร่วมกัน คลุกคลีกันและการเกื้อกูลกันระหว่างคณะกรรมการศึกษากับโรงเรียนส่วนหนึ่งกับการปฏิบัติตามหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540 : 266-273) ได้วิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑล กรุงเทพมหานคร พบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนประกอบด้วย ปัจจัยทั้ง 3 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือ โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมและอยู่ในช่วงภาวะเศรษฐกิจดี ปัจจัยทางด้านการเมืองการปกครองที่ช่วยกระตุ้นให้นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม และปัจจัยด้านสังคมวัฒนธรรม

2) กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน เช่น ความศรัทธา ความรู้สึกเป็นเจ้าของ และความเป็นห่วงสวัสดิภาพของลูกหลาน เป็นต้น

3) กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากรของโรงเรียน เช่น ผู้บริหารรุ่นก่อนสร้างศรัทธาไว้ ผู้บริหารและครูมีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน เป็นต้น ปัจจัยเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของโรงเรียน เช่น โรงเรียนเป็นผู้เข้าไปขอความร่วมมือจากชุมชน โรงเรียนสร้างระบบที่เอื้อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น ปัจจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของโรงเรียน เช่น โรงเรียนมีแผนงานที่ดี และมีความน่าเชื่อถือ เป็นต้น

ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียน ประกอบด้วยปัจจัยทั้ง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน และกลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียนเช่นเดียวกัน แต่มีลักษณะที่เป็นในทางลบ

นอกจากนี้ยังได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของโรงเรียนกับชุมชน ซึ่งพบว่า เรื่องที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ การร่วมคิดและตัดสินใจ การร่วมสนับสนุนและดำเนินงาน การร่วมควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงาน และการร่วมรับบริการและประโยชน์ โดยเรื่องที่เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การบริจาคเงินและวัสดุสิ่งของ สำหรับวิธีการในการมีส่วนร่วมมี 2 วิธี คือ การมีส่วนร่วมโดยความสมัครใจ และการมีส่วนร่วมโดยถูกชักจูง

วีระพงศ์ เคชบุณย และคณะ (2540 : 65-68) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตการศึกษา 10 พบว่า ผู้นำของ อบต. มีความพร้อมในด้านการเห็นประโยชน์ของการศึกษาอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการมีความรู้เรื่องการศึกษา การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาและความพร้อมในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่ามีปัญหางบประมาณมีจำกัด บุคลากรขาดความรู้ด้านการศึกษา การประสานงานระหว่างโรงเรียนกับ อบต. มีน้อยและขาดการวางแผนร่วมกัน

สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตการศึกษา 1 (2540 : 56-57) ได้วิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการจัดและพัฒนาศึกษาในโรงเรียน เขตการศึกษา 1 พบว่า สมาชิก อบต.ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจัดและพัฒนาศึกษาของโรงเรียนในลักษณะของการร่วมเสนอข้อมูลและความคิดเห็น และมีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในด้านการวางแผนพัฒนาศึกษาของโรงเรียนอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีส่วนร่วมในการเสนอแนะการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพ การเร่งเร้าให้ชุมชนส่งบุตรหลานเข้าศึกษา และเสนอแนะให้โรงเรียนปรับปรุงระบบและกระบวนการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ยังเห็นว่า การที่ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนจะช่วยลดค่าใช้จ่ายของรัฐ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาศึกษาอย่างจริงจังจะทำให้การศึกษาของชุมชนมีคุณภาพมากขึ้น

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2541 : 85-89) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนของ คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนเทศบาลในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยส่งเสริม และอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม มี 2 กลุ่ม คือ

1) ปัจจัยที่เกี่ยวกับกรรมการศึกษา ได้แก่ เวลาที่อาศัยในชุมชน การมีถิ่นกำเนิดในและ / หรือมีที่พักอาศัยในชุมชน การเป็นศิษย์เก่า การมีบุตรหลานเรียนอยู่ในชุมชน ความคาดหวังต่อโรงเรียน การมีสัมพันธ์กับโรงเรียน และความห่วงใยต่อสวัสดิภาพเด็ก

2) ปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ได้แก่ 1) คุณลักษณะของผู้บริหารด้านความเป็นผู้นำ ไม่มีมนุษยสัมพันธ์และไม่เป็นคนในท้องถิ่น

พงศ์ศักดิ์ ศรีวรกุล (2541 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการดำเนินงานจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา เขตการศึกษา 9 พบว่า อบต. ส่วนใหญ่ เข้าใจสภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาการศึกษา และยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา โดยตรง แต่จะจัดสรรงบประมาณที่ให้ผลทางอ้อม เช่น การส่งเสริมกีฬาและประเพณีส่วนในด้าน การดำเนินกิจกรรมสนับสนุนการพัฒนาการศึกษานั้น อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่ได้แสดงบทบาทในการ สนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาการศึกษา แต่สิ่งที่ทำส่วนใหญ่เป็นการรณรงค์ให้เยาวชนได้มี โอกาสเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญของการศึกษา การปรับปรุงบริเวณ โรงเรียน อาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาการเรียน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. และคณะ (2541 : 5) ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในการบริหารและ จัดการศึกษาว่า ผลการตัดสินใจของชุมชนขึ้นอยู่กับผลลัพธ์ และคุณค่าของผลลัพธ์ที่คาดหวัง ภายใต้เงื่อนไขของสภาพแวดล้อม โอกาสผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและผลทางด้านจิตใจโดยใช้ เกณฑ์เปรียบเทียบระหว่างบุคคลเป็นสำคัญ ดังนั้น ภาครัฐควรลดบทบาทในการบริหารและการจัด การศึกษาลง และเพิ่มบทบาทให้กับชุมชนได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น จนถึงระดับขอความร่วมมือ และร่วมกันตัดสินใจเพราะความต้องการในผลลัพธ์ที่คาดหวัง และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการบริหาร และการจัดการศึกษานั้นจะได้ตรงกับความต้องการของชุมชนมากขึ้น

พิบูลย์พันธ์ สาทอง (2542 : 126-133) ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาบทบาทด้านการศึกษาของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตอำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี พบว่า

1) อบต.มีการปฏิบัติงานด้านการศึกษาในระดับมากในด้านการช่วยเหลือสนับสนุนการ จัดกิจกรรมรณรงค์จัดสิ่งเสพติด รณรงค์ให้ผู้ปกครองตระหนักถึงความสำคัญ และสนับสนุนให้ บุตรหลานได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสนับสนุนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในโรงเรียน สำหรับปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการศึกษานั้น เห็นว่าเรื่องที่มีปัญหาในระดับมาก คือ การที่ อบต. ไม่สามารถตั้งโรงเรียนเองได้ เพราะใช้งบประมาณมาก และเห็นว่าเรื่องที่มีปัญหาอยู่ในระดับ ปานกลาง คือ สมาชิก อบต. ไม่มีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา มี งบประมาณจำกัด รวมทั้งเห็นว่าปัญหาด้านการศึกษาไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนของท้องถิ่น



2) สมาชิก อบต. เห็นว่า อบต. ควรจะมีส่วนร่วมดูแลมาตรฐานคุณภาพการศึกษา สนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ควรเป็นกรรมการโรงเรียนโดยตำแหน่ง จัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาในรูปแบบของศูนย์ดูแลเด็กก่อนวัยเรียนอยู่ในระดับมาก จากผลงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า อบต. มีการปฏิบัติงานทางการศึกษาในด้านการรณรงค์ ให้ผู้ปกครองตระหนักถึงความสำคัญและสนับสนุนบุตรหลานให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การเป็นกรรมการโรงเรียน การกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในท้องถิ่น การสนับสนุนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในโรงเรียน การปรับปรุงบริเวณโรงเรียน อาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการศึกษา การร่วมวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน การสนับสนุนงบประมาณการจัดการศึกษา การเป็นที่ปรึกษา การจัดการศึกษาของโรงเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน การติดตามตรวจสอบมาตรฐานการจัดการศึกษา และการช่วยเหลือสนับสนุนการจัดกิจกรรมรณรงค์ขจัดสิ่งแวดล้อม

ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานพบขั้นตอนที่สำคัญ 8 ขั้นตอนในขั้นตอนที่ 3 คือ มีการสร้างเครือข่ายของกลุ่มผู้มีส่วนร่วมกัน ขั้นตอนที่ 6 การร่วมกันดำเนินงาน และ 7 การร่วมกันประเมินผล สอดคล้องกับการศึกษาของ เข้มเพชร แก่นสา (2543 : บทคัดย่อ) ที่ศึกษาพบว่าผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ยกเว้นงานสัมพันธ์ชุมชนอยู่ในระดับปานกลางแต่ปทุม ปิยากุล (2543 : บทคัดย่อ) พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับมาก และลักษณะ พรหมมินทร์ (2546 : 20-22) พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในทุกส่วนเพราะการมีส่วนร่วมจะทำให้ชุมชนและโรงเรียนมีความเข้าใจกัน มีความผูกพัน เข้าใจกัน ทำให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายและสิ่งที่สำคัญคือสร้างคุณลักษณะของนักเรียนในโรงเรียนเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนและนโยบายรัฐ

พลศรี ไม้ทอง (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นและแนวทางการให้ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น และการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาของโรงเรียนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนในกรุงเทพมหานคร ประชากร ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายวิชาการ จากคณะกรรมการโรงเรียน พบว่า ในการปรับปรุงหรือการสร้างหลักสูตรท้องถิ่น ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ระบุว่า ชุมชนได้เข้ามาส่วนร่วมในการปรับหลักสูตรท้องถิ่นเท่านั้น ชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วม คือ ผู้ปกครองศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ ลักษณะที่ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วม คือ ช่วยประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนด้านสิ่งของ วัสดุหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ปัญหาที่พบคือ โรงเรียนและชุมชนมีเวลาว่างไม่ตรงกัน และชุมชนไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เนื่องจากมีภารกิจมาก ในการนำหลักสูตรท้องถิ่น ไปให้ผู้ให้

ข้อมูลส่วนใหญ่ระบุว่า ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ในด้านการเตรียมครู การจัดบริการวัสดุหลักสูตร และสื่อการเรียนการสอน การประชาสัมพันธ์หลักสูตรท้องถิ่น การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และการจัดสื่อผลิตเพื่อการเรียนการสอนหลักสูตรท้องถิ่น ชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมคือ ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ ลักษณะที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคือ เป็นผู้ให้ข้อมูลพื้นฐาน และสนับสนุนด้านสิ่งของ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ปัญหาที่พบคือโรงเรียนและชุมชนมีเวลาว่างไม่ตรงกัน และชุมชนไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควรในการประเมินผลหลักสูตรท้องถิ่น ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ระบุว่า ชุมชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากชุมชนเห็นว่าการประเมินผลหลักสูตรท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของโรงเรียน และนโยบายของโรงเรียนไม่เอื้อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมแนวทางในการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น และการจัดการเรียนการสอน ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เสนอแนะว่า ชุมชนควรมีบทบาทในการเป็นผู้ให้ข้อมูล แนวคิด และ/หรือข้อเสนอแนะและเป็นผู้ร่วมกำหนดทิศทางและเป้าหมายของโรงเรียน ส่วนบทบาทของโรงเรียนในการเสริมสร้างความร่วมมือของชุมชนต่อหลักสูตรท้องถิ่นและการจัดการเรียนการสอน ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เสนอแนะว่าโรงเรียนควรสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อชุมชนและเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 95-110) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ พบว่าได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ของการนำแผนสู่ความสำเร็จไปปฏิบัติ ดังนี้ 1) การสร้างความเข้าใจร่วมกัน 2) กำหนดกรอบภารกิจและมอบหมายงานให้ชัดเจน 3) สร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ 4) มีระบบการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลเป็นกลไกส่วนหนึ่งขององค์กร 5) เสริมแรงแบบสร้างสรรค์ 6) สนับสนุนและผูกพันโดยส่วนกลางและท้องถิ่น 7) การมีส่วนร่วมแบบบูรณาการที่เป็นองค์รวมในส่วนภูมิภาค เขตพื้นที่การศึกษาและท้องถิ่น

สมหวัง คันทรส (2543 : 70-71) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ของรูปแบบการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1) ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่ของทุกกลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาในระดับอำเภอ กลุ่มเจ้าหน้าที่และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ต่างเห็นด้วยที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียนใน 4 ด้าน คือ ด้านกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ด้านการสนับสนุนงบประมาณการจัดการศึกษา ด้านการเป็นที่ปรึกษา ให้ข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยเห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้แทนประชาชนย่อมทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี

2) ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่ของทุกกลุ่มเห็นว่าปัจจุบันนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความพร้อม โดยต่างเห็นว่ายังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษา และองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะไปช่วยเหลือด้านการศึกษาอย่างเต็มที่ตามความต้องการของโรงเรียนได้ ซึ่งทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างอย่างแท้จริงนั้น ขึ้นกับปัจจัยเงื่อนไขสำคัญ คือ มีรายได้หรือ ได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้น หรือมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการศึกษาเพียงพอและมีคุณภาพ

สรุป โรงเรียนถือเป็นหน่วยการศึกษาที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในชุมชนมากที่สุด การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน ผู้ปกครอง องค์การทางสังคม เป็นสิ่งสะท้อนถึงคุณภาพของการศึกษาในโรงเรียน แสดงว่าโรงเรียนได้ตอบสนองความต้องการให้กับผู้ปกครองและชุมชน เพราะในเบื้องต้นที่ชุมชนคาดหวังกับโรงเรียนก็คือชีวิตที่ดีของบุตรหลาน ดังนั้นการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการกระจายโอกาสให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนนโยบายการศึกษา ในเขตพื้นที่ของตน เป็นการให้เกียรติแก่ชุมชน และเป็นการดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นผลทางด้านจิตใจ ขณะเดียวกันภาครัฐ ไม่ว่าเขตพื้นที่การศึกษา หรือ โรงเรียนควรลดบทบาทความเป็นระบบราชการ ลง เพิ่มบทบาท ชุมชนให้มากขึ้น โดยการขอความร่วมมือ มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน เพราะคนในเขต เจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่การศึกษา ในโรงเรียนก็คนในชุมชนเดียวกัน เมื่อใดที่ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดูแลการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา และ โรงเรียน เป็นการแสดงถึงผลสัมฤทธิ์ที่ดีในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เป็นหน่วยงานหลักของชุมชนในการพัฒนาการศึกษา และทำให้การศึกษาของชุมชนมีคุณภาพดีขึ้น

### 3.2 การดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

พิสุทธิ์ บุญเจริญ (2539 : 123) ได้เสนอแนวคิดในการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ที่ควรจะเป็นไว้ดังนี้

1) การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของสังคม จัดโดยสังคม จึงต้องขึ้นอยู่กับสังคมแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสภาพสังคมของประชาชน

2) การจัดการศึกษาเป็นบริการของรัฐที่จัดให้กับประชาชน รัฐจึงต้องทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมให้เป็นไปตามนโยบาย จัดงบประมาณให้เพียงพอและเหมาะสมสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษา

3) หน่วยงานต่าง ๆ ทางการศึกษาต้องอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ

ดังนั้นการจัดการบริหารองค์การทางการศึกษาจะต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนดังนี้

1) จัดกระบวนการบริหาร การจัดการกำลังคน กระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ด้านบุคลากรงบประมาณไปยังเขตพื้นที่

2) ลดขนาดขององค์กรให้เล็กลงในลักษณะจิวแต่แจ้ว เช่น ยุบ รวม หน่วยงานที่ซ้ำซ้อน ให้น้อยลง และบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จในตัวเอง (one stop service)

3) จัดสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น อุปกรณ์ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ให้เพียงพอ เน้นในเรื่อง เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology)

4) ใช้ระบบการจ้างแทนระบบการบรรจุแบบราชการ

5) จัดการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและเอกชน และบุคลากรที่รับผิดชอบในตำแหน่ง หรือมาจากการเลือกตั้งผู้แทนจากภาคเอกชนในท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ (2545:7-15) ได้ศึกษาติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานระดับนโยบาย กรมภายหลังการดำเนินงาน 2 ปี (สิงหาคม 2542 – สิงหาคม 2544) กับการปฏิรูปการเรียนรู้ของ กระทรวงศึกษาธิการ โดยการศึกษาข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้แทนหน่วยงานทางการศึกษาในสังกัด จำนวน 15 หน่วยงาน พบว่า การดำเนินการของหน่วยงานระดับนโยบายกรม ส่วนใหญ่กำหนด นโยบายมุ่งเน้นการพัฒนาครูผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษา รองลงมาคือ จัดกระบวนการเรียน การสอนตามแนวทางในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพัฒนาระบบการบริหาร จัดการศึกษาในสถานศึกษา สำหรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติส่วนใหญ่ใช้การจัดอบรมสัมมนา ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการเรียนรู้ รองลงมา คือ การพัฒนาบุคลากรแกนนำเพื่อเป็น ดันแบบการปฏิรูปการเรียนรู้และจัดเอกสารการเผยแพร่ให้กับสถานศึกษา ด้านการสร้างเครือข่าย การเรียนรู้ได้ดำเนินงานภายใน 3 ลักษณะ คือ การสร้างและพัฒนาครูแกนนำให้เป็นครูต้นแบบใน ลักษณะกัลยาณมิตร การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในสังกัด หน่วยงานต่างสังกัดและ หน่วยงานภาครัฐกับสถานประกอบการเพื่อพัฒนาศักยภาพของครูผู้สอนและการนำเอาศักยภาพ ของบุคลากรภายในพื้นที่มาส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาการจัดการศึกษา

ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์ (2543 : 206-221) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมของการ บริหารการศึกษาในระดับพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการบริหารการศึกษา ในระดับพื้นที่ ในด้านแนวคิด หลักการ และนโยบาย การจัดโครงสร้าง องค์กร บุคลากร บทบาท หน้าที่และการประสานงาน ผลการวิจัยพบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารในระดับจังหวัด ซึ่งสุ่มเป็น กลุ่มตัวอย่าง จำนวนร้อยละ 83.99 เห็นด้วยกับรูปแบบการบริหารการศึกษา ดังนี้

1) ด้านแนวคิด หลักการและนโยบาย ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ ไปยังเขต พื้นที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

2) ด้านการจัดองค์กร ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับการจัดให้มีคณะกรรมการบริหารเป็นองค์ คณะบุคคล ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิโดยตำแหน่ง และโดยการเลือกตั้งจากครูหรือบุคลากร

ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ให้มีจำนวนตามสัดส่วนที่เหมาะสม ส่วนสำนักงาน จัดให้มีโครงสร้างงาน แบ่งเป็นหัวหน้าฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายจัดการศึกษา ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา และฝ่ายกิจการพิเศษ ซึ่งการบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ติดตาม ของเลขาธิการหรือผู้อำนวยการ โดยตำแหน่ง

3) ด้านการกำหนดบทบาทหน้าที่ ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับบทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการ โดยผู้รับผิดชอบในการพิจารณากำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการและ งบประมาณ การติดตามผลงานและประเมินผล การอนุมัติหลักสูตร การจัดตั้ง ยุบ รวม ยกเลิก สถานศึกษา รวมทั้งการพิจารณากำหนดมาตรฐานการศึกษา

4) ด้านบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับการกำหนดจำนวน ที่มา และวาระของ คณะกรรมการ

5) ด้านการประสานงาน ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยประสานงานให้สถานศึกษา ปฏิบัติงานตามแนวนโยบายของกระทรวง ให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับ เขตพื้นที่

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545:ช-ฉ) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาตัวบ่งชี้สำหรับการประกัน คุณภาพการบริหารและการจัดการเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า ในการประเมินคุณภาพการบริหารและ การจัดการเขตพื้นที่การศึกษาในระยะแรก บุคลากรทุกฝ่ายยังไม่คุ้นเคยกับงานในระดับเขตพื้นที่ การศึกษา บุคลากรในเขตพื้นที่การศึกษาบางคนอาจยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของงาน ตัวบ่งชี้ ในระยะแรกจึงควรเป็นตัวบ่งชี้ด้านกระบวนการปฏิบัติงานเพราะผลการปฏิบัติงานและผลกระทบ ยังไม่เกิดขึ้น ควรกำหนดเกณฑ์กว้าง ๆ เพื่อมิให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการประเมินมากเกินไป

ข้อเสนอของที่ประชุมสัมมนา เรื่อง การบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่ การศึกษา : ประสพการณ์จากต่างประเทศ เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2543 ได้เสนอเกี่ยวกับการ บริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่ของการศึกษาไทย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ, 2543 : ค-ช ) ดังนี้

1) การบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการบริหารในรูปองค์กรคณะ บุคคล อำนาจการบริหารอยู่ที่คณะกรรมการ โดยมีผู้บริหารมีอาชีพที่รับนโยบายของ คณะกรรมการไปปฏิบัติภายใต้การกำกับของคณะกรรมการ คณะกรรมการมี 2 บทบาท คือ เป็น คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการที่ปรึกษา

เขตพื้นที่การศึกษาจึงทำหน้าที่เป็นทั้งเขตบริการและเขตบริหาร เพราะมีการประสานทั้ง ในแนวตั้งและแนวนอน ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ซึ่งอยู่ภายใต้องค์กรการบริหาร

เดียวกัน โดยเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยบริหารเชิงประสานงาน และควรให้อำนาจการบริหาร เบ็ดเสร็จอยู่ที่สถานศึกษา ซึ่งมีคณะกรรมการสถานศึกษาที่ประชาชนคัดเข้ามามีส่วนร่วม

## 2) การกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา

2.1) การกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีอำนาจเป็นห่วงในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ และอำนาจทางการเมืองของผู้ที่เข้าไปเป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และกรรมการสถานศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นก้อนให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา นอกจากนี้ ยังมีอำนาจเป็นห่วงในเรื่องความแตกต่างในด้านศักยภาพของเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการรับนักเรียน ปัญหาจรรยาบรรณ และปัญหาอื่นๆ ตามมา

2.2) ควรเตรียมความพร้อมบุคลากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ทั้งในส่วนของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเหนือสถานศึกษา ครู ผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กรรมการสถานศึกษา และผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีความพร้อมก่อนที่จะมีการนำนโยบายในหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไปสู่การปฏิบัติ โดยจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมยึดตามประเด็นการปฏิรูปที่สำคัญและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง จัดฝึกอบรมให้แก่วิทยากรที่จะเป็นผู้ฝึกอบรม โดยใช้เครือข่ายคณะบดีคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ ใช้รูปแบบการฝึกอบรมทางไกลและไม่ควรเป็นเฉพาะความรู้ แต่ต้องเปลี่ยนวิธีคิดและเจตคติด้วย โดยเฉพาะในเรื่องการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นแทนที่จะเป็นเพียงการให้ความร่วมมือเท่านั้น และควรใช้ระยะเวลาที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวุฒิการศึกษาและประสบการณ์ของผู้เข้ารับอบรม

2.3) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจในด้านต่างๆ ไว้ในกระทรวง ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป

3) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่ศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษาจะต้องทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนในเรื่องเอกภาพและมาตรฐาน และมีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาเลือกผู้แทนกันเอง

## 4) ด้านการบริหารงานวิชาการ เขตพื้นที่ศึกษาควรมีบทบาทดังนี้

4.1) เขตพื้นที่การศึกษาควรจะต้องมีอิสระในการกำหนดทิศทางในการบริหารงานวิชาการ และมีบทบาทในการสนับสนุนการบริหารงานวิชาการ กำกับ ติดตาม วัดและประเมินผล ให้สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้มาตรฐาน รวมทั้งส่งเสริมศักยภาพของผู้เรียนที่มีความรู้

ความสามารถเฉพาะด้าน เนื่องจากสถานศึกษาแต่ละแห่งอาจมีนักเรียนดังกล่าวจำนวนไม่มากนัก ดังนั้นเขตพื้นที่การศึกษาจึงควรให้การสนับสนุนเด็กเหล่านี้

4.2) สถานศึกษาควรมีบทบาทหลักในการบริหารวิชาการ เช่น การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น และจะต้องทำการเรียนการสอนให้ได้ตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ โดยเน้นทั้งในด้านสติปัญญา และความฉลาดทางอารมณ์ควบคู่กันไป เพื่อให้ผู้เรียนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

ทั้งนี้ การจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาแต่ละแห่ง อาจมีสัดส่วนของหลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรท้องถิ่นแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ

5) ด้านการบริหารงบประมาณ มีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

5.1) จัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงสภาพความแตกต่างในแต่ละพื้นที่ และควรจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งไปยังเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และอีกส่วนหนึ่งไปยังสถานศึกษาแต่ละแห่ง ทั้งนี้ สถานศึกษาควรมีสติธิในการเสนอแผนงานผ่านคณะกรรมการสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังส่วนกลางได้ ในกรณีมีความจำเป็นต้องของงบประมาณเพิ่มเติม

5.2) โรงเรียนควรบริหารงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนโดยดำเนินการในรูปองค์คณะบุคคล ซึ่งจะต้องมีแผนงานด้านงบประมาณที่ชัดเจน ทั้งด้านการได้มา การใช้จ่าย และการตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบและวิธีการด้านงบประมาณเพื่อให้มีความยืดหยุ่น และเกิดความคล่องตัว แต่จะต้องสามารถตรวจสอบได้ สำหรับการบริหารงบประมาณในส่วนของงบลงทุน เช่น การจัดสรร จัดซื้อ จัดจ้าง ซึ่งมีความยุ่งยากสถานศึกษาอาจไม่มีความชำนาญนั้น มีข้อเสนอว่าควรจะให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อบริการแก่สถานศึกษาทุกแห่งในเขตพื้นที่การศึกษา โดยดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา หรืออาจจัดให้มีการรวมกลุ่มสถานศึกษาเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวร่วมกัน โดยมีการดำเนินงานในรูปองค์คณะบุคคล

5.3) การตรวจสอบงบประมาณ ควรมีการตรวจสอบ โดยดำเนินการในรูปองค์คณะบุคคล โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและองค์กรท้องถิ่นมีบทบาทในการตรวจสอบและติดตามด้านงบประมาณด้วย ในการตรวจสอบงบประมาณควรตรวจสอบจากประสิทธิภาพและผลการดำเนินงานมากกว่าการตรวจสอบกระบวนการและวิธีการ

5.4) ควรมีการจัดตั้งองค์กรอิสระ เพื่อหารายได้ที่จะนำมาใช้ในการสนับสนุนแก่สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา เนื่องจากงบประมาณซึ่งได้มาจากท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกันมาก ทำให้บางเขตพื้นที่อาจมีปัญหาในเรื่องงบประมาณ

5.5) การเก็บภาษีเพื่อการศึกษา มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องนี้ โดยมีกลุ่มหนึ่งเห็นว่าไม่ควรเก็บภาษีอากรการศึกษาโดยตรง แต่ควรเก็บจากสินค้าฟุ่มเฟือย และสินค้าที่มีพิษภัย เช่น บุหรี่และสุรา ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่าควรจัดเก็บภาษีการศึกษาโดยตรง เพราะจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและใส่ใจในการตรวจสอบ นอกจากนี้ยังมีผู้เห็นว่า การจัดเก็บภาษีการศึกษาไม่จำเป็นต้องแยกจัดเก็บต่างหาก หรือจัดเก็บเพิ่ม แต่ให้มีการระบุในการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาว่าจะแบ่งเป็นภาษีการศึกษาในสัดส่วนเท่าใด ในการเก็บภาษีการศึกษาดังกล่าวไม่ควรบังคับให้จัดเก็บเท่ากันทั่วประเทศ แต่ควรพิจารณาจากรายได้ของท้องถิ่นและความเหมาะสมในการจัดเก็บในแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งไม่ควรจำกัดว่าจะให้การอุดหนุนเฉพาะการศึกษาที่ท้องถิ่นจัดเท่านั้น แต่ควรให้การอุดหนุนการจัดการศึกษาของรัฐที่จัดอยู่ในท้องถิ่นนั้นด้วย

เสรี ลาซโรจน์ และคณะ (2545: 4-5) ได้ทำการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และได้เสนอหลักการบริหารจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ตามหลักการจรัระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยได้มีการขยายความหลักการต่างๆ ดังนี้

1) มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ นั่นคือ มีการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานตามนโยบายที่มีประสิทธิภาพแต่ผู้ปฏิบัติมีอิสระที่จะเลือกปฏิบัติตามแนวทางที่เหมาะสมของตนเอง ดังนั้น แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจึงใช้กรอบนโยบายของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ และในขณะเดียวกันจะมีการกำหนดนโยบายตามความต้องการและความจำเป็นของตนเองเพื่อบริหารและจัดการการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาด้วย

2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจการตัดสินใจขององค์กรหลัก ทั้งสามองค์กรดังกล่าวอย่างชัดเจนไม่ก้ำก๋าย ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น การกระจายอำนาจ จึงควรถึงมือผู้ปฏิบัติให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้ ภารกิจหลักของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงอยู่ที่กำกับดูแลสนับสนุนและส่งเสริมให้สถานศึกษาได้บริหารจัดการการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด โดยสถานศึกษาที่มีอิสระในการกำหนดความต้องการ ดำเนินการและตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป

3) มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทการศึกษา นั่นคือ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีมาตรฐานและดัชนีชี้วัดคุณภาพการศึกษาและการบริหารจัดการที่ชัดเจนสามารถประเมินและตรวจสอบได้ ดังนั้น ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจึงมีการดำเนินงาน โดยอาศัยแนวทางและวิธีการต่อไปนี้



3.1) มีเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพขององค์กร มาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์กรและมีดัชนีชี้วัดคุณภาพขององค์กรที่สามารถประเมินและเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

3.2) มีการบริหาร และจัดการตามเกณฑ์มาตรฐาน และดัชนีชี้วัดคุณภาพที่กำหนด

3.3) มีการประเมินคุณภาพขององค์กร โดยคณะกรรมการทั้งภายใน และภายนอกองค์กร

3.4) มีการรายงานผลการประเมินต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบและเปิดเผยผลการประเมิน

3.5) มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องหรือพัฒนาคุณภาพตามเงื่อนไขมาตรการและช่วงเวลาที่กำหนด

4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง นั่นคือ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องมีแผนและโครงการพัฒนาบุคลากรที่ต่อเนื่องชัดเจน

5) มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา นั่นคือ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจำเป็นต้องมีแนวคิดและวิธีการในการระดมทรัพยากรมาใช้ในการจัดการศึกษา จากหน่วยงาน องค์กร บุคคล ทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งระดับหน่วยงาน สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

6) มีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น นั่นคือ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจะไม่บริหารจัดการ โดยลำพัง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจึงบริหารจัดการ โดยอาศัยคณะกรรมการที่มาจากผู้มีส่วนร่วมฝ่ายต่างๆ ให้เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจและร่วมรับผิดชอบ ไม่ใช่เป็นเพียงคณะกรรมการที่มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาเพียงอย่างเดียว

นอกจากนั้น เสรี ลาขโรจน์ (2545: 2) ยังได้เสนอคุณลักษณะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จะรองรับพันธกิจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไว้ดังนี้

1) เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเป็นที่ยอมรับในด้านการวิเคราะห์แผนและนโยบายของหน่วยเหนือและของสถานศึกษา มีศักยภาพเพียงพอที่จะกำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่ รวมทั้งเป็นองค์กรนำการพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงควรเป็นองค์กรที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในลักษณะการพัฒนามากกว่าการปฏิบัติงานตามนโยบายและแนวปฏิบัติที่หน่วยเหนือกำหนด

2) มีศักยภาพและความคล่องตัวเพียงพอที่จะกำกับดูแลการปฏิบัติงานในเชิงนโยบาย สนับสนุน ส่งเสริมและประสานงานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงจำเป็นต้องมีบุคลากร เครื่องมือและแผนปฏิบัติการที่มี

ประสิทธิภาพและมีศักยภาพเพียงพอที่จะสนับสนุนส่งเสริมและประสานงานเพื่อพัฒนาคุณภาพ การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาได้

3) บุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตั้งแต่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาและบุคลากรในองค์กร ควรเป็นที่ยอมรับของสถานศึกษาและผู้มีส่วน ร่วมในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งในด้านความชำนาญการ ความเชี่ยวชาญ และคุณธรรม ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงควรเป็นองค์กรเปิด มีอิสระและมีวิธีการสรรหาผู้อำนวยการ หรือผู้เชี่ยวชาญและผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยมีการหมุนเวียนมาปฏิบัติงานและใช้วิธีการและ หลักเกณฑ์ที่เน้นคุณภาพ ไม่ใช่เกิดจากการแต่งตั้งจากหน่วยเหนือในส่วนกลางเพียงอย่างเดียว

4) เขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นแหล่งบริการ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการศึกษาควักกับการ ก่อร่างดูแลสถานศึกษา ดังนั้น เครื่องมืออุปกรณ์และเทคโนโลยี ข่าวสารและศักยภาพของ บุคลากรจะต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับพัฒนาการทางการศึกษา เศรษฐกิจ และ สังคมในระดับประเทศและในระดับสากล

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2545: 229-234) ได้ทำการศึกษาตัวบ่งชี้สำหรับการประเมินคุณภาพการ บริหารและการจัดการเขตพื้นที่ระดับการเขตพื้นที่พบว่ามี 11 มาตรฐาน 69 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

1) มาตรฐานการเรียนรู้ของนักเรียนด้านเนื้อหาและด้านผลการปฏิบัติงาน มี 7 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ นักเรียนมีความรู้และทักษะตามที่กำหนดในหลักสูตร นักเรียนสามารถปฏิบัติงานใช้ ประโยชน์สิ่งทีเรียนรู้ตามกรอบมาตรฐานเนื้อหา นักเรียนมีความสุขในการเรียน และมีงานทำ/เรียน ต่อเมื่อเรียนจบ นักเรียนและผู้ปกครองมีความพึงพอใจ ร้อยละของโรงเรียนที่นักเรียนมีผลการเรียน ตามเกณฑ์ที่กำหนด และร้อยละของ โรงเรียนที่มีนักเรียนเรียนต่อ/มีงานทำเมื่อเรียนจบตามเป้าหมาย

2) มาตรฐานการปฏิบัติงานของครู มี 8 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ ครูได้รับการมอบหมายงานที่ตรงกับ ความรู้ความสามารถ และทำงานมีคุณภาพ ครูได้รับการนิเทศ และพัฒนาโดยใช้กระบวนการ ประเมินและพัฒนาตนเอง ครูมีส่วนร่วมในการพัฒนาวิชาชีพ และมีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียน ครูมีความพึงพอใจ มีความผูกพันและก้าวหน้าในอาชีพครู นักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน มีความพึงพอใจการปฏิบัติงานของครู ร้อยละของโรงเรียนที่มีปริมาณครูมีคุณภาพเป็นจำนวน พอเพียง ร้อยละของโรงเรียนที่คุณภาพของครู โดยเฉลี่ยผ่านเกณฑ์ที่เขตพื้นที่กำหนด และร้อยละ ของโรงเรียนที่ครูในโรงเรียนได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค

3) มาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนมี 9 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ ผู้บริหารมี วิสัยทัศน์ มีความสามารถในการบริหารเชิงกลยุทธ์ แบบอิงโรงเรียน ผู้บริหารทำหน้าที่บริหารงาน วิชาการได้อย่างมีคุณภาพ ผู้บริหารทำหน้าที่บริหารการเงิน ทรัพยากร อาคารสถานที่ได้อย่างมี คุณภาพ ผู้บริหารทำหน้าที่บริหารบุคลากรได้อย่างมีคุณภาพ ผู้บริหารสร้างความสัมพันธ์อันดี และ ร่วมมือกับ ผู้ปกครองและชุมชนพัฒนาผู้เรียน นักเรียน ครู และผู้ปกครองมีความพอใจในการ ปฏิบัติงานของบริหารโรงเรียน ร้อยละของโรงเรียนที่ผู้บริหารใช้การบริหารแบบอิงโรงเรียน แบบ

กลยุทธ์ ร้อยละของโรงเรียนที่ผู้บริหารสร้างเครือข่าย การดำเนินงานปฏิบัติการเรียนรู้ และร้อยละของโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาที่ผู้บริหารพัฒนาโรงเรียนก้าวหน้าชัดเจน

4) มาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้บริหารและกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

4.1) ความเหมาะสมในการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มี 5 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ การสำรวจสถานที่ การประสานงาน การดำเนินการด้านจัดตั้งสำนักงาน การสรรหา การคัดเลือก การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา ความเหมาะสมด้านคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา การจัดโครงสร้างอัตรากำลังของเขตพื้นที่การศึกษา และการออกแบบ การกำหนดโครงสร้างการบริหาร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

4.2) มาตรฐานด้านคุณลักษณะของกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา มี 4 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ มีภาวะผู้นำ มีวิสัยทัศน์ มีความสามารถในการบริหารการจัดการตามหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีสุขภาพร่างกายและจิตใจดี และร้อยละของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาที่มีคุณภาพตามเกณฑ์

4.3) มาตรฐานด้านการบริหารทั่วไปของเขตพื้นที่การศึกษา มี 7 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ มีหลักสูตรท้องถิ่น สื่อ/เทคโนโลยีการสอน อุปกรณ์การสอนที่เหมาะสม มีแผนบริหารให้โรงเรียนพร้อมทางด้านอาคาร สถานที่ บรรยากาศในการเรียน มีนโยบายและแผนสร้างความพร้อมด้านตัวนักเรียนทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ มีระบบบริหารจัดการที่ดีและมีความร่วมมือจากชุมชน มีแผนระยะยาวในการจัดตั้ง ยุบรวม ปิด โรงเรียน สนองความต้องการของท้องถิ่น ร้อยละของกรรมการบริหารที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และร้อยละของโรงเรียนที่นักเรียนครบตามเกณฑ์ของเขตพื้นที่การศึกษา

4.4) มาตรฐานด้านการบริหารวิชาการในระดับเขตพื้นที่การศึกษา มี 8 ตัว บ่งชี้ แผนกำลังคน สรรหา คัดเลือก มอบหมาย นิเทศ ประเมินบุคคลที่ดี มีแผนพัฒนาบุคลากร ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร การสร้างองค์ความรู้ ส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ของนักเรียนทุกกลุ่ม ทุกระดับด้วยวิธีการหลากหลาย สนับสนุนโครงการพิเศษ/ส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพนักเรียน ประสานงานกับหน่วยงานนอก/ในเขตฯ เพื่อพัฒนาการศึกษาและแหล่งเรียนรู้ ติดตาม กำกับ ดูแล ประเมิน นิเทศ ให้ข้อเสนอแนะแก่โรงเรียนด้านวิชาการ การจัดเครือข่ายและการพัฒนาแหล่งทรัพยากรการเรียนรู้นอกและในเขตพื้นที่ และร้อยละของโรงเรียนที่มีความสำเร็จในการบริหารวิชาการเพื่อพัฒนาคุณภาพนักเรียน

4.5) มาตรฐานด้านการบริหาร ธุรการ การเงิน อาคาร สถานที่ของเขตพื้นที่การศึกษา มี 5 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ มีแผนพัฒนางานธุรการ งานการเงิน และงานอาคารสถานที่ของเขต และโรงเรียน ระดมทรัพยากร การบริหารการเงิน จัดทำระบบบัญชีและจัดให้มีระบบตรวจสอบ มีแผนการใช้อาคาร อุปกรณ์และการบำรุงรักษาที่มี ประสิทธิภาพทั้งของเขตพื้นที่การศึกษาและของ

โรงเรียน เปิดโอกาสให้โรงเรียนมีส่วนร่วมในการบริหารและวางระบบงาน และติดตามกำกับดูแล ประเมิน นิเทศและให้ข้อเสนอแนะแก่โรงเรียน

4.6) มาตรฐานด้านการบริหารเทคโนโลยีของเขตพื้นที่การศึกษา มี 7 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ มีความพยายามวางระบบเครือข่ายบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศในระยะยาว รวบรวม ข้อมูลและสามารถเรียกใช้ข้อมูลทุกชนิดในการตัดสินใจได้ ใช้เทคโนโลยีทุกรูปแบบในการเพิ่ม ประสิทธิภาพ การเรียนการสอนของโรงเรียน ใช้เทคโนโลยีทุกรูปแบบติดต่อ สื่อสาร ระหว่าง โรงเรียนเขตพื้นที่และชุมชน การสร้างเครือข่ายประชาสัมพันธ์ สื่อสารระหว่างโรงเรียน เขตพื้นที่ และชุมชน มีระบบการกำกับการใช้ การประเมินและพัฒนาระบบสารสนเทศอย่างต่อเนื่อง และร้อยละ ของโรงเรียนที่มีเทคโนโลยีพอเพียงและใช้เทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ

4.7) มาตรฐานด้านผลการดำเนินการ (ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการประเมิน ในรอบต่อไปเท่านั้น) มี 6 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ ปริมาณ คุณภาพ ความเสมอภาค ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเปลี่ยนแปลงด้านผลการเรียนรู้และการพัฒนานักเรียน ผลการปฏิบัติงานของครู การพัฒนาวิชาชีพครู ความผูกพันกับอาชีพในภาพรวม ผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนใน ภาพรวม ชื่อเสียงและการยอมรับจากชุมชนของที่โรงเรียน ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา การยอมรับ และความสนใจของชุมชนที่จะเข้าร่วมบริหารเขตพื้นที่การศึกษา และผลการปฏิบัติงานของ ผู้บริหาร/คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในภาพรวม

4.8) มาตรฐานด้านผลกระทบของการดำเนินงานต่อชุมชน (ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน สำหรับการประเมินในรอบต่อไป) มี 3 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เป็นผลทาง การศึกษา รวมทั้งองค์กรในและนอกเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งกิจการด้านการศึกษาและการพัฒนา ชุมชน และการพัฒนาความรู้สึกรักเป็นเจ้าของและการเข้ามามีบทบาทในการบริหารและตรวจสอบ การดำเนินงานของโรงเรียน

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2546 : VI-X) ดำเนินการการติดตามและประเมินผล การปฏิรูปการศึกษาในวาระครบรอบ 4 ปี ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พบว่า 1) โอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา ในแต่ละระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อัตราส่วนผู้เข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับประชากรในกลุ่มอายุ 15-17 ปี การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุคคล ครอบครัว องค์กร และสถาบัน สังคมอื่นยังไม่ประกาศใช้ การดำเนินการเพื่อถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา ไปยังองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังไม่แล้วเสร็จ ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเอกชนยังไม่ประกาศใช้ 2) คุณภาพการศึกษา ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพ ประกอบด้วย ครู สื่อการเรียนการสอน การประกันคุณภาพ และการบริหารจัดการ ผลการ ดำเนินการพบว่าการพัฒนาครูยังไม่บรรลุเป้าหมายที่สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการวัดและประเมินผล ผู้เรียนเป็นสำคัญได้ด้านสื่อการเรียนการสอนยังดำเนินการได้ไม่มาก ยังไม่ครบถ้วน การประกัน

คุณภาพการศึกษานุเคราะห์ทางการศึกษาบางส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และยังไม่นำไปปรับปรุงสถานศึกษาเท่าที่ควร การบริหารและการจัดการ กฎ ระเบียบยังไม่ได้เอื้ออำนวยความสะดวกกับการปฏิบัติงาน 3) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษา ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายยังมีปัญหาด้านงบประมาณ ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ยังมีมาก ทำให้เกิดความล่าช้า ซึ่งสรุปลักษณะของการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษาได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สรุปลักษณะการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา

สาระสำคัญ	ลักษณะการดำเนินงาน
1. ความเป็นเอกภาพ	○เขตพื้นที่การศึกษาควรมีสักยภาพและความคล่องตัวในการประสานงานกับหน่วยเหนือและสถานศึกษา และติดตามสนับสนุน ส่งเสริมประสานงานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาและสถานศึกษา และที่สำคัญเขตพื้นที่การศึกษา ต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นที่ยอมรับเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานและการยอมรับและเป็นแหล่งข้อมูล ศูนย์เครือข่ายที่สำคัญของเขตพื้นที่การศึกษา
2. การกระจายอำนาจ	○เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา มีลักษณะบริหารในรูปของคณะกรรมการ มีอิสระในการบริหารงานสามารถใช้ดำเนินการเป็นหน่วยงานประสานที่ดี และมีความโปร่งใส ในการกระจายอำนาจ 4 ด้าน คือ บริหารวิชาการ บริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ และบริหารทั่วไป ให้อำนาจแก่สถานศึกษาในการบริหารงานเบ็ดเสร็จ
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน	○เขตพื้นที่การศึกษา ควรมีลักษณะของการบริการให้ชุมชน เช่น หลักสูตรท้องถิ่น สื่อ อุปกรณ์ การจัดการเรียนการสอนสนองความต้องการของท้องถิ่น เป็นศูนย์รวมกิจกรรมการพัฒนาการเรียนและชุมชน เปิดโอกาสให้ชุมชน องค์กรตั้งคมในชุมชน เข้าร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และรับผิดชอบ

### 3.3 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

สุทัศน์ ขอบคำ (2540 : 164) ศึกษาเรื่องรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ผลการวิจัยในส่วนโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย ควรกระจายงาน ทรัพยากรและกระจายอำนาจตัดสินใจให้องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัด ดังนี้

1) การกระจายงาน ควรกระจายงานดังนี้ งานกำหนดนโยบาย และวางแผนจัดการศึกษาภายในจังหวัด งานจัดทำแผนขอตั้งงบประมาณประจำปี และจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่สถานศึกษาภายในจังหวัด งานควบคุมคุณภาพ มาตรฐานการศึกษาภายในจังหวัด งานจัดตั้ง ยุบรวม เลิก ล้ม โรงเรียน สถานศึกษา งานพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น งานนิเทศการเรียนการสอน งานสนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน งานจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก สนับสนุนการเรียนการสอน งานดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณ งานดำเนินการพัสดุ งานวางแผนอัตรากำลังบุคลากร งานสรรหาและคัดเลือกบุคลากร งานบรรจุและแต่งตั้งบุคลากร งานพัฒนาบุคลากร งานพิจารณาเลื่อนระดับตำแหน่ง และการให้ควมดีความชอบ งานประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร งานดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร งานติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาภายในจังหวัด งานพัฒนาสื่อที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น งานสถิติข้อมูลทางการศึกษาของจังหวัดและงานวิจัยทดลอง เพื่อพัฒนาการศึกษาของจังหวัด

2) การกระจายทรัพยากร ควรดำเนินการให้มีการจัดสรรงบประมาณมาให้องค์กรทางการศึกษาในจังหวัด ในลักษณะงบบุคลากรหัว และเพิ่มพิเศษตามความจำเป็นของสภาพพื้นที่ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบลงทุนทางการศึกษามาให้องค์กรการศึกษาในจังหวัดตามแผนที่ตั้งสถานศึกษาและตามเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษา ให้มีการกำหนดมาตรฐานของสถานศึกษา แต่ละระดับการศึกษาหรือประเภทการศึกษาไว้ว่า มาตรฐานขั้นต่ำหรือขั้นสูงมีองค์ประกอบอะไรบ้าง เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ ให้ส่วนกลางสนับสนุนอัตรากำลังบุคลากรเพิ่มตามกรอบแผนอัตรากำลังคนที่ขาด และให้มีการเกลี่ยอัตราบุคลากรที่มีอยู่ในจังหวัด เพื่อทำหน้าที่สอนให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด ให้มีการนำภาษีท้องถิ่นมาช่วยในการจัดการศึกษา ให้มีการตั้งกองทุนการศึกษาท้องถิ่น และให้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากร

3) ให้องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัด มีอำนาจกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา อำนาจจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี อำนาจจัดตั้ง ยุบ เลิก ล้ม รวมโรงเรียน อำนาจบริหารงานวิชาการ อำนาจบริหารงานงบประมาณ อำนาจบริหารงานบุคคล อำนาจเบิกจ่ายงบประมาณและดำเนินการพัสดุ อำนาจควบคุมคุณภาพและประกันคุณภาพการศึกษาในจังหวัด และอำนาจกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541 : 96 – 97) ศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ผลการวิจัยเสนอว่า สถานศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติที่สำคัญและแท้จริงในการจัด

การศึกษา ดังนั้น สถานศึกษาควรมีความเป็นอิสระ และมีความยืดหยุ่นในการจัดการศึกษาเพื่อให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง และเพื่อให้สถานศึกษาเป็นของชุมชน และสามารถสะท้อนภูมิปัญญาท้องถิ่นได้

ผู้บริหารสถานศึกษา ควรเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ในการบริหาร การศึกษา มีคุณธรรม และมีวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาสามารถสนองตอบต่อ ความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง วิธีการบริหาร จึงน่าจะใช้การบริหารโดยใช้สถานศึกษา เป็นฐาน (school – based management)

ผู้บริหารสถานศึกษา ควรมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการจัดทำนโยบายและ แผนของสถานศึกษา หลักสูตร บริหารบุคลากร และบริหารการเงินและงบประมาณของ สถานศึกษา จัดระบบประกันคุณภาพและระบบสารสนเทศของสถานศึกษา การแสวงหาความ ร่วมมือ และส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และปฏิบัติการกิจ ตามที่คณะกรรมการสถานศึกษาเสนอแนะ

คณะกรรมการสถานศึกษา ควรทำหน้าที่เป็นกรรมการส่งเสริมการปฏิบัติของสถานศึกษา โดยทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory board) มากกว่าจะทำหน้าที่เป็นคณะ กรรมการบริหาร (executive board) ดังนั้น คณะกรรมการสถานศึกษาจึงควรมีบทบาทที่เกี่ยวกับการ ช่วยเหลือ แนะนำ ประเมิน และอนุมัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย แผน งบประมาณ บุคคลและ หลักสูตรของสถานศึกษานั้น ๆ

Carlson. (1996 : 263-266) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจเป็นหลักการหนึ่งในการ บริหารงานที่มีการต่อโอน (Transfer) อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจาก ส่วนกลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์การหรือตามลำดับชั้นขององค์การ โดยให้ ทุกส่วนขององค์การ มีส่วนในการตัดสินใจ ทั้งนี้การให้บุคคลและคณะบุคคล หรือท้องถิ่นมีส่วน ร่วมในการบริหารเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจกรรมการบริหาร การศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์การ มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ และทำให้กระบวนการ บริหารมีความเข้มแข็ง สะดวกและรวดเร็ว ผู้บริหารระดับต่าง ๆ สามารถพึ่งตนเองได้ และกระตุ้น สถานศึกษาและชุมชนได้

ชลดา จิตวิวัฒน์พงศ์ ( 2538, 52) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่น พบว่าประเทศญี่ปุ่นได้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปทั่วประเทศ แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น การบริหารบุคคลได้กระจายอำนาจไปยังจังหวัดที่ สามารถบรรจุ แต่งตั้งโยกย้าย ถอดถอนหรือเลื่อนตำแหน่งได้ การบริหารงบประมาณผ่าน คณะกรรมการท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณ อย่างไรก็ตามทุกฝ่าย ต่างเห็นว่าตัวแปรที่สำคัญที่จะช่วยให้กระจายอำนาจได้ผลมี 2 ประการดังนี้

1) ประชาชนต้องมีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา รัฐยินยอมให้ประชาชนมีการเคลื่อนไหวทางสังคมได้ ซึ่งหมายถึง ประชาชนต้องมีความรู้ ได้รับการศึกษาอย่างน้อยระดับมัธยมศึกษา

2) งบประมาณท้องถิ่นได้รับงบประมาณน้อยเท่าไร ประชาชนยังมีความต้องการด้านการศึกษามากขึ้นต่อไปอีก

ทวีสิทธิ์ คำรักษ์ และคณะ (2542 : 29-30) ได้ศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า

1) ในแง่กฎหมาย พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังไม่ได้กำหนดให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและมีผู้เข้าใจหลักการหรือเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติน้อยมาก โดยไม่ทราบว่าในอนาคตจะมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดหรือทุกระดับตามความพร้อม

2) ในแง่การปฏิบัติยังไม่มีการเตรียมความพร้อมที่ดีพอ โครงสร้างองค์กรของ อบต. ไม่มีส่วนงานใดที่เตรียมรับผิดชอบด้านการศึกษา ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นยังเข้าใจไม่ตรงกันอาจเป็นเพราะไม่มีเอกภาพและความชัดเจนด้านนโยบาย นอกจากนี้สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และทัศนคติทั้งในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคยังไม่เกื้อกูลต่อการกระจายอำนาจการศึกษาไปให้ส่วนท้องถิ่น ประชาชน และ อบต. มักจะคำนึงถึงเรื่องปากท้อง รายได้ สุขภาพ ราคาพืชผลตกต่ำ และการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการจัดการศึกษา และเห็นว่าการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของรัฐที่จะต้องจัดให้ แต่ยินดีที่จะมีส่วนร่วมให้มากขึ้น หากจะถ่ายโอนอำนาจก็ควรจะต้องโอนงบประมาณและบุคลากรไปด้วย

อย่างไรก็ดี พบว่า อบต. หลายแห่งเริ่มเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น มีส่วนร่วมในศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการฝึกอาชีพ แต่หน่วยงานของรัฐก็ยังมีบทบาทสำคัญทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ ส่วนการศึกษาในระบบสมาชิกสภาพหรือกรรมการบริหาร อบต. ก็มีส่วนร่วมแต่น้อย เช่น การร่วมเป็นกรรมการ โรงเรียนและจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

จากรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะมีปัญหา เช่น ความไม่เข้าใจในหลักการ หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การเตรียมบุคคลที่รับผิดชอบด้านการศึกษาในท้องถิ่น หรือกล่าวง่าย ๆ ก็คือ การจัดคนในกรอบโครงสร้าง ความไม่ชัดเจนในนโยบาย จึงยากที่องค์กรจะปฏิบัติ การกระจายงบประมาณ และงบประมาณที่มีจำกัด ซึ่งเป็นปัญหาหลักที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรไม่ว่าจะเป็นเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนประเด็นปัญหาด้านเทคนิค เช่น การที่ส่วนกลางตัดสินใจปัญหา โดยมีข้อมูลไม่ชัดเจน ทำให้ไม่สนองหรือสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น



สมเด็จพระติ พงษ์ไพบูลย์ และคณะ (2542 : 21) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจผู้  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้แทน อบต. เกือบทั้งหมดต้องการจัดการศึกษาด้วยตนเอง  
เนื่องจากจะทำให้การศึกษาสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัด  
การศึกษาด้วยตนเอง สำหรับอำนาจการบริหารจัดการที่ท้องถิ่นต้องการอำนาจการบริหารงาน  
บุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานงบประมาณ ส่วนระดับการศึกษาที่ต้องการจัด  
เห็นว่าขึ้นอยู่กับความพร้อมของ อบต. แต่ละแห่ง ในด้านปัญหาอุปสรรคที่เห็นว่าอาจจะเกิดขึ้น คือ  
ปัญหาการยอมรับจากภายนอกเกี่ยวกับความรู้และความสามารถของ อบต. ซึ่งเป็นเรื่องที่ อบต. แต่  
ละแห่งจะต้องพัฒนาตนเอง

สรุป การกระจายอำนาจทางการศึกษา จากกระทรวงไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และ  
สถานศึกษา นั้นควรกระจายงานหลัก เช่น งานบริหารวิชาการ งานบริหารงบประมาณ งานบริหาร  
บุคคล งานบริหารทั่วไป และกระจายการตัดสินใจ เพื่อให้มีอิสระในการบริหารจัดการตาม  
สภาพ บทบาทและอำนาจของหน่วยงาน เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นหน่วยงาน  
ประสานและบริการ ก็มีอำนาจในระดับหนึ่ง เพื่อเสมือนเป็นพี่เลี้ยงแก่สถานศึกษาให้สถานศึกษา  
บริหารงานอิสระโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ และอำนาจที่แท้จริงควรลงสู่สถานศึกษา

### 3.4 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2542 : 87 - 90) ได้ทำการศึกษาดูแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา  
มีจุดมุ่งหมายเพื่อทดสอบความเป็นไปได้ของตัวแปร 6 ตัว คือ จำนวนประชากร อัตราความ  
หนาแน่นของประชากร จำนวนสถานศึกษา ลักษณะภูมิศาสตร์ การคมนาคมและการสื่อสาร เขต  
อำเภอ และลักษณะเฉพาะทางสังคมวัฒนธรรมในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้  
ในการทดลอง คือ จังหวัดที่มีลักษณะต่างกัน 4 ลักษณะ คือ นครราชสีมา แม่ฮ่องสอน ยะลา และ  
พระนครศรีอยุธยา เลือกโดยวิธีการสุ่มหลายขั้นตอนผลการทดลองพบว่าตัวแปรที่ควรนำมาใช้  
กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา มี 4 ตัวแปร คือ จำนวนประชากร เขตอำเภอ จำนวนสถานศึกษา และ  
ลักษณะภูมิศาสตร์ การคมนาคมและการสื่อสารส่วนอัตราความหนาแน่นของประชากร และ  
ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม มิได้นำมาเป็นตัวกำหนด โดยที่แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจะมี  
จำนวนประชากรระหว่าง 150,000 – 200,000 คน อำเภอ จะไม่แยกอำเภอแต่รวมอำเภอได้และควรร  
รวมอำเภอที่มีเขตติดต่อกัน เพื่อความสะดวกในการประสานงาน จำนวนสถานศึกษาควรมีประมาณ  
100 แห่ง และลักษณะภูมิศาสตร์การคมนาคมและการสื่อสาร ควรพิจารณาถึงความสะดวกในการ  
สื่อสารภายในเขตพื้นที่การศึกษา โดยสามารถเดินทางไป – กลับได้ภายใน 1 วัน มีข้อเสนอแนะ  
ของการกำหนดเขตพื้นที่เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะของพื้นที่ทั่วไปควรมีจำนวนประชากร  
200,000 คน เป็นตัวแปรหลัก ส่วนตัวแปร เขตอำเภอ และจำนวนสถานศึกษาเป็นตัวแปรรอง และ  
ลักษณะของพื้นที่พิเศษที่มีความยากลำบากในการคมนาคม ควรใช้ตัวแปรลักษณะภูมิศาสตร์ การ

คมนาคม และการสื่อสารเป็นตัวแปรหลักพิจารณาประกอบกับตัวแปรเขตอำเภอ เพราะอำเภอติดต่อกันจึงจะช่วยให้การติดต่อสื่อสาร สะดวกขึ้น ส่วนจำนวนประชากรและจำนวนสถานศึกษานำมาพิจารณาเพื่อจัดให้แก่ละเขตพื้นที่การศึกษามีขนาดใกล้เคียงกัน

เมื่อพิจารณาถึงภูมิหลังการจัดการวิจัยในเรื่องดังกล่าวนี้ เพราะเขตพื้นที่การศึกษามีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การดำเนินงานการบริหารและจัดการศึกษาในแต่ละพื้นที่การศึกษาย่อมขึ้นอยู่กับคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ที่ค่อนข้างมีอำนาจและมีอิทธิพลพอสมควร การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาต้องละเอียดรอบคอบให้เกิดความเหลื่อมล้ำน้อยที่สุด แต่จากการบริหารจัดการการศึกษาที่ผ่านมายึดเขตการปกครองที่มีกรอบสายงานทั้งระดับจังหวัดและอำเภอเป็นหลัก ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำทั้งขนาดและปริมาณงาน เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าว และให้การบริหารจัดการศึกษามีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การกำหนดเขตพื้นที่ใหม่เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการอย่างรอบคอบและรัดกุม ไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกขัดแย้งกับความคุ้นเคยกระทรวงศึกษาธิการ ตระหนักและพยายามที่จะลดผลกระทบที่เกิดขึ้นให้น้อยที่สุด จึงได้ทำการศึกษาตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาด้วยความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยการสนับสนุนงบประมาณจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ซึ่งพบตัวแปรที่น่าจะนำมาพิจารณากำหนดพื้นที่การศึกษา จำนวน 6 ตัวแปร คือจำนวนประชากร อัตราความหนาแน่นของประชากร จำนวนสถานศึกษา ลักษณะภูมิศาสตร์ คมนาคมและการสื่อสารเขตอำเภอและลักษณะเฉพาะทางสังคมและวัฒนธรรมทั้ง 6 ตัวแปรนี้ได้มาจากการศึกษาตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา (ระยะที่ 1) โดยการสอบถามความคิดเห็นเชิงปริมาณจากผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่นระดับอำเภอและระดับจังหวัด รวมถึงการสนทนากลุ่มผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับอำเภอ ซึ่งแต่ละตัวแปรมีความเหมาะสมต่อการนำไปใช้ในพื้นที่แตกต่างกันไปตามคุณลักษณะของตัวแปรและพื้นที่ที่น่าสนใจและในการวิจัยครั้งนี้ ลักษณะเฉพาะทางสังคมและวัฒนธรรม นั้นหมายถึง ความเป็นลักษณะของชุมชนที่มีเอกลักษณ์หรือมีความเฉพาะทางด้านสังคม ความเป็นอยู่ เชื้อชาติ ประเพณี วิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมเป็นต้น ที่ทำให้เกิดกิจกรรมในทางสังคมของชุมชนนั้นเป็นไปได้ราบรื่น และมีความเป็นกลุ่มกัน ผลการศึกษาระยะที่ 1 มีข้อเสนอให้พิจารณาใช้ตัวแปรนี้ด้วยความรอบคอบ โดยมีข้อเสนอแนะว่าเน้นให้คำนึงถึงความต้องการและความรู้สึกของชุมชนมิให้เกิดความแปลกแยกขัดแย้ง เช่นชุมชนที่รวมกลุ่มกันตามลักษณะเฉพาะอยู่แล้วไม่ควรแยกแบ่งชุมชนนั้นออกจากกัน ส่วนชุมชนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมอยู่ร่วมกันอย่างปกติอยู่แล้วก็ไม่ควรกำหนดแบ่งแยกกลุ่มวัฒนธรรม ทั้งนี้มีข้อคิดว่าการพิจารณาตัวแปรนี้ควรให้คนในพื้นที่พิจารณาเป็นหลัก

เมื่อคณะวิจัยได้ทำการวิจัยเชิงลึกเพื่อทดสอบความเป็นไปได้ของการกำหนดตัวแปรมา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา จากกลุ่มตัวอย่าง 4 จังหวัด คือ นครราชสีมา แม่ฮ่องสอน ยะลา และ

พระนครศรีอยุธยา ซึ่งพบว่าลักษณะเฉพาะทางสังคมวัฒนธรรมมีเพียงจังหวัดแม่ฮ่องสอนจังหวัดเดียวที่กล่าวถึงตัวแปรนี้เป็นอันดับสอง ด้วยเหตุผลว่าแม่ฮ่องสอนมีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลาย เนื่องจากมีชนเผ่าต่าง ๆ ถึง 8 กลุ่ม ซึ่งแต่ละเผ่ามีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ความเชื่อ ศาสนา ความเป็นอยู่ บางหมู่บ้านมีหลายเผ่าอยู่ร่วมกัน วัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกันและอยู่ร่วมกันมานานของชุมชนไม่ควรแยกกัน แต่ก็มีกล่าวถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมอยู่ในพื้นที่จะเป็นข้อมูลในการจัดการศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่น และหากสามารถกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีลักษณะทางสังคมวัฒนธรรมที่คล้ายกันจะเอื้อต่อการพัฒนาการศึกษา โดยสรุปแล้วตัวแปรลักษณะทางสังคมวัฒนธรรมเป็นตัวแปรที่ละเอียดอ่อนมากเป็นตัวแปรสำคัญ และหากนำมาใช้ต้องรอบคอบอย่างยิ่งจึงเป็นสาเหตุที่ไม่นำลักษณะเฉพาะทางสังคมและวัฒนธรรมมาใช้กำหนดเขตพื้นที่

ส่วนในระดับอำเภอขนาดใหญ่ที่ตกเป็นกลุ่มตัวอย่างคืออำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา มีประชากรถึง 400,000 คน ซึ่งควรจะต้องแบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษา แต่คนท้องถิ่นไม่ยอมแบ่งยังคงความต้องการให้เป็นเขตพื้นที่การศึกษาเดียวเพราะความคุ้นเคยความเคยชินของคนท้องถิ่นซึ่งต่างก็ยึดถือและเคารพสิ่งเดียวกัน หากต้องแบ่งแยกเป็น 2 เขต อาจเกิดความขัดแย้งความรู้สึก เช่น การนับถือย่าโมของคนในอำเภอเมืองนครราชสีมา การแยกอำเภอจึงเป็นไปได้

นอกจากนี้ยังอีกเหตุผลที่ทำให้ตัวแปรด้านสังคมวัฒนธรรม ไม่ถูกนำมากำหนดเขตพื้นที่การศึกษา เพราะคนไทยมีลักษณะประนีประนอม ถึงแม้จะมีความแตกต่างทางวัฒนธรรมอยู่บ้างแต่คนไทยก็ยอมรับได้อย่างกลมกลืน มีการผสมผสานทางวัฒนธรรมอยู่ร่วมกันเป็นสังคมเดียวกัน

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 85) การวิจัยการศึกษาตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา เป็น 175 เขต ซึ่งผลการวิจัยพบว่าจังหวัดภูเก็ตสามารถมีเขตพื้นที่การศึกษาได้เพียงเขตเดียว ซึ่งรวมการจัดการศึกษาในระบบทั้งหมด ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษา และโรงเรียนเอกชนที่จัดการเรียนการสอนระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และโรงเรียนเอกชนที่จัดการเรียนการสอนระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา อยู่ในการดูแลบริหารจัดการเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมด โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากฎเกิดเป็นผู้บริหารสูงสุดและบริหารงานโดยมีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาดูแลระดับนโยบาย ซึ่งการประกาศกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดและการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีผลต่อการบริหารงานจัดการการศึกษาเดิมของเขตพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีข้อดีและข้อเสียต่อการบริหารการจัดการศึกษาของจังหวัดภูเก็ตโดยรวม โดยเฉพาะโครงสร้างการบังคับบัญชาสั่งลงสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 หมวด 2 มาตรา 33 ที่ว่า “การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้วยอื่น ๆ ประกอบกัน”

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2547) จากรายงานของคณะกรรมการศึกษาธิการ ระบุว่า การกำหนดเขตพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ ครอบคลุมอำเภอจำนวนมาก ระยะทางระหว่าง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษาห่างไกล ทำให้การกำกับดูแลติดตามประเมินผลทำได้ ไม่ทั่วถึง

ศิริชัย กาญจนวาสีและคณะ (2549) ได้พบว่า การบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่ การศึกษายังมีความไม่พอดีในหลายเรื่อง อาทิ จำนวนสถานศึกษาที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการ ของเขตพื้นที่การศึกษา รายงานการให้การสนับสนุนการศึกษาแก่สถานศึกษา ความกว้างขวางของ เขตพื้นที่การศึกษา ปริมาณผู้ปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับปริมาณและประสิทธิภาพการให้บริการ การ พัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการบริหารจัดการศึกษา การสนับสนุนให้บริการการศึกษา ขึ้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยภาพรวมแล้ว การบริหารจัดการศึกษารูปแบบเขต พื้นที่การศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ควรปรับปรุงให้มีศักยภาพและมีประสิทธิภาพ มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ควรมีขนาดเหมาะสมและเพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา เด็ก และเยาวชนไทยให้มีความสมบูรณ์บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ด้วย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2549: 62 – 65) ได้รายงานผลการ ติดตามการดำเนินงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขตครั้งที่ 5/2547 เพื่อศึกษาสภาพการ บริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขตพบว่า

1. ด้านบุคลากร ในแต่ละสำนักงานเขตพื้นที่ที่มีจำนวนเจ้าหน้าที่เฉลี่ย 109 คน สำนักงานเขตพื้นที่ที่มีเจ้าหน้าที่มากที่สุดคืออุบลราชธานี มีจำนวน 217 คนและสำนักงานเขตพื้นที่ ที่มีเจ้าหน้าที่น้อยที่สุดคือ ลำปางเขต 3 มีบุคลากรจำนวน 40 คน แสดงถึงความแตกต่างที่มีมาก ซึ่ง อาจมีผลต่อประสิทธิภาพ ในสถานศึกษา ขาดอัตรากำลัง โดยเฉพาะ โรงเรียนช่วงชั้นที่ 1 – 2 มีครูไม่ ครบชั้นเรียน ขาดการพัฒนาบุคลากร และนักเรียนติดขัดด้วยงบประมาณ และสถานที่

2. ด้านงบประมาณ ระบบการจัดงบประมาณไม่เหมาะสมและ ค่าเช่า ขาด งบประมาณการสนับสนุนการจัดการศึกษา เช่น สื่อ นวัตกรรมที่ทันสมัย งบประมาณที่จะสร้าง ขวัญกำลังใจ กรณีเขตพื้นที่ที่มีความยากลำบาก และเสี่ยงภัย ขาดแคลนอุปกรณ์ ICT ที่ทันสมัย และมีคุณภาพ การขาดแคลนโทรศัพท์ ทำให้การประสานงานขาดความคล่องตัว

3. ด้านบริหารทั่วไป การเปลี่ยนแปลงนโยบายจากผู้บริหาร บ่อยครั้งเกิด ผลกระทบต่อการปฏิบัติงานตามแผนงานเดิม

4. ด้านวิชาการ การติดตามนิเทศ ตรวจโรงเรียนมีอุปสรรค ทำงานประมาณ และการเดินทาง นอกจากนี้ความซ้ำซ้อนในการตรวจราชการ ของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวง ในเขต พื้นที่การศึกษา ไม่สอดคล้องกัน

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2547: ก – จ) ได้ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติการ บริหารและการจัดการศึกษาโดยภาพรวม ปีงบประมาณ 2546 จากหลายแหล่ง ได้แก่ หน่วยงานที่

เกี่ยวข้องกับสื่อและสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และจากการประชุมสัมมนา ซึ่งผลการติดตามและประเมินผลสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาดังนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจำนวนเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต โดยให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการศึกษาให้สอดคล้องกับส่วนกลาง การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา และหน่วยงาน การส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตร กำกับ ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษา จากการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วง 6 เดือนแรก ในขณะที่ยังไม่มีประกาศกระทรวงเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการของเขตพื้นที่การศึกษาและกฎกระทรวง การสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งกฎกระทรวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา การดำเนินการจึงยังทำไม่ได้เต็มที่ ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่อีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบรรจุคนลงปฏิบัติงาน การเบิกจ่ายงบประมาณ ความพร้อมของอาคารสถานที่ในการรองรับบุคลากรที่เพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลให้เขตพื้นที่การศึกษายังไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547) โดยสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตั้งคณะทำงาน ศึกษาแนวทางการพัฒนาเขตพื้นที่การศึกษาที่มีบริบทต่างกัน จากเขตพื้นที่การศึกษาทั้งสิ้น 175 เขต สรุปได้ดังนี้ การศึกษาคครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เขตพื้นที่การศึกษามีการบริหารจัดการในรูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทที่เป็นจริง โดยเน้นการลดขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง และจากผลการศึกษา พบว่า บริบทความแตกต่างของเขตพื้นที่การศึกษามี 4 เรื่อง คือ ความทั่วถึงในการติดต่อสื่อสาร ความรวดเร็วในการเดินทางคมนาคม ความพอเพียงและประสบการณ์ของครูและบุคลากรทางการศึกษา ความแตกต่างทางสังคม วัฒนธรรม และภูมิศาสตร์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษา 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารทั่วไป ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณการเงิน ด้านบริหารบุคลากร และจากการสำรวจข้อมูลสามารถแยกเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกลุ่มตามบริบทได้ดังนี้

### 1. ความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

เขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในกลุ่มนี้มีจำนวน 27 เขตคิดเป็นร้อยละ 15.43 ซึ่งโดยภาพรวมแล้ว มีความทั่วถึงในการติดต่อสื่อสาร และการเดินทางสื่อสาร การประสานงานได้สะดวกรวดเร็ว นอกจากนี้สภาพสังคม วัฒนธรรม และสภาพภูมิศาสตร์โดยรวมไม่แตกต่างหลากหลาย อนึ่งเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาจัดเขตพื้นที่การศึกษาไว้ในกลุ่มนี้ ได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษาที่มีโรงเรียนขาดอุปกรณ์และครุภัณฑ์จำเป็นเพื่อการสื่อสารมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 20 ของโรงเรียนทั้งหมด การคมนาคมระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาใช้เวลาเฉลี่ยเกิน 30 นาที มีจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของโรงเรียนทั้งหมด อาคารสำนักงานเพียงพอและมีบุคลากรในสำนักงานมากกว่า 100 คน นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนขนาดเล็กที่มีครูไม่ครบห้อง หรือสาขาวิชาไม่เกินร้อยละ 20 ของโรงเรียนทั้งหมด

## 2. กลุ่มยุ่งยากในการบริหารจัดการ

เขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในกลุ่มนี้มีจำนวน 148 เขต คิดเป็นร้อยละ 72 (เขตที่มีการเดินทางคมนาคมใช้เวลานาน จำนวน 42 เขต คิดเป็นร้อยละ 24 เขต ที่มีบุคลากรน้อย 12 เขต คิดเป็นร้อยละ 6.48 และเขตที่มีโรงเรียนขนาดเล็กมาก จำนวน 72 เขต คิดเป็นร้อยละ 41.14) ซึ่งโดยภาพรวมแล้วเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในกลุ่มนี้เป็นเขตพื้นที่การศึกษาที่มีความไม่ทั่วถึงในการติดต่อสื่อสาร การเดินทางประสานงานที่ไม่สะดวก ใช้เวลานาน สภาพสังคม วัฒนธรรม และภูมิศาสตร์โดยรวมไม่มีความแตกต่างหลากหลาย อนึ่งเกณฑ์นี้ที่ใช้ในการจัดเขตพื้นที่การศึกษาไว้ในกลุ่มนี้ ได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษาที่มีโรงเรียนขาดอุปกรณ์และครุภัณฑ์จำเป็นเพื่อการสื่อสารมีจำนวนเกินร้อยละ 20 ของโรงเรียนทั้งหมด การคมนาคมระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาใช้เวลาเฉลี่ยเกิน 30 นาที เกินร้อยละ 10 ของจำนวนโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษา อาคารสำนักงานไม่เพียงพอหรือเพียงพอแต่สภาพอาจต้องปรับปรุงอย่างมาก และมีบุคลากรในสำนักงานน้อยกว่า 100 คน นอกจากนี้มีโรงเรียนขนาดเล็กที่มีครูไม่ครบห้องหรือสาขาวิชาเกินร้อยละ 20 ของจำนวนโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษา

## 3. กลุ่มที่มีลักษณะพิเศษหลากหลายในการบริหารจัดการ

เขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในกลุ่มนี้มีจำนวน 22 เขต คิดเป็นร้อยละ 12.57 ซึ่งโดยภาพรวมแล้วเขตพื้นที่การศึกษา ที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้มีความไม่ทั่วถึงในการติดต่อสื่อสาร การเดินทางสื่อสารประสานงานไม่สะดวก ใช้เวลานาน สภาพสังคม วัฒนธรรม และภูมิศาสตร์ โดยรวมมีความแตกต่างหลากหลายและมีสภาพต่างจากปกติ โดยทั่วไปมีโรงเรียนขาดอุปกรณ์และครุภัณฑ์จำเป็นเพื่อการสื่อสารจำนวนเกินร้อยละ 20 ของโรงเรียนในเขต การคมนาคมระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาใช้เวลาเฉลี่ยเกินกว่า 30 นาที มีจำนวนเกินร้อยละ 10 ของจำนวนโรงเรียนในเขต นอกจากนี้ อาคารสำนักงานไม่เพียงพอหรือเพียงพอแต่สภาพต้องปรับปรุงอีกมาก และบุคลากรในสำนักงานน้อยกว่า 100 คน นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนขนาดเล็กที่มีครูไม่ครบ ห้องหรือสาขาวิชาเกินร้อยละ 20 ของจำนวนโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษา

สรุป หลังจากประกาศเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขตมีหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานระดับนโยบาย หน่วยงานบังคับบัญชา หน่วยงานอื่น ๆ ได้ติดตามผลการดำเนินงาน ปัญหาที่พบมากที่สุด

1.ด้านบุคลากร บุคลากรเขตพื้นที่การศึกษามีน้อย ไม่สอดคล้องกับจำนวนโรงเรียนจำนวนมากที่ต้องดูแล ติดตาม นิเทศหรือพัฒนาครูและบุคลากรในโรงเรียน

2.ด้านงบประมาณ ที่จัดสรรให้ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ทั่วถึงและเหมาะสมกับประเภทของโรงเรียน

3.ด้านวิชาการ ด้วยจำนวนบุคลากรของเขต งบประมาณที่ไม่เหมาะสมกับจำนวนโรงเรียน จำนวนนักเรียน จำนวนครูที่รับผิดชอบและระยะทาง ทำให้การนิเทศ ติดตาม เป็นไปได้ไม่เต็มที่ มีผลต่อคุณภาพการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา