

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษายุทธศาสตร์ทางเลือกการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักการ แนวคิด รูปแบบและการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา ตามนโยบายกระจายอำนาจทางการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ และเพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ตามนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษา วิธีดำเนินการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ตอนที่ 1 การศึกษาเปรียบเทียบหลักการ แนวคิด รูปแบบในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษาทั้งในและต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น โดยใช้การวิจัยเอกสาร และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตอนที่ 2 นำเสนอยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายกระจายอำนาจการศึกษา โดยใช้การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) และการสนทนากลุ่ม (Focus group) และวิเคราะห์นำเสนอในรูปแบบตารางประกอบการพรรณนา

5.1 สรุปผลการวิจัย การวิจัยครั้งนี้สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

ตอนที่ 1 การเปรียบเทียบหลักการแนวคิด รูปแบบในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาและการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษาทั้งในและต่างประเทศ ในการเปรียบเทียบหลักการ แนวคิด รูปแบบในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา ได้พิจารณาวิเคราะห์ในกรอบ 6 ด้าน คือ ความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง ในการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา และการดำเนินการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 4 ด้าน คือ วิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป ผลการวิจัย สรุปได้ดังนี้

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้เกณฑ์จำนวนนักเรียนเป็นหลักในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อพิจารณาความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองในการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา และการกระจายอำนาจทางการศึกษา ใน 4 ด้าน คือ วิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป พบว่า การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาโดยใช้เกณฑ์จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ที่มีความเหมาะสม เพราะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่

2) ประเทศออสเตรเลีย ใช้เกณฑ์เขตการปกครองเป็นหลักในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อพิจารณาความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศ ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองในการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา และการกระจายอำนาจทางการศึกษา ใน 4 ด้านคือ วิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป พบว่าการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้เกณฑ์เขตปกครองเป็นเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสม เพราะการจัดการศึกษาของออสเตรเลียมุ่งเน้นที่ความเป็นอิสระของโรงเรียนมากกว่า มองข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตการศึกษา

3) ประเทศอังกฤษ ใช้เกณฑ์เขตการปกครองท้องถิ่น เป็นหลักในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อพิจารณาความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศ ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองในการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา และการกระจายอำนาจทางการศึกษา ใน 4 ด้านคือ วิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป พบว่าการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้เกณฑ์เขตการปกครองท้องถิ่น เป็นเกณฑ์ที่เหมาะสม เพราะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพการศึกษา และประชาชนมีส่วนร่วมมากทำให้สามารถป้องกันการแข่งขันทางการเมืองได้

4) ประเทศญี่ปุ่น ใช้เกณฑ์เขตการปกครองท้องถิ่น เป็นหลักในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อพิจารณาความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศ ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองในการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา และการกระจายอำนาจทางการศึกษา ใน 4 ด้านคือ วิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป พบว่าการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้เกณฑ์เขตการปกครองท้องถิ่น คือจังหวัดและเทศบาล เป็นเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษา เป็นเกณฑ์ที่เหมาะสม เพราะเป็นแนวทางที่ประหยัด คุ่มค่า สะท้อนความเป็นท้องถิ่น

5) ประเทศไทย ใช้เกณฑ์จำนวนประชากร หรือจำนวนนักเรียน จำนวนสถานศึกษาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาเมื่อพิจารณาความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศ ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองในการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา และการกระจายอำนาจทางการศึกษา ใน 4 ด้านคือ วิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป พบว่า การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้เกณฑ์จำนวนประชากร จำนวนสถานศึกษา มีความเหมาะสม เพียงแต่ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบของเกณฑ์ด้วย เพราะองค์ประกอบของเกณฑ์จะสร้างประสิทธิภาพและความคุ้มค่าให้เกิดขึ้นตลอดถึงสะท้อนความเป็นท้องถิ่น

ตอนที่ 2 ยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ตามนโยบายกระจายอำนาจทางการศึกษา จากการวิจัยเชิงสำรวจและการสนทนากลุ่มพบว่า

2.1 สภาพการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา และปัจจัยที่เหมาะสมในการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า

- 1) สถานที่ตั้งที่เหมาะสมของเขตพื้นที่การศึกษาควรมีลักษณะ เป็นเขตเมืองบริเวณศูนย์ราชการ
- 2) ระยะทางระหว่าง โรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีระยะห่างประมาณ 30 กิโลเมตร
- 3) เวลาที่ใช้เดินทางระหว่าง โรงเรียนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมีเวลาประมาณ 1 ชั่วโมง 10 นาที
- 4) ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเดินทางไป - กลับ ระหว่าง โรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีค่าใช้จ่ายประมาณ 180 บาท
- 5) การติดต่อสื่อสารทางราชการระหว่าง โรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสม คือการใช้โทรศัพท์
- 6) จำนวนโรงเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสมควรมีจำนวน 100 โรงเรียน
- 7) ลักษณะของโรงเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมีโรงเรียนประเภทอย่างเดียวหรือมัธยมอย่างเดียว
- 8) จำนวนนักเรียนในโรงเรียนที่เหมาะสมควรมีจำนวน 600 คน
- 9) จำนวนนักเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสมควรมีจำนวน 30,000 คน
- 10) จำนวนครูที่เหมาะสมในโรงเรียนมัธยมควรมีประมาณ 40 คน ประถมควรมีประมาณ 15 คน
- 11) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้การนิเทศแก่โรงเรียนที่เหมาะสมควรมีจำนวน 4 ครั้งต่อปี
- 12) โรงเรียนได้รับการนิเทศจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสม ควรมีจำนวน 4 ครั้งต่อปี
- 13) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดอบรมสัมมนาให้ครู ที่เหมาะสมควรมีจำนวน 4 ครั้งต่อปี
- 14) จำนวนอำเภอที่เหมาะสมในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีอำเภอประมาณ 4 อำเภอ

15) โรงเรียนที่มีที่ตั้งอยู่ในอำเภอเดียวกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีระยะห่าง 60 กิโลเมตร

16) โรงเรียนที่มีที่ตั้งอยู่ต่างอำเภอกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีระยะห่าง 60 กิโลเมตร

17) รายได้เฉลี่ยของประชากรควรมีรายได้เฉลี่ย มากกว่า 72,000 บาท/ปี

18) จำนวนประชากรที่เหมาะสมในเขตสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประมาณ 150,001 – 200,000 คน

19) ภาษาพูดที่ใช้ในชีวิตประจำวันที่ใช้กันมากคือภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ภาษาจีน และ ภาษาพูดที่ใช้ในชีวิตประจำวันดังกล่าวส่วนใหญ่มีความเหมาะสมในการจัดการเรียนการสอน และการติดต่อบริการกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

20) ศาสนา ส่วนใหญ่นับถือพุทธ คริสต์ อิสลาม และเห็นว่าปัจจัยทางศาสนามีความเหมาะสมในการติดต่อและรับบริการกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

21) เชื้อชาติ ส่วนใหญ่เชื้อชาติไทย พม่า และเขมร และเห็นว่าเชื้อชาติ มีความเหมาะสมในการติดต่อและรับบริการกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2.2. รูปแบบยุทธศาสตร์ทางเลือกการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามนโยบายกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยการสนทนากลุ่ม พบว่า

2.2.1. การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของไทยปัจจุบัน มีความเหมาะสม แต่ควรเพิ่มจำนวนเขตพื้นที่ให้มากขึ้น ให้เกิดความใกล้ชิดระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับโรงเรียน เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น

2.2.2. รูปแบบของการแบ่งเขตพื้นที่ที่เหมาะสม ควรมีเกณฑ์และองค์ประกอบของเกณฑ์ คือ

1) เกณฑ์ที่เป็นหลักในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

1.1) จำนวนประชากรหรือจำนวนนักเรียน

1.2) จำนวนโรงเรียนหรือสถานศึกษา

1.3) วัฒนธรรม

1.4) ระยะห่างระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2) องค์ประกอบของเกณฑ์

2.1) จำนวนประชากรหรือจำนวนนักเรียน ใน 1 เขตพื้นที่การศึกษาควรมีจำนวนประชากรไม่เกิน 200,000 คน จำนวนนักเรียนไม่เกิน 40,000 คน

2.2) จำนวนโรงเรียนหรือสถานศึกษา ใน 1 เขตพื้นที่การศึกษา ควรมีจำนวนโรงเรียนไม่เกิน 100 โรงเรียน

2.3) วัฒนธรรม ได้แก่ ภาษา ศาสนา เชื้อชาติ ให้พิจารณาความสัมพันธ์ของประชากรในเขตพื้นที่การศึกษานั้นๆ

2.4) ระยะทางระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ระยะห่างระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประมาณ 30 กิโลเมตร และใช้เวลาไปกลับไม่ควรเกิน 2 ชั่วโมง

2.3.การดำเนินงานการกระจายอำนาจการศึกษา 4 ด้าน คือ วิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป ด้านที่มีปัญหามากที่สุดคือ การบริหารงานบุคคลและด้านวิชาการ โดยด้านบริหารงานบุคคล พบว่าในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีเจ้าหน้าที่บริหารจัดการเป็นสำนักงานเขต แต่ที่จะสนับสนุนวิชาการของสถานศึกษามีน้อย แม้แต่ศึกษานิเทศก์ไม่สามารถออกไปนิเทศได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะโรงเรียนมัธยมศึกษา เพราะขาดประสบการณ์ในการนิเทศ ช่วงชั้นที่ 3 และช่วงชั้นที่ 4

5.2 การอภิปรายผล

ตอนที่ 1 เปรียบเทียบหลักการแนวคิด รูปแบบในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา

จากพัฒนาการการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของต่างประเทศ ที่มีความแตกต่างของจุดกำเนิด ในบางประเทศเกิดจากความต้องการของประชาชน คือสหรัฐอเมริกา บางประเทศเกิดจากความกดดันของอำนาจทางการเมืองในฐานะประเทศพ่ายแพ้สงคราม คือ ญี่ปุ่น และประเทศเกิดจากกฎหมายของชาติและนโยบายของรัฐ คือ ประเทศอังกฤษ และออสเตรเลีย ตามลำดับ แต่จุดมุ่งหมายของทุกประเทศก็เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและมีหลักการแนวคิด และรูปแบบในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และการดำเนินงานของตนเอง ภายใต้บริบททางสังคม วัฒนธรรม การเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เช่น กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีมลรัฐ 50 มลรัฐ มีความหลากหลายในนโยบายระบบการศึกษาและลักษณะเฉพาะเขตแต่ละมลรัฐ มีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาในหลายรูปแบบ สำหรับเกณฑ์ที่นิยมใช้ก็คือ จำนวนนักเรียน ที่มีขนาดเหมาะสมก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน มีบางมลรัฐที่พยายามแบ่งเขตการศึกษา โดยใช้เกณฑ์เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ เช่น ในมลรัฐนิวยอร์ก (Now York) มีกลุ่มชาวยิวที่เคร่งศาสนา มีอิทธิพลต่อชาวยิวทั่วโลก ชื่อว่ากลุ่ม Kirya Joel ได้จัดตั้งเขตการศึกษาพิเศษสำหรับนักเรียนชาวยิว จำนวน 200 คน ที่ถูกปฏิเสธจากโรงเรียนทั่วไป ไม่ให้รับเข้าเรียน ใน ค.ศ.1989 แต่เขตการศึกษาดังกล่าวขัดต่อกฎหมายบางประการ และในปี 1994 มีการทบทวนสาระของกฎหมายเพื่อความเหมาะสม และสามารถรองรับความพิเศษของเด็กกลุ่มดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มีคณะกรรมการเขตการศึกษาของมลรัฐบางคนไม่เห็นด้วย ร้องต่อศาล ศาลพิจารณาคัดสินว่า เขตการศึกษาพิเศษดังกล่าวไม่เหมาะสม ขัดต่อสิทธิมนุษยชน สำหรับอีกกรณีในรัฐเนบราสก้า

(Nebraska) ในเมือง โอมาฮา (Omaha) ในเขตการศึกษาที่อาศัยเกณฑ์เชื้อชาติ เป็นตัวแบ่ง มีการเสนอกฎหมายใน ค.ศ.2006 และมีผลบังคับใช้ใน ค.ศ.2008 ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่เน้นประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วม การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศอังกฤษ มีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาโดยใช้เขตปกครองท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ โดยมีองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น มีการปฏิบัติต่อกันภายใต้กติกา และกฎระเบียบที่ชัดเจน และเป็นการลดการแทรกแซงทางการเมือง ในระดับชุมชน มีองค์กรของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการศึกษา เช่น คณะกรรมการสถานศึกษา สมาคมครูและผู้ปกครอง ประเทศญี่ปุ่นและออสเตรเลียใช้เขตปกครองท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น ใช้หลักการประหยัดสะท้อนความเป็นท้องถิ่น พิจารณาจากในเขตปกครองทั่วไปของญี่ปุ่นระดับจังหวัดและเทศบาล จะมีคณะกรรมการการศึกษาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลการจัดการศึกษาในรูปของคณะกรรมการจำนวน 3 – 5 คน ผ่านการเห็นชอบจากสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาล เป็นจุดเด่นของคณะกรรมการคือ อำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ เกี่ยวกับนโยบายการศึกษาท้องถิ่น ด้านวิชาการ งบประมาณ และบริหารงานบุคคล และข้อสำคัญเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองในประเทศไทยเมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ให้คำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่น ในทางปฏิบัติได้ละเอียดหรือไม่ได้ให้ความสำคัญต่อเกณฑ์ทางวัฒนธรรม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักการแนวคิด รูปแบบในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาและการดำเนินงานของเขตพื้นที่ตามนโยบายกระจายอำนาจทางการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ 4 ประเทศคือ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อังกฤษ และญี่ปุ่นในกรอบ 6 ด้านคือ ความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปังจัยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง และการดำเนินการกระจายอำนาจทางการศึกษา ใน 4 ด้านคือ ด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไป พบว่า มีเกณฑ์การแบ่งเขตพื้นที่สำคัญ คือ

1. จำนวนนักเรียน ในสหรัฐอเมริกา ใช้เกณฑ์จำนวนนักเรียนเป็นหลักในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เพราะเขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่ดูแลการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย และประเภทของเขตการศึกษา (school district) ก็มีลักษณะเขตการศึกษาที่ดูแลเฉพาะประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรือประถมศึกษากับมัธยมศึกษา ในการแบ่งก็ต้องใช้จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเช่น กรณีรัฐออเรกอน (Oregon) ซึ่งจัดเขตการศึกษาเป็น 4 แบบคือ เขตการศึกษาที่รวมอนุบาล ประถมศึกษา จนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย(เกรด 12) เขตการศึกษาที่จัดการศึกษามัธยมเพียงอย่างเดียว เขตการศึกษาที่จัดการตั้งแต่อนุบาลถึงประถมศึกษา และเขตการศึกษาที่จัด

การศึกษามัธยมปลายใน 4 แบบจะแบ่งเขตการศึกษาออกเป็น 198 เขต โดยแบ่งตามจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 100 คน 100-499 คน 500-999 คน 1,000-2,900 คน และ 3,000 คนขึ้นไป ในเขตการศึกษาสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันมีประมาณ 15,000 เขต มีโรงเรียนทั้งสิ้น 83,000 โรงเรียน ขนาดแตกต่างกัน ถ้าพิจารณาจากจำนวนเขตการศึกษาและจำนวนโรงเรียน จะได้ค่าเฉลี่ยของเขตการศึกษาหนึ่ง มีประมาณ 5 โรงเรียน ในสหรัฐอเมริกา มีงานวิจัยหลายชิ้น ที่สนับสนุนว่าเขตการศึกษาขนาดเล็ก จะมีความเป็นเอกภาพ ผู้คนที่อยู่ในเขตการศึกษา และอยู่ด้วยกันอย่างมีเอกภาพมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน มีความสัมพันธ์ระหว่างเขตการศึกษา กับโรงเรียน ความร่วมมือของผู้ปกครองที่จะให้ความสนับสนุนให้บุตรหลานเข้าเรียน และดูแลบุตรหลานอย่างดี ที่สำคัญเขตการศึกษาขนาดเล็ก จะให้ผลผลิตที่ดีแก่ชุมชน เช่น อัตราการเรียนจบของนักเรียนมีสูง อัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมมีสูง สร้างสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ดีให้แก่ผู้เรียน (Howley, 1994) (Hoxby, 2001) และ (Bowen, 2007)

เมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศไทย ซึ่งเดิมแบ่งได้ 175 เขต ปัจจุบันเป็น 178 เขต มีความสอดคล้องกับเกณฑ์ คือจำนวนประชากร แต่ในองค์ประกอบของเกณฑ์ จะต้องมียุทธศาสตร์ประมาณ 300,000 - 500,000 คน น่าจะเป็นเขตพื้นที่ ที่มีขนาดใหญ่เกินไป เพราะถ้าพิจารณาจากจำนวนประชากรของประเทศ 60 ล้านคน ประชากรในวัยเรียนมี 12 ล้านคน ในหนึ่งเขตพื้นที่การศึกษามีประชากร 300,000 - 500,000 คน จะมีจำนวนนักเรียนในเขตพื้นที่การศึกษานั้นจำนวน 60,000 - 100,000 คน ซึ่งถือว่ามาก ทำให้เขตการศึกษาที่มีขนาดใหญ่ ศิริชัย กาญจนวาสี (2550) ได้ศึกษาความพอดีของเขตพื้นที่การศึกษาพบว่าเกณฑ์จำนวนสถานศึกษาเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญ ส่งผลทางลบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ในเขตพื้นที่การศึกษา แสดงว่าควรจะต้องลดขนาดของเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีขนาดเล็ก ก็จะจำกัดจำนวนโรงเรียนและจำนวนประชากร หรือจำนวนนักเรียนในเขตการศึกษาให้น้อยลง

ดังนั้นขนาดของเขตการศึกษาที่มีขนาดเล็ก จำกัดจำนวนนักเรียนให้น้อยลง เป็นการสร้างเอกภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน และคุณภาพของนักเรียนให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอัตราการเรียนจบ อัตราการเรียนต่อของนักเรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนและประสิทธิภาพการบริหารงาน

2. เขตการปกครองในต่างประเทศ คืออังกฤษ ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ใช้เกณฑ์เขตการปกครองท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งถ้าพิจารณาถึงความเป็นเอกภาพ อังกฤษมีองค์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (LEA) มาดูแลการจัดการศึกษาในท้องถิ่น โดยเฉพาะ ซึ่งพบว่ามีเอกภาพ และไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง และการเมือง ญี่ปุ่นมีคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัดและเทศบาล ดูแลจัดการศึกษา ซึ่งเป็นรูปคณะกรรมการ ภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่ามีเอกภาพระดับหนึ่ง แต่อาจถูกแทรกแซงได้เพราะการบริหารจัดการศึกษาจะต้องใช้งบประมาณ ซึ่งมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องขอความช่วยเหลือดังกล่าว โดยเฉพาะของจังหวัดหรือเทศบาลที่ยากจน และออสเตรเลียเขตการศึกษาไม่ค่อยมีบทบาทมากนักเนื่องจากภาครัฐได้กระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาโดยตรง และร่วมกันทำงาน

ร่วมมือกันในลักษณะหุ้นส่วน คั้งนั้นเอกภาพจึงไปอยู่ที่สถานศึกษา สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะชัดเจนมาก ในกรณีของประเทศอังกฤษ ถึงแม้อังกฤษมีองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งองค์กรนี้เป็นส่วนราชการแต่ลักษณะดำเนินงาน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยงาน ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษา ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น จะมีลักษณะควบคุมโดยกติกา (Law Enforce Control) เช่น ระเบียบข้อบังคับ กฎหมายที่ทุกฝ่ายต้องเคารพ และต้องปฏิบัติตาม (http://www.kriengsak.com/index.php/components/content&idcontent_cate) (7/5/2551) เมื่อมีกฎกติกาชัดเจนก็นำไปสู่โอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการได้อย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับประเทศไทย โดยเฉพาะการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาปัจจุบัน จะมีเขตการปกครอง คือ อำเภอเป็นเกณฑ์ลำดับที่ 3 มีองค์ประกอบของเกณฑ์คือจะไม่มีการแบ่งอำเภอ โดยอำเภอที่มีประชากรตามเกณฑ์ 300,000 – 500,000 คนหรือมากกว่า จัดเป็นหนึ่งเขตพื้นที่การศึกษา หากน้อยกว่าเกณฑ์จะรวมกับอำเภอใกล้เคียง สำหรับจังหวัดขนาดเล็กมีจำนวนใกล้เคียงกับเกณฑ์ จะใช้จังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา สำหรับเหตุผลที่ใช้เขตอำเภอเป็นเกณฑ์หนึ่งในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา เพราะความสะดวกในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ในพื้นที่ที่มีความคุ้นเคยโดยเฉพาะในต่างจังหวัด (วิจิตร ศรีสะอ้าน และคณะ, 2542) และ(เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2542)

จากเกณฑ์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าว ได้ละเลยเกณฑ์ทางวัฒนธรรม แต่จากการศึกษาการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศต่าง ๆ ก็มีตัวอย่างที่ใช้เกณฑ์ทางวัฒนธรรม แต่จากการศึกษาการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศต่าง ๆ ก็มีตัวอย่างที่ใช้เกณฑ์วัฒนธรรม เช่น สวีเดน เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ มาเป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษา แต่ก็มีบ้างในบางมลรัฐที่ชนกลุ่มน้อยต่างวัฒนธรรม ต่างเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ สวีเดน ขอจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษา เช่น ในมลรัฐนิวยอร์ก (New York) มีกลุ่มยิวที่เคร่งศาสนาชื่อว่า Kiryas Joel เพื่อให้เด็กยิวประมาณ 200 คนที่ไม่มีที่เรียนเพราะถูกปฏิเสธจากโรงเรียนทั่วไป ขอจัดตั้งเขตการศึกษาเพื่อเด็กของเขาถึง 2 ครั้ง คือครั้งแรก ค.ศ.1989 ไม่สำเร็จ เพราะขัดกับหลักกฎหมายประเทศบางประการ ครั้งที่ 2 ค.ศ.1994 มีคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษาบางคนไม่เห็นด้วย ร้องต่อศาล ในที่สุดศาลตัดสินว่า ไม่ควรตั้งเขตการศึกษาเฉพาะวัฒนธรรมของตน เพราะยังมีกลุ่มอเมริกันอินเดีย ลาตินอเมริกัน ซึ่งเป็นกลุ่มน้อยเหมือนกัน ทุกกลุ่มทุกวัฒนธรรมควรอยู่ด้วยกัน ไม่ควรแบ่งแยก เป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน กรณีที่สอง ในมลรัฐ เนบาสกา (Nebraska) ในเมืองโอฮามา ที่มีกลุ่มเชื้อชาติ 3 กลุ่มในเมือง คือ ผิวขาว ละตินอเมริกา และผิวดำ ในค.ศ.2006 สถานิติบัญญัติได้ออกกฎหมายแบ่งเขตการศึกษาโดยใช้เกณฑ์เชื้อชาติ และยังกำหนดสัดส่วนในการเข้าเรียนของนักเรียนในระดับมัธยมว่า ต้องมีคนผิวขาว 2 ใน 3 ละตินอเมริกัน 1 ใน 3 และที่เหลือเป็นคนผิวดำ ซึ่งกฎหมายนี้มีผลใน ค.ศ. 2008 มีมุมมองหลายมุมมองแสดงความคิดเห็นส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เพราะจะทำให้โอกาสในการพัฒนาคุณภาพของเขายหายไป การดูแลลูกหลานของชนชาติ เผ่าพันธุ์ของพวกเขาเองเหมาะสม และการจัดสัดส่วนสีผิวทำให้มีระยะทางไกล ผู้ปกครองไม่สะดวกในการรับส่งบุตรหลาน ส่วนใน

กรณีของประเทศออสเตรเลีย ถึงแม้จะมีประชากรหลากหลายเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ รัฐบาลออสเตรเลีย ไม่มีนโยบายแบ่งแยก ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรมและเชื้อชาติ จึงพยายามให้การศึกษาฝึกอบรม ให้กับประเทศอย่างต่อเนื่อง ไม่ละเลยชนเผ่าพื้นเมือง ชาวเขาพื้นเมือง ตลอดจนผู้มีความขาดแคลน ด้วยโอกาสทางการศึกษา

เกณฑ์การแบ่งเขตบนฐานวัฒนธรรมเช่นนี้ น่าจะเป็นประสบการณ์สำหรับการพิจารณาเขต พื้นที่ในประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตที่มีความเป็นพหุวัฒนธรรมสูง เช่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาในหลายเรื่อง อาทิ ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนที่ตกต่ำ อันเป็นผล ส่วนหนึ่งมาจากการสื่อสารและการเรียนรู้ที่มีองค์ประกอบด้านภาษาและวัฒนธรรมที่ต่างกัน เรื่อง การศึกษาที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการและวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้ข้อคิดจากงานวิจัย ช่วยให้เกิดการพิจารณาว่า การแบ่งเขตพื้นที่สำหรับประเทศไทยในพื้นที่ที่มีลักษณะเช่นนี้ น่าจะได้ คำนึงถึงหลักการจัดการบนฐานพหุวัฒนธรรมที่เด็กทุกคนพึงมีสิทธิและโอกาสเท่าเทียมกันในการ ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ แต่อาจจะไม่ถึงขนาดในต่างประเทศที่ต้องยึดกลุ่มชาติพันธุ์ใดเป็นหลัก หากแต่น่าจะใส่ใจถึงเงื่อนไขของความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งจะทำให้เขตพื้นที่ที่มีการจัดการ ที่ยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น แต่ยังคงมีเอกภาพร่วมกันตามความหลากหลายทางวัฒนธรรมของคนในพื้นที่

ตอนที่ 2 การนำเสนอยุทธศาสตร์ทางเลือกการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

จากการศึกษาเปรียบเทียบหลักการ แนวคิด รูปแบบ และการดำเนินงานของเขตพื้นที่ การศึกษา พบว่า เกณฑ์ที่มีความสำคัญของต่างประเทศก็คือ จำนวนนักเรียน เขตการปกครองและ วัฒนธรรม เมื่อนำเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาวางแผนในการออกแบบสำรวจ เพื่อเก็บข้อมูล เกี่ยวกับสถานการณ์ และความคิดเห็นที่มีต่อการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา และนำมาทำ การสนทนากลุ่ม 2 ครั้งเพื่อหารูปแบบยุทธศาสตร์ทางเลือกในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตาม นโยบายการกระจายอำนาจการศึกษา ได้มีการนำเสนอยุทธศาสตร์ทางเลือก 3 รูปแบบคือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพการบริหารงาน
ของเขตพื้นที่การศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพ และโอกาสทางการ
ศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน
โดยแต่ละยุทธศาสตร์ให้ลำดับความสำคัญของเกณฑ์ของเกณฑ์ที่ใช้กำหนดเขตพื้นที่
ต่างกัน คือ จำนวนประชากร จำนวนนักเรียน จำนวนสถานศึกษา และระยะทางระหว่าง
สถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ควรมีขนาดใหญ่
เกินไป และควรนำที่ตั้งถึงวัฒนธรรมท้องถิ่นในเขตดังกล่าวด้วย และหากนำมาพิจารณาสำหรับ
ประเทศไทยเกณฑ์วัฒนธรรมท้องถิ่นก็จะมีโอกาสพบในชุมชนตามชายแดนของประเทศ ซึ่ง
วัฒนธรรมท้องถิ่นดังกล่าวมีตรงต่อการจัดการศึกษาของไทยในหลักสูตรท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนิน
กิจกรรมทางการศึกษาดำเนินการไปด้วยดีมีประสิทธิภาพภายใต้การดูแลของเขตพื้นที่การศึกษา

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาลักษณะแนวคิดรูปแบบการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และการ
ดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษาในต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อังกฤษและญี่ปุ่น
พบว่า ทุกประเทศยึดหลักความมีเอกภาพ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็น
หลักในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาภายใต้เกณฑ์การแบ่งที่แตกต่างกัน เช่น สหรัฐอเมริกา ใช้เกณฑ์
จำนวนประชากร ออสเตรเลีย อังกฤษ ญี่ปุ่น ใช้เกณฑ์เขตการปกครอง และสิ่งที่ได้พบจากเกณฑ์ใน
การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และผลการดำเนินงานได้ข้อเสนอแนะดังนี้

1) ขนาดของเขตพื้นที่การศึกษา

- 1.1) เขตพื้นที่การศึกษายขนาดเล็ก มีผลต่อเอกภาพและประสิทธิภาพในการ
บริหารจัดการ ทำให้ผลผลิตของการดำเนินงานประสบความสำเร็จ
- 1.2) เขตพื้นที่การศึกษายขนาดเล็ก ได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจาก
ชุมชนสูง และความร่วมมือของชุมชนเกิดขึ้นง่าย
- 1.3) เขตพื้นที่การศึกษายขนาดเล็ก มีผลต่ออัตราการเรียนจบของนักเรียน อัตรา
การเรียนต่อ และสร้างสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ดีแก่ผู้เรียน

2) เกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

- 2.1) จำนวนนักเรียนหรือจำนวนประชากร เป็นผลผลิตที่สำคัญที่จะต้องคำนึงถึง
คุณภาพของนักเรียน จำนวนนักเรียนไม่มากเกินไปสำหรับการดูแล
- 2.2) จำนวนสถานศึกษา ถือเป็นภาระหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่
กำกับส่งเสริมสถานศึกษาให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และคุ้มค่า

2.3) วัฒนธรรม คือเป็นหลักสำคัญในการอยู่ร่วมกันทางสังคม ควรมีหลักนี้เพื่อ การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข และโอกาสในการพัฒนาท้องถิ่น

นอกจากนี้เมื่อนำแนวทางที่ได้จากการศึกษาของต่างประเทศ และนำมาทำการ สสำรวจ และสนทนากลุ่ม ทำให้มีแนวทางในการเสนอเป็นยุทธศาสตร์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้ คือ

1) เกณฑ์ที่เป็นหลักในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

1.1) จำนวนประชากรหรือจำนวนนักเรียน

1.2) จำนวนโรงเรียนหรือสถานศึกษา

1.3) วัฒนธรรม

1.4) ระยะห่างระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2) องค์ประกอบของเกณฑ์

2.1) จำนวนประชากรหรือจำนวนนักเรียน ใน 1 เขตพื้นที่การศึกษาคควรมีจำนวน ประชากรไม่เกิน 200,000 คน จำนวนนักเรียนไม่เกิน 40,000 คน

2.2) จำนวนโรงเรียนหรือสถานศึกษา ใน 1 เขตพื้นที่การศึกษา ควรมีจำนวน โรงเรียนไม่เกิน 100 โรง

2.3) วัฒนธรรม ได้แก่ภาษา ศาสนา เชื้อชาติ ให้พิจารณาความสัมพันธ์ของ ประชากรในเขตพื้นที่การศึกษานั้นๆ

2.4) ระยะทางระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ระยะห่าง ระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประมาณ 30 กิโลเมตร และใช้เวลาไปกลับไม่ควร เกิน 2 ชั่วโมง

ดังนั้นยุทธศาสตร์การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาใน 3 แนวทางที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพการ บริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มุ่งเน้นคุณภาพและ โอกาสทางการศึกษา และมุ่งเน้นการ มีส่วนร่วมของประชาชน ในแต่ละยุทธศาสตร์ได้ให้ความสำคัญของเกณฑ์ที่ใช้กำหนดเขตพื้นที่ การศึกษาต่างกัน คือ จำนวนประชากร จำนวนนักเรียน จำนวนสถานศึกษา วัฒนธรรม และระยะทาง ระหว่างสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษา อย่างไรก็ตาม โดยหลักการของเขตพื้นที่ที่ไม่ควรมีขนาด ใหญ่เกินไป และควรคำนึงถึงวัฒนธรรมท้องถิ่นอันนำไปสู่การจัดการหลักสูตรท้องถิ่นอีกด้วย

5.3.2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

1) ควรติดตามการประเมินผลการปฏิบัติงานของเขตพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เพื่อ ประเมินผลการเปรียบเทียบที่เกิดขึ้น ทางด้านผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนและการมีส่วนร่วมของชุมชน

2) ควรศึกษารูปแบบการดำเนินงานของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในการมี ส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา