

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยกำหนดสิทธิ เสรีภาพในการศึกษาไว้ในมาตรา 49 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา ไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และในแนวนโยบายด้านการศึกษา ยังส่งเสริมให้มีการพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานการจัดการศึกษาในทุก รูปแบบ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและยึดมั่นในระบอบการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในมาตรา 80 (3) และที่สำคัญที่รัฐเปิดโอกาสให้องค์กรสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ดังในมาตรา 80 (4) ที่ว่า “ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียม และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550: 23-24) สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 โดยมีหลักการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาที่สำคัญในมาตรา 9 (2) “มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในท้องถิ่นให้มีการพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นเอง ดังกำหนดไว้ในมาตรา 78 และเพื่อให้สอดคล้องกับมาตราที่ 9 (2) ในหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา ได้กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษาให้มากที่สุด

ตามหลักการกระจายอำนาจในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2545: 25) ได้กำหนดไว้ในมาตรา 39

“ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา และ สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” ซึ่งเป็นองค์กรที่ดูแลประสานและจัด การศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้กำหนดไว้ในมาตรา 37 ว่า “ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความ เหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา”

การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษามีความสำคัญต่อการบริหารจัดการการศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษา และสถานศึกษาอย่างมาก ซึ่งเป็นประเด็นถกเถียงกันมากเริ่มตั้งแต่ ใน พ.ศ. 2542 ขณะที่ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำลังผ่านกระบวนการพิจารณาให้รัฐสภา และมีความชัดเจน พอควรแล้ว กระทรวงศึกษาธิการได้เตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิรูปการศึกษา โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชุมพล ศิลปอาชา) ในขณะนั้น (สำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2542) ได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาใน กระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการชุดดังกล่าว ได้ศึกษาและวิเคราะห์สภาพและปัญหาของการจัด การศึกษาที่ดำเนินการอยู่ในขณะนั้นและเห็นว่า หากจะให้ระบบการศึกษามีประสิทธิภาพ และเกิด ประสิทธิภาพตามเป้าหมาย ควรยึดหลักการ 3 ประการ ในการบริหารงานการศึกษาใหม่ คือ หลัก ความเป็นเอกภาพ หลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งหลักการ ดังกล่าวเป็นการกำหนดกรอบพิจารณาเขตพื้นที่การศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545 : 7-9) ดังนี้

1) แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาควรมีปริมาณงานพอเหมาะและใกล้เคียงกัน ซึ่งจะส่งผล ทำให้การบริหารและการจัดการมีประสิทธิภาพ

2) เขตพื้นที่การศึกษาควรสอดคล้องกับเขตปกครองที่ไม่ใหญ่ไม่เล็กเกินไป สะท้อน ความเป็นท้องถิ่นที่ประชาชนมีความคุ้นเคยและผูกพันอยู่แล้ว ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม ได้อย่างเต็มที่

3) คำนึงถึงความประหยัดและความคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และมี การเชื่อมโยง การจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมกับองค์กรต่าง ๆ

ตามหลักการดังกล่าว คณะกรรมการเสนอให้กระจายอำนาจ ไปให้หน่วยปฏิบัติใน พื้นที่ซึ่งได้แก่ สถานศึกษา และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมอื่น โดย ให้กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีขนาดไม่ใหญ่นัก สามารถรับรู้และรองรับความต้องการของ ชุมชน และประชาชนในพื้นที่ และมุ่งให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมดำเนินการ ได้อย่างแท้จริง คณะกรรมการเห็นว่าการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามเกณฑ์จังหวัดดังที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับ หลักการบริหารงานแนวใหม่ เพราะจังหวัดมีจำนวนประชากรและสถานศึกษาแตกต่างกันหลาย กันอย่างมากจนก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและความลักลั่นกันในด้านต่างๆ หากยึดเขตพื้นที่

จังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษาจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการบริหารจัดการ ขณะเดียวกัน การใช้เขตเลือกตั้งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาย่อมไม่เหมาะสม เพราะเขตเลือกตั้งมีการแบ่งพื้นที่ของอำเภอบางอำเภอออกจากกัน อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชน สำหรับการใช้อำเภอเป็นเขตพื้นที่การศึกษานั้น ยังไม่ให้คำตอบที่น่าพอใจ เนื่องจากแต่ละอำเภอมียานาด สภาพ จำนวนประชากร และสถานศึกษาต่างกันอย่างมากเช่นกัน

คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ในกระทรวงศึกษาธิการจึงวางเกณฑ์กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาไว้สี่ประการ คือ

- 1) มีประชากรประมาณ 120,000 คนขึ้นไป
- 2) มีสถานศึกษา ตั้งแต่ก่อนระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาครบ และมีจำนวนใกล้เคียงกัน
- 3) มีสภาพภูมิศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีชีวิตเหมือนกันหรือเป็นพื้นที่ติดต่อกัน
- 4) เป็นเขตปกครองที่ประชาชนมีภารกิจเกี่ยวพัน และมีความเคยชินที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของวิถีชีวิต และราชการ

จากการกำหนดเกณฑ์ตามแนวทางดังกล่าว ทำให้มีเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศจำนวน 327 เขต โดย กรุงเทพมหานคร จัดเป็น 1 เขต

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษาเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2543 คณะกรรมการได้ทบทวนข้อพิจารณาดังกล่าว โดยอาศัยผลการศึกษาวิจัยของกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง “การศึกษาตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา” ซึ่งกำหนดเกณฑ์ประชากรให้มากกว่า 120,000 คน สุดท้าย คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษาจึงได้ข้อยุติให้แบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 295 เขต โดยกรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น 6 เขต มีเกณฑ์การกำหนด ดังนี้

- 1) จำนวนประชากรแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาคควรมีประชากรประมาณ 150,000–200,000 คน
- 2) จำนวนสถานศึกษา แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาคควรมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประมาณ 100 แห่ง โดยคำนึงถึงโอกาสทางการศึกษาสายสามัญ และสายอาชีพด้วย
- 3) เขตอำเภอ ต้องไม่มีการแยกอำเภอใดออกไปอยู่มากกว่าหนึ่งเขตพื้นที่ คือ ไม่มีการผ่าพื้นที่อำเภอใดอำเภอหนึ่งออกจากกัน
- 4) ลักษณะทางภูมิศาสตร์ การคมนาคม และการติดต่อสื่อสาร สามารถเดินทางไปกลับในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันได้ภายในวันเดียว เพื่อให้เกิดความสะดวกในการดูแลสนับสนุนสถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาได้

สำหรับกรุงเทพมหานคร ได้นำตัวแปรอัตราความหนาแน่นของประชากรพิจารณาด้วย เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีประชากรหนาแน่น และมีการคมนาคมที่มีลักษณะเฉพาะ

การกำหนดเกณฑ์ประชากรและจำนวนสถานศึกษานั้นเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ ต้องการให้เขตพื้นที่แต่ละเขตมีขนาดเหมาะสมในการบริหารจัดการเพื่อการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมได้รับการดูแลได้เต็มที่ ด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และก่อให้เกิดคุณภาพทางการศึกษาใกล้เคียงกันให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ทั่วประเทศ

การไม่แบ่งอำเภอออกเป็นเสี่ยง ๆ ก็เพราะประชาชนกับอำเภอยังต้องพึ่งพากันอย่างใกล้ชิด ผู้บริหารอำเภอต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนและต้องร่วมรับผิดชอบคุณภาพการศึกษาของคนในอำเภอของตนเองด้วย ดังนั้น เพื่อให้การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาระหว่างอำเภอกับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ประชาชนไม่สับสน และไม่ต้องแยกประชาชนในอำเภอเดียวกัน ไปขึ้นกับเขตพื้นที่ต่างกัน จึงกำหนดให้เขตพื้นที่การศึกษากับเขตอำเภอไม่แยกจากกัน

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษายึดเกณฑ์ประชากรและจำนวนสถานศึกษาเป็นหลัก ในขณะที่แต่ละอำเภอในประเทศไทยมีความแตกต่างกันหลากหลาย แต่ละแห่งไม่ได้มีประชากรและจำนวนสถานศึกษาสอดคล้องกับเกณฑ์ดังกล่าว ในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน ผลก็คือเมื่อใช้เกณฑ์ดังกล่าวแล้วอำเภอใหญ่ ๆ (ตามเกณฑ์ประชากรและจำนวนสถานศึกษา) บางอำเภอจะครอบคลุมทั้งเขตพื้นที่การศึกษา ในขณะที่อำเภอเล็ก ๆ หลายอำเภออาจรวมอยู่เขตพื้นที่เดียวกันหรือทั้งจังหวัดเล็ก (ตามเกณฑ์ประชากรและจำนวนสถานศึกษา) บางจังหวัด เช่น ระนอง ถือว่าเป็นเขตพื้นที่การศึกษาเดียว

จากการแบ่งตามเกณฑ์ข้างต้น สามารถแบ่งพื้นที่ทั้งประเทศออกได้เป็น 295 เขตพื้นที่การศึกษา โดยกรุงเทพมหานครถูกแบ่งออกเป็น 6 เขต โดยมีข้อสังเกตจากการศึกษา “ตัวแปรเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา” (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2542) ได้กำหนดลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม เป็นตัวแปรหนึ่งในการศึกษาแต่ไม่ได้รับความสนใจจากคณะทำงาน โดยให้เหตุผลว่า ลักษณะเฉพาะทางสังคม และวัฒนธรรม เป็นตัวแปรที่ละเอียดอ่อนมาก เป็นตัวแปรสำคัญ และหากนำมาใช้ต้องรอบคอบเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งยกตัวอย่างกรณีของจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลาย เนื่องจากมีชนเผ่าต่างๆ ถึง 8 กลุ่ม ซึ่งแต่ละเผ่ามีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม เช่น ความเชื่อ ศาสนา ความเป็นอยู่ บางหมู่บ้านมีหลายเผ่ารวมกันอยู่ในส่วนของวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน และอยู่ร่วมกันมานานของชุมชนไม่ควรแยกกัน และยังมีบางจังหวัดได้ให้เหตุผลไว้เพิ่มเติม ว่า หากมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมอยู่ในพื้นที่จะเป็นข้อมูลพื้นฐาน ในการจัดการศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่น และหากสามารถกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ที่มีลักษณะทางสังคมวัฒนธรรมที่คล้ายกันเอื้อต่อการพัฒนาการศึกษา และสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในตัวแปร ลักษณะเฉพาะ ทางสังคมวัฒนธรรม คือ ชนกลุ่มน้อย การนับถือศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี และภาษา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2542 : 78)

สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้เสนอการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาไว้โดยคำนึงถึงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ส่วนกระทรวงศึกษาธิการจะเริ่มต้นมีเขตพื้นที่การศึกษาเท่าไร และจะขยายออกไปเป็นเท่าไร ก็ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของกระทรวง โดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรี ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงจำนวนประชากรและสถานศึกษาด้วย

ในเบื้องต้นการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา โดยเริ่มจากจำนวน 76 เขต แล้วประกาศเขตเพิ่มขึ้นในภายหลังโดยทยอยประกาศเป็นระยะ ๆ จนครบ 295 เขตนั้น ยังมีได้แก่ปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ที่เป็นอยู่เดิม และมีอาจเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่การแบ่งเป็น 76 เขต แล้วทยอยเป็น 295 เขต ภายใน 2 ปี ทั้งนี้ เพราะจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารและการจัดการที่จะต้องมีการปรับตัวเข้าระบบ 76 เขต ที่ไม่มีหน่วยงานรองรับที่ต่ำกว่าเขตพื้นที่การศึกษา และยังคงปรับเข้าสู่ระบบ 295 เขต ในเวลาต่อมา ซึ่งจะเป็นการปรับตัวทางการบริหารและเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานตามระบบเดิม ซึ่งไม่ใช่การแก้ไขปัญหาดตามแนวทางปฏิรูปที่แท้จริง และในขณะเดียวกันยังจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมากอีกด้วย โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดตำแหน่งรองรับสำหรับผู้บริหารที่จะถูกยุบหน่วยงานที่ตนเป็นผู้บริหารอยู่ เช่น ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และหัวหน้าการการประถมศึกษาอำเภอ เป็นต้น มีจำนวน 2,200 ตำแหน่งให้เหลือเพียง 76 ตำแหน่งตามจำนวนเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนี้การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาโดยเริ่ม 76 เขต ยังไม่สอดคล้องกับการบริหารงานตามโครงสร้างใหม่ของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ที่เริ่มดำเนินการ ในปี 2545 ทั้งนี้ เพราะการบริหารงานในรูปของเขตพื้นที่การศึกษา เป็นโครงสร้างพื้นฐานของการบริหารและการจัดการศึกษาตามโครงสร้างใหม่ ซึ่งหากยังไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ก็จะทำให้การจัดระบบบริหารในรูปแบบต่างๆ ของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตามแนวทางที่กำหนดไว้ จะไม่สามารถกระทำได้อันอาจส่งผลให้การปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบไม่สัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมาย ในที่สุดเพื่อความเหมาะสมกับการปฏิรูปโครงสร้าง โดยใช้หลักของการสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) โครงสร้างเขตพื้นที่การศึกษา จึงได้ 175 เขต (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษา, 2545 : 3-4) โดยมีที่มาดังนี้

1. จำนวนสถานศึกษา แต่ละเขตควรมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประมาณ 150 - 300 แห่ง โดยคำนึงถึงโอกาสทางการศึกษาสายสามัญและสายอาชีพด้วย
2. จำนวนประชากร แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาควรมีจำนวนประมาณ 300,000 – 500,000 คน
3. ใช้เขตอำเภอเป็นเกณฑ์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และไม่มีมีการแบ่งอำเภอ โดยอำเภอที่มีประชากรตามเกณฑ์หรือมากกว่า จัดเป็น 1 เขตพื้นที่การศึกษา หากน้อยกว่าเกณฑ์จะรวมกับอำเภอใกล้เคียง สำหรับจังหวัดขนาดเล็กมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกับเกณฑ์ จะใช้เขตจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา (ไม่รวมอำเภอ อันดับ 1 และ 2 ไว้ด้วยกัน)

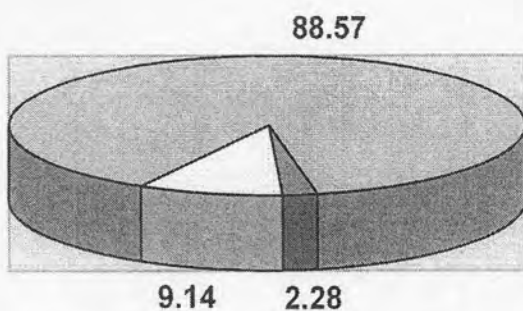
4. ลักษณะทางภูมิศาสตร์ การคมนาคม และการติดต่อสื่อสาร แต่ละเขตพื้นที่การศึกษา สะดวกในการดูแล

เมื่อมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เมื่อ 7 กรกฎาคม 2546 นับถึงปัจจุบันเข้าปีที่ 3 แต่จากการติดตาม การบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน, 2549 : 3) พบว่ามีปัญหามากมาย เช่น ด้านบุคลากร พบว่า บุคลากรของสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษามีอยู่ในปัจจุบันเปรียบเทียบกับกรอบอัตรากำลังที่ คณะกรรมการข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กำหนด พบว่า มีจำนวน 4 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาคิดเป็น ร้อยละ 2.28 มีอัตราเท่ากับกรอบกำลัง จำนวน 16 เขต คิดเป็นร้อยละ 9.14 ที่มีอัตราสูงกว่ากรอบ อัตรากำลัง และจำนวน 155 เขต คิดเป็นร้อยละ 88.57 มีอัตราต่ำกว่ากรอบอัตรากำลัง ดังนั้น ภาพรวมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังขาดบุคลากรอีกประมาณ 7,206 คน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความ แตกต่างในด้านประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากมีบุคลากรต่างกัน แต่มีภาระงานเท่าเทียมกัน ซึ่งส่วน ใหญ่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีบุคลากรเกินกรอบหรือเท่ากับกรอบอัตรากำลัง ก็คือ เขต 1 หรือ จังหวัดที่มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขตเดียว ดังแผนภูมิที่ 1

**แผนภูมิที่ 1 จำนวน ร้อยละ บุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เปรียบเทียบกับกรอบ ก.ค.ศ.**

ต่ำกว่ากรอบ 155 เขต (ร้อยละ 88.57)

มีอยู่ : 14,715 กรอบ : 22,207



สูงกว่ากรอบ 16 เขต (ร้อยละ 9.14)

มีอยู่ 2,657 กรอบ : 2,341

พอดีกรอบ 4 เขต (ร้อยละ 2.28)

มีอยู่ : 590 กรอบ : 590

ด้านการบริหารวิชาการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักตรวจราชการและ ติดตามประเมินผล, 2548 ) พบว่าผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เขตพื้นที่การศึกษา ส่วนใหญ่ขาดความรู้

ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรสถานศึกษาช่วงชั้น 3 และ 4 ซึ่งแตกต่างจากช่วงชั้นที่ 1 และ 2 ทั้งด้านความคิดของเนื้อหาและจุดมุ่งหมายของหลักสูตร และในบางเขตพื้นที่การศึกษายังไม่เข้าใจวัฒนธรรมของสถานศึกษา ช่วงชั้นปีที่ 3 และ 4 อย่างถ่องแท้ ทำให้การพัฒนาการด้านวิชาการหยุดชะงัก และส่งผลถึง การบริหารจัดการรับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และ มัธยมศึกษาปีที่ 4 เกิดความสับสนและที่สำคัญขาดผู้เชี่ยวชาญในการนิเทศ งานวิชาการสำหรับสถานศึกษา ช่วงชั้นที่ 3 และ 4 ประกอบกับศึกษานิเทศก์ต้องมีภาระงานทำการนิเทศทุกช่วงชั้นทั้งที่ไม่ชำนาญงาน ทำให้งานวิชาการไม่ก้าวหน้า

ด้านการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณใช้ฐานข้อมูลการจัดสรรงบประมาณระดับประถมศึกษาให้กับระดับมัธยมศึกษา ส่งผลให้การจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ไม่เหมาะสมกับธรรมชาติของนักเรียน ซึ่งส่งผลต่อโครงการพิเศษต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบและหยุดชะงักเนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนเพียงพอ เช่น โรงเรียนจุฬาภรณราชวิทยาลัย โรงเรียนเฉลิมพระเกียรติพระศรีนครินทร์ ซึ่งสถานะเฉพาะเป็นโรงเรียนวิทยาศาสตร์ และการเกลี่ยงบประมาณบนพื้นฐาน ความขาดแคลนเป็นแนวทางการบริหารงบประมาณมิติเดียวตลอดทุกช่วงชั้น จึงไม่เหมาะสมกับการพัฒนาศักยภาพของนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษหรืออัจฉริยะ

ด้านบริหารทั่วไป การบริหารของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่ได้มีการแยกความรับผิดชอบงานการศึกษาระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ซึ่งทุกอย่างบริหารในภาพรวมไม่ได้แยกผู้มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะสาขา ส่งผลให้การพัฒนางานบริหารเกิดขึ้นน้อย และประการสำคัญคือ วัฒนธรรมขององค์กรยังไม่เกิดการหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีการประชุมชี้แจง อบรมในการทำงานหน้าที่ใหม่ ทำให้ขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดความรู้สึกล้มไม่เป็นธรรม และส่งผลต่อการให้บริการทางการศึกษา

สำหรับประสบการณ์ในการจัดการเขตพื้นที่การศึกษาในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เขตการศึกษา (school districts) ถูกแยกออกมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้เป็นองค์กรบริหารและจัดการศึกษาโดยตรง แต่ให้มีการจัดตั้งเขตการศึกษาดังกล่าวขนานไปกับเมืองและมีอาณาเขตทับกับเมืองเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นเมืองขนาดใหญ่ ก็เป็นเขตการศึกษาขนาดใหญ่ ศาสตราจารย์ Knczevich (1962) ได้กล่าวว่า

“การสร้างสรรค์เขตการศึกษาขึ้นมาใหม่ เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดสรรการศึกษาให้ประชากรในท้องถิ่นของตน เขตการศึกษานับเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สร้างขึ้นเพื่อช่วยเติมความรับผิดชอบของรัฐบาลแห่งมลรัฐในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน”

เขตการศึกษามีเขตเทศบาลหรือเมือง และเทศบาลหรือเมืองก็มีเขตการศึกษา ซึ่งกล่าวในแง่กฎหมาย เขตการศึกษาเป็นเสมือนเทศบาลหลายๆ เพราะจัดขีดแบ่งการบริหารการศึกษากับการบริหารงานเทศบาลโดยทั่วไป อย่างกรณีของรัฐฟลอริดา (Florida) ตามกฎหมายการศึกษาของมลรัฐนี้ มาตรา 230.01 กล่าวว่า “เขตการศึกษาของทุกเมือง (county) ต้องประกอบด้วยเพียงหนึ่ง

เขตพื้นที่การศึกษา และต้องเรียกชื่อตามเมืองนั้นๆว่า เขตการศึกษาเมือง...” (กมล สูดประเสริฐ, 2545 : 17-18) ในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) มีการกำหนดเขตการศึกษา โดยใช้สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชากร

จะเห็นว่าการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษาทั้งภายใต้แนวการกระจายอำนาจ 4 ด้าน คือ บริหารวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และบริหารทั่วไป หรือภายใต้กรอบภาวะพระราชบัญญัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ประสบปัญหาและอุปสรรคมากมายดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นในการจะพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นให้ดีและรัดกุมต่อไป ควรกลับมาทบทวนการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษาใหม่ นับตั้งแต่วัตถุประสงค์ เป้าหมาย อุดมการณ์ ในการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาว่าเหมาะสมกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และการแบ่งส่วนราชการหรือไม่ เพราะในข้อเท็จจริงที่ผ่านมาการแบ่งหรือกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา อาศัยหลัก จำนวนประชากรและจำนวนสถานศึกษาเป็นหลัก และความเหมาะสมด้านอื่น ให้ใกล้เคียงกัน (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545 ข: 5-11) โดยละเลยหลักวัฒนธรรม ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการอยู่ร่วมกันของสังคม ที่กำหนดไว้ นั้นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2545 มาตรา 37 พิจารณาการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของต่างประเทศ และโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย มีความหลากหลาย และให้ความสนใจด้านเกณฑ์ทางสังคมและวัฒนธรรม สอดรับกับแนวคิดของสมาชิกวุฒิสภาของจังหวัดสงขลา (บุญญา หลีแหลม, 2545) ที่กล่าวว่า การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาไม่ได้คำนึงถึงขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม โดยเฉพาะภาคใต้ ทำให้คนพื้นที่ไม่มีโอกาสได้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา และในข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการแบ่งหรือกำหนดเขตพื้นที่ศึกษาก็คือ การใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) มาเป็นเครื่องมือในการแบ่งหรือกำหนด ทำให้ดูเสมือนหนึ่งการแบ่งสิ่งของต่างๆ ที่เขตพื้นที่การศึกษา เป็นองค์การสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษา ให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้แก่ชุมชน ซึ่งมีชีวิตจิตใจ ดังนั้นวัฒนธรรม สังคมในชุมชนน่าจะมีผลต่อการพัฒนาเขตพื้นที่การศึกษา และที่สำคัญกลไกหรือบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่ในการทำงานก็เป็นกลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเหมือนกัน ถึงแม้ว่าความเคยชินในการทำงานต่างกันมาก่อน ก็น่าจะสามารถลดความขัดแย้งในองค์กร และหันมาร่วมมือร่วมใจพัฒนาชุมชนของตนเองให้เจริญยิ่งขึ้น และที่สำคัญการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นในสถานศึกษา ก็น่าจะเอื้อประโยชน์ต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนอีก



### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อเปรียบเทียบหลักการ แนวคิด รูปแบบในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาและการดำเนินงาน ของเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ
2. เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ตามนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษา

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การเปรียบเทียบหลักการ แนวคิด รูปแบบในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาและการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ

1.1 การเปรียบเทียบหลักการในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการศึกษาถึงหลักการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาของไทยและต่างประเทศ 3 ด้าน คือ หลักความเป็นเอกภาพ หลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.2 การเปรียบเทียบแนวคิดในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการศึกษาถึงแนวคิดในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของไทยและต่างประเทศ โดยพิจารณาถึงความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษา ที่มีคุณภาพทัดเทียม

1.3 การเปรียบเทียบรูปแบบการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการศึกษาถึงรูปแบบการศึกษาของไทยและต่างประเทศ โดยพิจารณาถึงปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง

2. การศึกษาการกระจายอำนาจทางการศึกษา ครอบคลุมการกระจายอำนาจ การบริหาร และการจัดการศึกษาใน 4 ด้าน คือ

- 2.1 การบริหารวิชาการ
- 2.2 การบริหารงบประมาณ
- 2.3 การบริหารงานบุคคล
- 2.4 การบริหารทั่วไป

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา โดยใช้การวิจัยเอกสาร การวิจัยเชิงสำรวจ และการสนทนากลุ่ม

1. การวิจัยเชิงพรรณนา เป็นการวิจัยเอกสาร เกี่ยวกับหลักการ แนวคิด รูปแบบ ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาและการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งในและต่างประเทศ
2. การวิจัยเชิงสำรวจ เป็นการศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความคิดเห็นเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อนำมาเป็นกรอบในการสนทนากลุ่ม (focus group)
3. การสนทนากลุ่ม (focus group) เป็นการนำเสนอยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

## คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. ยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการหรือเทคนิคในการดำเนินงาน การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา
2. ยุทธศาสตร์ทางเลือก หมายถึง วิธีการหรือเทคนิคใหม่ที่มีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ไปสู่เป้าหมายการดำเนินงานการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา
3. การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การมอบอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป
4. เขตพื้นที่การศึกษาหมายถึงหน่วยงานระดับท้องถิ่น ที่กระจายอำนาจออกมาจากส่วนกลางจำนวน 175 เขต มีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาในสถานศึกษา
5. หลักการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง แนวทางที่ใช้เป็นกรอบในการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาคือ หลักความเป็นเอกภาพ หลักการกระจายอำนาจและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
6. รูปแบบในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง แนวทางที่ใช้ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เช่น ปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง เป็นต้น
7. ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง ผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา ภายใต้กรอบของการกระจายอำนาจ 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการวิเคราะห์เป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
2. ได้ยุทธศาสตร์ทางเลือกใหม่ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษา