

บทสรุปผู้บริหาร โครงการวิจัย “การบริหารจัดการศึกษายกใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ: ศึกษารเปรียบเทียบ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและเกาหลีใต้ (ระยะที่ 1)”

โดย...รองศาสตราจารย์ สุรัสวดี หุ่นพยนต์
นางสาวอำพา แก้วกำกวง
นายวาทัญญู ใจบริสุทธิ์

1. บทนำ

การกระจายอำนาจเป็นมิติใหม่ในการบริหารจัดการ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจสั่งการในการบริหารกิจการสาธารณะในบางเรื่องที่ไม่ทำลายความมั่นคงของชาติจากรัฐบาลกลางให้กับชุมชนหรือท้องถิ่นรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งช่วยเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วม ประสิทธิภาพในการบริหารกิจการสาธารณะให้กับชุมชนหรือท้องถิ่น ส่วนการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการศึกษาจากส่วนกลางสู่ชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างยืดหยุ่น หลากหลาย คล่องตัว รวดเร็ว ทำให้เกิดการปรับปรุง พัฒนาคุณภาพเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาให้กับบุตรหลานในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ในประเทศพัฒนาแล้วจะมีการบริหารจัดการที่มีการกระจายอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา การกระจายอำนาจไปยังเขตการศึกษา ในญี่ปุ่นมีรูปแบบที่กระจายลงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังจังหวัดและเทศบาล ส่วนในประเทศเกาหลีใต้กระจายอำนาจไปยังมหานคร จังหวัด และเทศบาล

ในส่วนของประเทศไทยการกระจายอำนาจการศึกษามีจุดเริ่มต้นจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และเน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาของ อปท. ให้มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นได้ จากนั้นได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป เน้นการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งและความคล่องตัว 10 กว่าปีที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นบทบาทของ อปท. ต่อการบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่ได้ส่งเสริมการเข้าร่วมจัดและสนับสนุนการจัดการศึกษามากขึ้น

ในขณะที่เกาหลีใต้ นับเป็นประเทศที่พัฒนาในระดับแนวหน้าของเอเชีย โดยมีแนวคิดว่าการศึกษาคือรากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดการขับเคลื่อนให้มีการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะการจัดระบบการศึกษา แนวใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ การปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอน การพัฒนาครู การปฏิรูปอาชีวศึกษาและการอุดมศึกษา รวมทั้งการส่งเสริมประชาคมทางการศึกษา เพื่อ

สร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษา และการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น ซึ่งในปี ค.ศ. 1991 เกาหลีใต้ได้ประกาศพระราชบัญญัติการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น เพื่อกระจายอำนาจทางการศึกษาแก่ท้องถิ่น และประกาศพระราชบัญญัติภาษีการศึกษา ทำให้การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษามีความเข้มแข็งขึ้น โดยกระทรวงการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์¹ ได้กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาและจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนอำนาจตัดสินใจและพัฒนาการศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่ปราศจากอิทธิพลทางการเมือง มีการประเมินผลจากการวัดความพึงพอใจของนักเรียนและผู้ปกครองในแต่ละท้องถิ่นที่ทำให้โรงเรียนได้รับการสนับสนุนต่างๆ แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับคุณภาพที่เกิดขึ้นจากการประเมินผลทางการศึกษา สิ่งเหล่านี้จึงทำให้ในปัจจุบันเกาหลีใต้ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระบบการศึกษาที่มีคุณภาพสูง และมีขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาในระดับนานาชาติ

จากประสบการณ์และบทเรียนของการจัดการศึกษาของเกาหลีใต้ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะการให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษา ทำให้คณะผู้วิจัยต้องการศึกษาว่า ประเทศเกาหลีใต้มีนโยบายและยุทธศาสตร์ของการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการศึกษาของประเทศให้เติบโตสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้อย่างไร มีแนวทางการดำเนินงานและมีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้เกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น ตลอดจนทั้งรูปแบบของการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร และมีการปฏิบัติในการประสานเชื่อมโยงกับรัฐบาลกลางอย่างไร เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างราบรื่น การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและเกาหลีใต้ จึงเป็นการศึกษาข้ามชาติเพื่อวิเคราะห์ระบบการบริหารจัดการศึกษา เพื่อผลแห่งการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาในประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น และเพื่อจะนำมาประยุกต์พัฒนาเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย รวมทั้งแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาของไทยอันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการศึกษาของประเทศในภาพรวมต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัยปีที่ 1 จะศึกษาระดับนโยบาย (Policy level) ได้แก่

2.1 เพื่อศึกษานโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของประเทศไทยและเกาหลีใต้ และการประสานเชื่อมโยงของส่วนกลางกับท้องถิ่นในการร่วมจัดการศึกษา

2.2 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาของประเทศไทยและเกาหลีใต้ และการประสานเชื่อมโยงของส่วนกลางกับท้องถิ่นในการร่วมจัดการศึกษา

¹ ปัจจุบันคือกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี

2.3 เพื่อนำเสนอแนะนโยบายการบริหารจัดการศึกษาภายใต้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของการศึกษาไทย โดยอาศัยประสบการณ์ บทเรียน และการปฏิบัติที่ดีจากประเทศเกาหลีใต้

3. ขอบเขตของการวิจัย

3.1 พื้นที่ศึกษา คือ ประเทศไทยและเกาหลีใต้ โดยศึกษาในพื้นที่ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น คือนโยบายของส่วนกลาง (Central Government) และการดำเนินงานของท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษา (Local Government)

3.2 เนื้อหาและประเด็นการศึกษา

ในปีที่ 1 กรอบเนื้อหาที่ศึกษาเป็นการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและการปฏิบัติในส่วนกลาง และแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่น ได้แก่ ความริเริ่ม กฎหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์ สถานการณ์ สภาพปัญหา และสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้การกระจายอำนาจการศึกษาประสบความสำเร็จ รวมถึงข้อเสนอเชิงนโยบายจากบทเรียนของเกาหลีใต้ที่สามารถนำมาปรับใช้กับสภาพของสังคมไทยได้

3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1) ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถหรือมีประสบการณ์ด้านนโยบายและยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และประชาชนหรือตัวแทนองค์กรที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 ระยะเวลาการวิจัย แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ

1) ระยะที่ 1 ศึกษาข้อมูลการดำเนินการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการศึกษา และวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative analysis)

2) ระยะที่ 2 นำผลในระยะที่ 1 มาใช้ (Utilization of research results & gap identification) แล้วนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย

3) ระยะที่ 3 นำผลการวิจัยไปพัฒนาคลังข้อมูลองค์ความรู้ด้วยการจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ (Development of Knowledge Management) โดยใช้แนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์ รวมถึงการประเมินผลและการใช้ผลป้อนกลับ (Evaluation & Feedback) เพื่อปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

โครงการวิจัยนี้จะเป็นฐานข้อมูลให้ผู้เกี่ยวข้องในวงการศึกษา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ประกอบการพิจารณาต่อการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจการศึกษา และทิศทางการพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นไทยในอนาคต ตลอดจนยังมีการเผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้ให้แก่ผู้สนใจอย่างเป็นระบบด้วย

5. กรอบแนวคิดของการวิจัย



แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดการวิจัย การวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยและเกาหลีใต้ โดยใช้กรอบแนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์

6. ระเบียบวิธีวิจัย

6.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถหรือมีประสบการณ์ในการจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และประชาชนหรือตัวแทนองค์กรที่มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน โดยในปีที่ 1 มีบุคคลที่สัมภาษณ์ ได้แก่

- 1) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ คณะกรรมการกระจายอำนาจการศึกษาของไทย
- 2) ดร.วิเชียร อินทะสี ผู้เชี่ยวชาญด้านเกาหลีศึกษา
- 3) นายชัชวาล ทองดีเลิศ เลขาธิการสมาคมสภาการศึกษาทางเลือกไทย
- 4) นายศิริชัย มานะชัย ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- 5) นายนพดล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคม อบต. แห่งประเทศไทย
- 6) นายสมควร สุตะวงศ์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแซว
- 7) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแซว
- 8) นายธวัชชัย ทองมั่ง ปลัดเทศบาลนครภูเก็ต
- 9) นายสุจินทร์ อมตพันธ์ ผู้อำนวยการสำนักการศึกษาเทศบาลนครภูเก็ต
- 10) นายบำรุง สุวรรณโชติ กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
- 11) นายสิริวิชัย สำนักสกุล ผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลเมืองใหม่ชลบุรี สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

6.2 ประเด็นการศึกษา

ปีที่ 1 เป็นการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและการปฏิบัติในส่วนกลาง และแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่น ได้แก่

- 1) ความเป็นมาและความริเริ่มแนวคิดการกระจายอำนาจการศึกษา
- 2) กฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น
- 3) การจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และบทบาทการจัดการศึกษาในท้องถิ่น
- 4) สถานการณ์ สภาพปัญหา และสภาพแวดล้อมที่ช่วยเสริมการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในด้านวัฒนธรรมและวิถีคิด การจัดสรรงบประมาณ
- 5) การวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือน ความแตกต่าง และจุดเด่นร่วมของประเทศไทยกับเกาหลีใต้
- 6) ปัจจัยระดับนโยบายที่เอื้อให้การกระจายอำนาจการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ
- 7) สรุปบทเรียนสำคัญ และข้อเสนอการประยุกต์ใช้แนวปฏิบัติที่ดีของเกาหลีใต้ต่อแนวทางการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

6.3 พื้นที่ศึกษา ได้แก่

1) ประเทศไทย หน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในระดับท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายจัดการศึกษาของหน่วยงาน

2) ประเทศเกาหลีใต้ หน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ระดับท้องถิ่น เช่น สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น (District offices of education)

6.4 วิธีดำเนินการวิจัย

1) ช่วงที่ 1 ศึกษาข้อมูลการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและเกาหลีใต้ แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative analysis) ความคล้ายคลึงและความแตกต่าง เพื่อจะได้ทราบการพัฒนาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ ตามกรอบการศึกษา

- *วิธีการศึกษา* ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary research) การศึกษาภาคสนาม (Field work) ซึ่งมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary source) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary source) จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Review literature) การลงพื้นที่ภาคสนามร่วมกับการสังเกตการณ์ (Observation) และการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) แล้วทำการวิเคราะห์สังเคราะห์ และประมวลเป็นองค์ความรู้

- *เครื่องมือวิจัย* ได้แก่ แบบบันทึกภาคสนาม แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (Structured interview) และแบบบันทึกการสังเกต สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากหน่วยงานที่ศึกษา และตารางสรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบ สำหรับใช้ในการนำเสนอบทสรุปผลการศึกษาเปรียบเทียบการกระจายอำนาจการศึกษาของไทยกับเกาหลีใต้

- *การวิเคราะห์ข้อมูล* ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive analysis) และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เพื่ออธิบายสภาพหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น วิเคราะห์ความคล้ายคลึงและความแตกต่าง จุดเด่นและจุดที่ต้องปรับปรุงของแต่ละประเด็นและในภาพรวมตามกรอบการศึกษาของประเทศไทยและเกาหลีใต้ แล้วทำการตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (Data triangulation) ด้านข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งที่ต่างกัน คือ จากการทบทวนเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ และการลงพื้นที่ภาคสนามประกอบการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ช่วงที่ 2 นำผลการวิจัยระยะที่ 1 มาศึกษาปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่ประสบผลสำเร็จของประเทศไทยและเกาหลีใต้ (Utilization of research results & gap identification of Thailand and Korea in each project and as a whole) ซึ่งมีวิธีการศึกษา เครื่องมือที่ใช้ และการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

-**วิธีการศึกษา** ผู้วิจัยวิเคราะห์จากการเรียนรู้แนวปฏิบัติที่ดี (Best practice) ของเกาหลีใต้แล้วนำมาเสนอนโยบายและกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการพัฒนาการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

- **เครื่องมือวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล** เครื่องมือวิจัยคือตารางสรุปการวิเคราะห์เนื้อหาตามกรอบแนวคิดที่ศึกษา และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความและสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่รวบรวมได้ โดยแยกประเด็นตามกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้ แล้วเรียบเรียงแบบบรรยาย (Descriptive)

3) ช่วงที่ 3 การนำผลจากระยะที่ 1 และ 2 ไปพัฒนาคลังข้อมูลองค์ความรู้ด้วยการจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ (Development of knowledge management) ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์ โดยใช้กระบวนการจัดการความรู้และกระบวนการเทียบเคียงสมรรถนะเป็นแกนความรู้ (Core of knowledge) ในการศึกษา และครอบคลุมถึงการประเมินผลและการใช้ผลป้อนกลับนำมาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

7. ผลการศึกษา

1. ความเป็นมาและความริเริ่มแนวคิดการกระจายอำนาจการศึกษา

ในประเทศไทย มีลำดับความริเริ่มการกระจายอำนาจการศึกษาและนำไปสู่การดำเนินการ ดังนี้

1) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น และขยายความไว้ในหมวด 9 (มาตรา 282-290)

2) การตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 หมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไป มาตรา 9 วรรค 2 ระบุให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ อปท. และหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา มาตรา 41 และ 42 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาของ อปท. ให้มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นได้ รวมทั้งให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อปท. และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมให้จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ อปท.

3) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป เน้นการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งและความคล่องตัว

4) กระทรวงศึกษาธิการออก “ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561)” ที่สานต่อแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยกำหนดให้เป็น 1 ใน 4 ประเด็น

สำคัญของระบบการศึกษาที่ต้องการปฏิรูปอย่างเร่งด่วน คือ พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่ ในประเด็นนี้ได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยส่งเสริมบทบาทของอปท. ให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดและสนับสนุนการจัดการศึกษามากขึ้น

5) สภาพการกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่ อปท. ไม่แตกต่างจากการกระจายอำนาจด้านอื่นๆ ทั้งด้านการเงินการคลัง และภารกิจถ่ายโอนของกระทรวงอื่นๆ กล่าวคือ ตลอดระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553 มีโรงเรียนที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้จัดการถ่ายโอนให้กับอปท. เพียง 449 แห่ง เป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษา 174 แห่ง โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา 44 แห่ง และโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 231 แห่งเท่านั้น ในขณะที่ สพฐ. มีโรงเรียนในสังกัดทั้งสิ้น 31,508 แห่ง (โรงเรียนประถมศึกษา 29,054 แห่ง โรงเรียนมัธยม 2,361 แห่ง การศึกษาสงเคราะห์ 50 แห่ง และการศึกษาพิเศษ 43 แห่ง) หรือคิดเป็นร้อยละ 1.43 เท่านั้น

สำหรับประเทศเกาหลีใต้ได้มีแนวคิดและความริเริ่มที่สำคัญดังนี้

1) ผู้นำการเมืองและรัฐบาลเกาหลีใต้ตระหนักถึงความสำคัญของมนุษย์ในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา ถ้าประชาชนได้รับการพัฒนาทั้งในด้านความรู้ ความคิด และทักษะที่ดีแล้ว ก็ย่อมสามารถช่วยให้เกาหลีใต้หลุดพ้นจากภาวะความยากจนและความแร้นแค้น อันเนื่องมาจากผลของสงครามเกาหลี (Korean War) ระหว่าง ค.ศ. 1950-1953

2) เกาหลีใต้ได้รับเอกราชใน ค.ศ. 1945 ภายหลังจากตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่น และต่อมาต้องแบ่งออกเป็นเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ใน ค.ศ. 1948 จวบจนถึง ค.ศ. 1960 ถือเป็นช่วงของการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ภายใต้อำนาจจำกัดต่างๆ จากภาวะความยากลำบากทางเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดการศึกษาในช่วงนี้ก็คือ การฟื้นฟูและการขยายอัตราการเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา ถัดมาในช่วงรัฐบาลของประธานาธิบดีปาร์คจองฮี (Park Chung-hee) ระหว่าง ค.ศ. 1961-1979 ยุทธศาสตร์การพัฒนาได้เน้นการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ และเน้นส่งเสริมการส่งออก โดยกำหนดให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงมุ่งส่งเสริมการศึกษาในระดับมัธยมและในระดับเทคนิคและอาชีวศึกษา เพื่อผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับการเร่งรัดพัฒนาภาคอุตสาหกรรม

3) ช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 โครงสร้างเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ ได้เปลี่ยนแปลงจากภาคการเกษตรมาเป็นภาคอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัว อันเป็นผลจากนโยบายรัฐบาลปาร์คจองฮี รวมทั้งการเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักในทศวรรษที่ 1970 ฉะนั้นนโยบายของรัฐบาลในช่วง ค.ศ. 1980-2000 จึงได้เน้นการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ กลยุทธ์และเป้าหมายในการจัดการศึกษาจึงได้เน้นที่คุณภาพการศึกษา ความเป็นอิสระในการจัดการศึกษา และการมีความรับผิดชอบต่อสังคม ดังนั้นทางเลือกนโยบายที่สอดคล้องกับกลยุทธ์และเป้าหมายดังกล่าวจึงได้แก่การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการจัดการศึกษา การส่งเสริมและขยายโอกาสการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา

4) การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาซึ่งเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในทศวรรษที่ 1980 ถือเป็นผลสอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย การพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาสังคมของเกาหลีใต้ เพราะรัฐบาลกลางถือว่ามีความจำเป็นต่อการบริหารงาน เนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบลำดับชั้นตามสาย

การบังคับบัญชา และการเน้นที่กฎระเบียบ ไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในหลากหลายพื้นที่ และหลากหลายกลุ่มสาขาอาชีพ ดังนั้นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบในด้านการจัดการศึกษา โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนและประชาสังคม (civil society) ย่อมมีข้อดีในด้านการตอบสนองต่อความต้องการและการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการระดมทรัพยากร

สรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบ ถึงแม้แนวคิดที่มาในการกระจายอำนาจการศึกษาในประเทศไทย และเกาหลีใต้มีความแตกต่างกันในแง่ของภูมิหลังประเทศ เนื่องจากเกาหลีใต้ใช้การพลิกวิกฤติการณ์ที่เลวร้ายของประเทศโดยการปฏิวัติการปกครองให้เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น มีรัฐบาลท้องถิ่นที่มีการบริหารอย่างเป็นอิสระ และใช้การศึกษาเป็นตัวตั้งเพื่อการพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน ให้แทรกซึมไปในทุกระดับ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยและเกาหลีใต้ต่างก็มีส่วนร่วมและแนวคิดพื้นฐานในการกระจายอำนาจการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาเป็นหลัก โดยเน้นการแก้ไขปัญหาและสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันประชาธิปไตยและประชาสังคม ขจัดความขัดแย้งระหว่างการบริหารจัดการจากบนลงล่าง โดยหวนกลับมาใช้ค่านิยมของความสัมพันธ์การบริหารจัดการตนเองตามแบบวิถีวัฒนธรรมของตนเองในท้องถิ่นมากขึ้น

2. กฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

ในประเทศไทยมีการผลักดันนโยบายและยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ อปท. ที่สอดคล้องกับกฎหมายหลักของประเทศ ดังนี้

1) นโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาระดับ พ.ศ. 2540 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย คือ รัฐบาลจะสนับสนุนให้ อปท. มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่เน้นการมีความรู้คู่คุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาอบรมวิชาชีพ และการจัดการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนการจัดดูแลสวัสดิการของนักเรียนในด้านการรักษาพยาบาล อาหารเสริม นม และอาหารกลางวัน

2) นโยบายรัฐบาลชุดต่อๆ มาที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาให้ อปท. ที่สำคัญ เช่น รัฐบาลชุดพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปี พ.ศ. 2544 มีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาและฝึกอบรม โดยรัฐเป็นผู้วางระบบ นโยบาย กำกับคุณภาพมาตรฐานสนับสนุนและระดมทรัพยากร เตรียมความพร้อมให้ อปท. และอื่นๆ รวมทั้งการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส

3) ปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลแถลงว่าจะส่งเสริมสนับสนุนการทำงานขององค์กรอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมบทบาทของผู้นำชุมชน ปราชญ์ท้องถิ่น ให้กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและสามารถตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้

4) ปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลชุดนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้กำหนดทิศทางและนโยบายต่อการศึกษา (ในการปฏิรูปการศึกษารอบสอง) ในส่วนของการกระจายอำนาจการศึกษาให้ อปท. ได้ปรากฏอยู่ในแนวทางการกำหนดบทบาทของภาคเอกชน และองค์กรท้องถิ่นต่อการพัฒนาการศึกษา โดยเฉพาะเรื่องกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งการดำเนินการในช่วงสิบปีที่ผ่านมาพบว่ายังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร อันจำเป็นต้องมีการทบทวนต่อไป แม้ว่า อปท. จะเป็นไปอย่างช้าๆ แต่จะเห็นได้ว่า อปท. จำนวนมาก ได้

ตัดสินใจแก้ไขปัญหาด้านการศึกษาในเรื่องต่างๆ ด้วยตนเอง โดยไม่รอการถ่ายโอนสถานศึกษาซึ่งถือเป็นความสำเร็จระดับหนึ่ง

5) แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษาที่จัดทำขึ้นใหม่ (ปีพ.ศ. 2544) ได้จำกัดขนาดของอปท. ที่จะรับโอนสถานศึกษาไว้เฉพาะ อปท. ขนาดใหญ่ที่มีความเจริญและมีความพร้อมสูงเท่านั้น โดยกล่าวว่า นอกจากจะถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็น อปท. รูปแบบพิเศษแล้ว จะถ่ายโอนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับพื้นฐานให้แก่เทศบาลนคร 20 แห่งทั่วประเทศ (พ.ศ.2544) และเทศบาลเมือง 76 แห่ง (พ.ศ.2544) และมีให้มีการโอนถ่ายสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่เทศบาลตำบล ซึ่งมีอยู่ 1,031 แห่ง และไม่ให้มีการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีมากถึง 6,746 แห่ง รวมทั้งไม่ให้ถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่งด้วย โดยสรุปจากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย 7,952 แห่งทั่วประเทศนั้น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 100 แห่งเท่านั้นที่มีสิทธิรับโอนสถานศึกษาของรัฐ

6) ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในประเทศไทยเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2544 แบ่งระยะเวลาการถ่ายโอนเป็น 2 ระยะ คือ ระยะ 1 ถึง 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) และ 1 ถึง 10 ปี (พ.ศ. 2544 - 2553) ตามแผนการกระจายอำนาจแผนที่ 1 และ 2 ในแผนภารกิจด้านการศึกษา อยู่ในภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ในระยะเริ่มแรกกระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมของ อปท. ในการจัดการศึกษา ซึ่งแบ่งการจัดการศึกษาออกเป็น 2 ระบบ คือ

6.1 กลุ่มภารกิจการจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการอาชีวศึกษา ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการ (1) กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติ และในระดับเขตพื้นที่การศึกษา (2) ประเมินความพร้อมของ อปท. ในการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่กำหนด รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ อปท. (3) ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา (4) ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการกระจายอำนาจเร่งรัดในการสร้างความพร้อมให้กับ อปท. ในการจัดการศึกษาได้เอง

6.2 กลุ่มภารกิจการจัดการศึกษานอกระบบและการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย ประกอบด้วย ห้องสมุด และการบริการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เจ็อนไขในการถ่ายโอนหรือการกระจายอำนาจการศึกษา มี (1) รูปแบบการดำเนินภารกิจคือ ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ อปท. สามารถดำเนินการได้ (2) ให้กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ร่วมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อปท. และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริม อปท. ให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ อปท. ตามที่กฎหมายกำหนด (3) กระทรวงศึกษาธิการกำหนดมาตรฐานเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่ อปท. (4) สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่งเสริมทางด้านวิชาการให้แก่ อปท. และ (5) อปท. อาจดำเนินการจัดการศึกษาในรูปแบบอื่นใดก็ได้ที่ทำได้แล้วจะเกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา และทำให้การจัดการศึกษามีคุณภาพมากขึ้น

7) ทิศทางการดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ อปท. ในช่วงสิบปีจากนี้ตามกรอบการปฏิรูปการศึกษารอบสอง (พ.ศ. 2552-2561) ได้ระบุเรื่องการส่งเสริมบทบาท อปท. ให้เข้ามาร่วมจัดและสนับสนุนการจัดการศึกษามากขึ้น ตามความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่นในทุกๆระดับหรือประเภทการศึกษา ซึ่งต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติด้วย

สำหรับประเทศเกาหลีใต้ได้นั้น ได้มีกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจการศึกษาในเกาหลีใต้มีวิวัฒนาการ ดังนี้

1) ข้อกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1991 หรือเรียกว่า “ระบบการจัดการศึกษาด้วยตนเองของท้องถิ่น” หรือ Local Education Self-Governing System-LESGS โดยตั้งอยู่บนหลักการ 3 ประการคือ (1.1) กิจกรรมด้านสติปัญญาในระดับสูง ขึ้นอยู่กับการสร้างสรรค์และความหลากหลาย (1.2) กิจกรรมด้านวิชาชีพจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความเป็นวิชาชีพที่มีวุฒิภาวะ และ (1.3) กิจกรรมสาธารณะควรที่จะรับใช้หรือตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ โดยในมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญได้ยืนยันในหลักของความ เป็นอิสระ ความเป็นวิชาชีพ และหลักความเป็นกลางทางการเมืองของการศึกษา เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวรัฐธรรมนูญจึงได้ให้ความสำคัญต่อท้องถิ่นในการเข้ามาจัดการศึกษา

2) ตั้งแต่ช่วงเวลาที่เกาหลีใต้ได้รับเอกราชจากการปกครองของญี่ปุ่นใน ค.ศ. 1945 จนถึง ค.ศ 1961 ได้มีการดำเนินการให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษา แต่เกิดข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย ก่อปรกับเกิดรัฐประหารใน ค.ศ. 1961 การดำเนินการตามนโยบายให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาด้วยตนเองจึงหยุดชะงักลง

3) ท้องถิ่นดำเนินการจัดการศึกษาด้วยตนเองได้มีการรื้อฟื้นใน ค.ศ.1962 แต่ก็ไม่ได้นำไปดำเนินการในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง การจัดการศึกษาจึงยังอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั่วไป อยู่ต่อไป อย่างไรก็ตาม การชุมนุมประท้วงของสมาคมครูจึงเป็นผลให้รัฐบาลเริ่มมอบอำนาจ ถึงแม้ว่าจะเป็นอย่างจำกัดให้แก่คณะกรรมการด้านการศึกษา (Board of Education)

4) ระบบบริหารหรือจัดการศึกษาของเกาหลีใต้ได้มีการวางรากฐานไว้ใน ค.ศ.1991 เมื่อแนวคิดระบบการจัดการศึกษาด้วยตนเองของท้องถิ่น ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายการศึกษาได้รับการตราเป็นกฎหมายโดยเฉพาะขึ้น ซึ่งก็คือกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาของท้องถิ่น (Law for Local Education Self-Governance) โดยกฎหมายฉบับนี้ระบุวัตถุประสงค์พื้นฐานให้ความเป็นอิสระด้านการจัดการศึกษาอย่างเด่นชัด ความเป็นวิชาชีพ และความเป็นแบบฉบับเฉพาะของการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น อำนาจในการควบคุมดูแลการจัดการศึกษาจึงถูกถ่ายโอนไปยังสำนักการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในรูปมหานคร (metropolitan cities) และจังหวัด โดยมีผู้ตรวจการการศึกษา (superintendent of education) เป็นผู้ควบคุมดูแล

5) มีกฎหมายป้องกันอิทธิพลทางการเมืองและการคุ้มครองความเป็นวิชาชีพ กำหนดให้การบริหารการศึกษาปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยมีกฎหมายรองรับ คือ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1991 และ Local Autonomy Law การบริหารจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติดังกล่าว จึงต้องปลอดจากสมาชิกพรรคการเมืองในคณะกรรมการการศึกษา

6) ในช่วงรัฐบาลประธานาธิบดีคิมยงซัม (Kim Young-sam) ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาประธานาธิบดีด้านการปฏิรูปการศึกษา (Presidential Advisory Educational Reform Committee) เพื่อแสวงหาทิศทางในการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาของเกาหลีใต้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมประเทศเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (globalization) ข้อมูลข่าวสาร (Informationalization) และประชาธิปไตย โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ การศึกษามุ่งเน้นให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง มีความหลากหลาย และมีความเป็นเลิศเฉพาะด้าน การดำเนินการของโรงเรียนต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระ และหลักความรับผิดชอบ โดยให้การศึกษาสอดคล้องกับหลักเสรีภาพ ความเท่าเทียม การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษา

สรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบ นโยบายและยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจของเกาหลีใต้นั้นมีมาก่อนประเทศไทย และมีการเปลี่ยนแปลงมาสู่การกระจายอำนาจยังท้องถิ่นอย่างจริงจังประมาณ 20 ปี ส่วนประเทศไทยให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยให้ความเป็นอิสระแก่ อปท. แต่ละแห่งในการปกครองตนเอง มีอิสระในการกำหนดนโยบายการศึกษา การบริหาร การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแล อปท. เท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย หากแต่ในภาคปฏิบัติของการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่อปท. นั้น เกิดผลน้อยมาก โดยเฉพาะหากนับจากจุดเริ่มต้นของ พ.ร.บ. กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 จนถึง พ.ศ. 2553 ปรากฏมีโรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่ได้รับการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 449 แห่ง หรือ คิดเป็นร้อยละ 1.43 เท่านั้น

3. การจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และบทบาทการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

ประเทศไทยมี อปท. จำนวนถึง 7,854 แห่ง ซึ่งแบ่งออกเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด 77 แห่ง เทศบาล 1,619 แห่ง องค์กรบริหารส่วนตำบล 6,157 แห่ง เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร อปท. ของไทยมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และขอบเขตในการบริหารราชการที่แตกต่างกัน ตามลำดับขนาดและความสามารถจัดการ การจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และบทบาทการจัดการศึกษาในท้องถิ่น มีดังนี้

1) สำนักนายกรัฐมนตรีโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (กกถ.) เป็นหน่วยงานส่วนบริหารแผนและประสานการถ่ายโอนกับหน่วยงานต่างๆ และเป็นศูนย์ข้อมูลการกระจายอำนาจ กกถ. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทน อปท. และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการบริหารราชการแผ่นดินด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ กกถ. ได้จัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. โดยประกาศเป็นราชกิจจานุเบกษาฉบับที่ 1 ปี 2545 และฉบับที่ 2 ปี 2551 มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนด้านการศึกษาของ อปท. ให้แก่สถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในการกำหนดกรอบแนวทาง หลักเกณฑ์และขอบเขตวิธีการ ให้ อปท. ต่อการสนับสนุนด้านการศึกษา

2) กระทรวงศึกษาธิการ ผู้รับผิดชอบดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่ อปท. ได้ดำเนินการตามบทบาท อำนาจ และหน้าที่ โดยออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน

ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อปท. พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการจัดโครงสร้างหน้าที่ขององค์กรและการแบ่งส่วนงานตามที่ได้บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษาของประเทศ

3) กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจในการส่งเสริมและสนับสนุน อปท. แต่ละแห่งที่อยู่ภายใต้การดูแลของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชน พัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้ อปท. มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพ ในการให้บริการสาธารณะ และการศึกษาในอำนาจหน้าที่ของ อปท. ซึ่งในด้านการศึกษาจะต้องส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารงานบุคคลของบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่น ส่งเสริม สนับสนุน และประสาน การบริหารจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา

4) ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกท้องถิ่น คือผู้ที่มองการศึกษาท้องถิ่นคือหัวใจสำคัญที่สุดของความยั่งยืน ของชุมชน สังคม ความอยู่รอดของบ้านเมือง และมีการสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชน เพราะ ท้องถิ่นสามารถดึงภาคประชาชน ภูมิปัญญาและประสบการณ์ของบุคคลในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมใน การบริหารจัดการท้องถิ่นได้

5) ความเชื่อมโยงไปสู่ท้องถิ่น อปท. ปฏิบัติหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาของ ชุมชนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น และให้สอดคล้องกับนโยบายและ มาตรฐานการศึกษาของชาติ ซึ่งกำหนดให้การปฏิบัติเสร็จสิ้นที่สถานศึกษาให้มากที่สุด และต้อง เชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และ อปท. หน่วยปฏิบัติตามนโยบายใน ท้องถิ่น ได้แก่

(1) เขตพื้นที่การศึกษา นโยบายกำหนดให้การศึกษาระดับขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับต่ำกว่า ปริญญาเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลัก และให้มีภารกิจหลักในการกำกับดูแลสถานศึกษา และภารกิจ ต่อ อปท. ในการประสานและส่งเสริมให้สามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐาน การศึกษา และในระยะยาวจะต้องส่งเสริมให้ อปท. สามารถจัดการศึกษาได้เองทั้งหมด ให้เขตพื้นที่ การศึกษาทำหน้าที่เพียงการประสานและส่งเสริมให้จัดการศึกษาได้สอดคล้องกับนโยบายและมี มาตรฐาน

(2) สถานศึกษา ถือเป็นหน่วยปฏิบัติการจัดการศึกษาที่ต้องสามารถบริหารงาน และเสร็จสิ้น ในองค์กรของตนเองให้ได้มากที่สุด ใช้ระบบการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการจัดการ ตนเองและท้องถิ่น หรือ SBMLD (School-Based Management Learning Administration) ใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป หน้าที่ในการจัดการศึกษาให้ ขึ้นอยู่ที่ศักยภาพและความพร้อมของ อปท. แต่ละแห่ง ซึ่งการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นทำ ให้มีผลกระทบต่อภาระงานของโรงเรียน และชุมชน ครูในฐานะเป็นผู้จัดกิจกรรมการเรียนการสอน ในโรงเรียนจึงมีบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไป

สำหรับประเทศเกาหลีใต้ มีการจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และบทบาทการจัดการศึกษาในท้องถิ่น มีดังนี้ คือ

1) ระบบบริหารการศึกษาของเกาหลีใต้จำแนกเป็นระดับชาติ (national level) และระดับท้องถิ่น (local level) และการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นของเกาหลีถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายการกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่น (local autonomy law) โดยมีกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Education and Human Resources Development-MOEHRD) เป็นหน่วยงานบริหารการศึกษาในระดับชาติที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษา ทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางวิชาการ (academic activities) วิทยาศาสตร์ศึกษาและการศึกษาโดยรัฐ (sciences and public education) และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามปรัชญาที่เน้นการพัฒนาเด็กให้เป็นพลเมืองในอุดมคติ รับผิดชอบการบริหารการศึกษาในระดับชาติและกระจายอำนาจส่วนใหญ่สู่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นในด้านการวางแผน การเงินและการตัดสินใจในการบริหารการศึกษาที่เกี่ยวกับระดับประถมและมัธยมศึกษา

2) การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นและคำนึงถึงความพร้อม ในด้านการบริหารการศึกษานั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า ให้แยกจากอำนาจการบริหารทั่วไป และให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง และการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาทำควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาที่สัมพันธ์กับเขตการปกครองของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยมหานครหรือจังหวัด (Metropolitan-7 หรือ Povice-9) และเขต/อำเภอ (county หรือ district-180) แต่ไม่ได้หมายความว่า จะมีสิทธิจัดการศึกษาได้ทุกระดับ ระดับเขตหรืออำเภอ ให้ดูแลเฉพาะระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นภาคบังคับ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายให้ท้องถิ่นระดับมหานครหรือจังหวัดบริหารจัดการ

3) กระทรวงศึกษาฯ รับผิดชอบการศึกษาทั้งขั้นพื้นฐาน อุดมศึกษา อาชีวศึกษา และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ทบวงพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เน้นการศึกษานอกระบบโรงเรียน

4) หน่วยงานบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น คือ สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น (district offices of education) ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงโซลและในมหานครต่างๆ รวม 7 แห่ง ในระดับจังหวัดต่างๆ อีก 9 จังหวัด และมีสำนักงานศึกษาระดับเขตหรืออำเภอ (district หรือ county) จำนวน 180 แห่ง มีหน้าที่ตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับการศึกษา ศิลปะและวิทยาศาสตร์ในแต่ละท้องถิ่น ภายในขอบเขตที่ได้รับการกระจายอำนาจจากกระทรวงการศึกษาฯ โดยการบริหารการศึกษาในระดับมหานคร/จังหวัด และระดับเขต/อำเภอเหล่านี้ จะเป็นอิสระจากการบริหารทั่วไปของฝ่ายปกครอง

5) สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่นแต่ละสำนักงานจะมีคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7-15 คน ได้มาโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยคณะกรรมการที่มีสิทธิในการลงคะแนน (selected by the voting committee) พร้อมทั้งมีข้อกำหนดว่า อย่างน้อยครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการจะต้องเคยมีประสบการณ์ทางด้านการศึกษา หรือการบริหารการศึกษามาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี คณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วยผู้ปกครองนักเรียนร้อยละ 40-50 เป็นครูและผู้บริหาร

โรงเรียนร้อยละ 30-40 และเป็นประชาชนในชุมชนร้อยละ 10-30 กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนผู้ปกครองและครู ได้มาโดยการเลือกตั้งจากแต่ละกลุ่ม ส่วนผู้แทนประชาชนในชุมชนได้มาจากการเสนอชื่อโดยผู้แทนผู้ปกครองและผู้แทนครู

6) ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (Superintendent of Education) เป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น ได้มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกในคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น (elected by the majority of the members) และมีวาระ 4 ปี โดยจะต้องมีคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย และจะต้องมีประสบการณ์ในวิชาชีพทางการศึกษามาแล้วอย่างน้อย 5 ปี

สรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบ เมื่อพิจารณาเชิงโครงสร้างการบริหารการจัดการศึกษาท้องถิ่นโดยภาพรวมทั้งในประเทศไทยและเกาหลีใต้ไม่ค่อยมีความแตกต่างกันมากนัก นั่นคือ มีการบริหารจัดการในส่วนกลางและท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ส่วนกลางคือ กระทรวง กรม และส่วนท้องถิ่นคือ สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งต่างก็มีบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างออกไปบ้าง ประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการศึกษา 2 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่ อปท. ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการเองยังมีหน้าที่กำหนดหลักสูตรแกนกลางและควบคุมคุณภาพการศึกษาของประเทศในภาพรวม

4. สรุปการวิเคราะห์เปรียบเทียบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยกับเกาหลี พบว่า มีแนวร่วมที่คล้ายกัน คือ

1) ในด้านความริเริ่มแนวคิดการกระจายอำนาจการศึกษา นโยบายและยุทธศาสตร์ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น มีพื้นฐานแนวความคิดบนพื้นฐานประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย การบริหารจัดการโดยใช้คนในท้องถิ่นเป็นฐานเพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน มีการใช้กฎหมายเป็นตัวขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการศึกษาให้ไปสู่ทิศทางที่ต้องการ โดยใช้หลักการกระจายอำนาจตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาเป็นหลักพื้นฐาน

2) ในด้านการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ พบว่า อปท. ของไทย มีหน้าที่ในการสนับสนุนทางด้านการศึกษา มีรูปแบบการบริหารโดยผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่นเดียวกับของเกาหลีใต้ของแต่ละจังหวัดและมหานคร ซึ่งต่างมีหน้าที่ในการสนับสนุนทางด้านการศึกษาตามกฎหมายการศึกษาของเกาหลีใต้ ซึ่งการศึกษาในภาพรวมในแต่ละจังหวัดจะได้รับการดูแลภายใต้กระทรวงการศึกษา ของเกาหลีใต้ ส่วนประเทศไทยมีกระทรวงมหาดไทยที่กำกับการบริหารจัดการ อปท. และกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดูแลคุณภาพการศึกษาภาพรวมของประเทศเป็นหลัก

โดยสรุป จุดเด่นร่วมด้านการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยและเกาหลีใต้ต่างก็ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นโดยถือว่าการกระจายอำนาจการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีจุดเด่นในแง่ของการมีนโยบาย วิสัยทัศน์อุดมคติทางการบริหารประเทศแบบยั่งยืน โดยมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การศึกษาเป็นตัวตั้งเพื่อการ

พัฒนา ทั้งไทยและเกาหลีใต้มีลักษณะที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันตามแนวโน้มการบริหารจัดการตามสากล ดังสะท้อนในตารางที่ 1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สรุปการวิเคราะห์เปรียบเทียบและจุดเด่นร่วมของไทยกับเกาหลี

ประเด็น	แนวคิดการกระจายอำนาจการศึกษาเพื่อพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน	การกำหนดกฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ ขั้วเคลื่อนการจัดการศึกษาของท้องถิ่น	การกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และบทบาทการจัดการศึกษาในท้องถิ่นให้เป็นอิสระและคล่องตัว
ประเทศไทย	<p>1. กระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นทำให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรและชุมชนมีอิสระให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เพราะการกระจายอำนาจจะแก้ปัญหาได้ตรงจุด</p> <p>2. พรบ. การศึกษา ด้านการกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษา ซึ่งกำหนดอำนาจให้ อปท. สามารถจัดการศึกษาด้วยตนเองได้</p> <p>3. ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับและทุกภาคส่วนในชุมชนมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นได้มากที่สุด และจะช่วยให้เรื่องของการปรับปรุงคุณภาพและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น</p>	<p>1. กำหนดกฎหมาย พ.ร.บ. การศึกษา และ พ.ร.บ. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>2. รัฐโอนภารกิจการจัดการศึกษาให้ อปท. เป็นผู้ดำเนินการด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป</p> <p>3. ให้ความเป็นอิสระแก่ อปท. แต่ละแห่งในการปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแล อปท. เท่าที่จำเป็นภายในกรอบกฎหมาย</p> <p>4. ในประเทศไทยในทางปฏิบัติแม้กฎหมายระบุให้มี การกระจายอำนาจการศึกษาไปยังท้องถิ่น แต่ความเป็นจริง การถ่ายโอนสถานศึกษาให้ อปท. ดูแลนั้นเป็นเรื่องที่ยากมาก ดังเช่น ระหว่างปี 2549-2553 มีสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปยัง อปท. เพียง 449 แห่ง คิดคิดเป็นร้อยละ 1.43 เท่านั้น</p>	<p>1. ส่วนกลางระดับกระทรวง ทำหน้าที่เฉพาะด้านนโยบาย แผนมาตรฐาน สนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา โดยรวม กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบด้านวิชาการ และ กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการบริหารจัดการทั่วไปของ อปท.</p> <p>2. ระดับภูมิภาค มีเขตพื้นที่การศึกษาอำนาจการและ สนับสนุนด้านวิชาการ ทำหน้าที่เฉพาะกำกับส่งเสริมสถานศึกษา อปท.</p> <p>3. ระดับท้องถิ่น คือ อปท. มีอิสระในการบริหารงาน เนื่องด้วยมีรูปแบบการบริหารแบบที่มี ผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีความคล่องตัวในการบริหารและตัดสินใจในเชิงรุก</p> <p>4. ระดับปฏิบัติการหรือสถานศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ เน้นการบริหารจัดการโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน</p>
ประเทศเกาหลีใต้	<p>1. การตื่นตัวที่จะพัฒนาตัวเองให้เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจ และสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้</p>	<p>1. การกำหนดกฎหมายและดำเนินการตามนโยบายมาได้เกือบ 20 ปี โดยมีบท</p>	<p>1. ระดับกระทรวงดูแลการศึกษาท้องถิ่นในภาพรวมทั้งประเทศ ภายใต้กระทรวงการศึกษา</p>

ประเด็น	แนวคิดการกระจายอำนาจ การศึกษาเพื่อพัฒนาประเทศ แบบยั่งยืน	การกำหนดกฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ ขับเคลื่อนการจัดการศึกษา ของท้องถิ่น	การกำหนดโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ และบทบาทการจัด การศึกษาในท้องถิ่นให้เป็นอิสระ และคล่องตัว
	<p>2. แนวคิดที่จะสร้าง เสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ ในช่วง พ.ศ. 2534-2538</p> <p>3. กำหนดให้การจัดการศึกษา ที่มีคุณภาพ มีความเป็นอิสระ ในการจัดการศึกษา และการมีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชน และประชาสังคม (civil society) เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและพัฒน การศึกษามากขึ้น</p>	<p>บัญญัติจากรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ.การศึกษาของท้องถิ่น</p> <p>2. รัฐบาลมอบอำนาจจัดการ การศึกษาด้วยตนเองให้แก่ ท้องถิ่น อำนาจในการ ควบคุมดูแลการจัดการศึกษา และรูปแบบต่างๆ ของการ เรียนรู้ถูกถ่ายโอนไปยัง สำนักการศึกษาของการ ปกครองท้องถิ่นในรูปแบบห านครและจังหวัด</p> <p>3. รัฐบาลส่วนกลางให้อำนาจ การดำเนินการของโรงเรียน เป็นอิสระคล่องตัว และยึด หลักธรรมาภิบาลในการ บริหาร</p>	<p>วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี</p> <p>2. ระดับภูมิภาคจะมีหน่วยงานแต่ ละจังหวัด ได้รับการดูแลภายใต้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมาจากการ เลือกตั้งของประชาชน</p> <p>3. ระดับท้องถิ่นสำนักการศึกษา ท้องถิ่น ซึ่งมีในระดับมหานคร และจังหวัด ในระดับท้องถิ่นที่ถัด ลงมา สำนักงานการศึกษาจะเป็น อิสระจากหน่วยงานอื่นๆ</p> <p>4. ระดับปฏิบัติการหรือ สถานศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ เน้นการบริหารจัดการโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน และบริหาร จัดการตนเอง และยึดหลัก ธรรมาภิบาล</p>

5. สถานการณ์ ปัญหา และสภาพแวดล้อมการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

5.1 สถานการณ์การจัดการศึกษา

ในประเทศไทยการจัดการศึกษาของ อปท. ปัจจุบันมี 4 รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และการปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ในปี พ.ศ. 2555 มี อปท. ทุกรูปแบบรวมจำนวน 7,853 แห่ง โดย อปท. ได้ดำเนินการจัดการศึกษาใน 2 รูปแบบ คือ 1) การศึกษาในระบบ และ 2) การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย สภาพความก้าวหน้าการจัดการศึกษาแต่ละรูปแบบของ อปท. มีดังนี้

1) **การจัดการศึกษาในระบบ** ในปีการศึกษา 2555 อปท.ที่จัดการศึกษาได้แก่ อบจ. เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร มีจำนวน 644 แห่ง จากโรงเรียนในสังกัด ทั้งหมด 1,869 แห่ง ซึ่ง อปท. สามารถจัดการศึกษาได้ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับอาชีวศึกษา (ยกเว้น กทม. มีการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา 1 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยนวมินทราชินราช ซึ่งจัดการเรียนการสอน 2 คณะ คือ คณะพยาบาลศาสตร์เกื้อการุณย์ และคณะแพทยศาสตร์วชิรพยาบาล) เน้นการจัดการศึกษาส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มในสายสามัญมากกว่าสายอาชีพ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งอาจเนื่องจากกรุงเทพมหานครได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับ สพฐ. ในการรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษา โดยโรงเรียนในสังกัด สพฐ. เน้นการเพิ่มจำนวนนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และให้กรุงเทพมหานครรองรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในรูปแบบการจัดการศึกษาแบบสหกิจ

ระดับการจัดการศึกษาของ อปท. ในภาพรวมได้จัดการศึกษาระดับอนุบาลถึงประถมศึกษา มีจำนวนมากที่สุด (43.17%) รองลงมาได้แก่ ระดับอนุบาลถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (19.48%) ระดับมัธยมศึกษา (14.29%) ระดับอนุบาลล้วน (13.70%) ระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษา (3.37%) ระดับประถมศึกษา (1.55%) ระดับประถมถึงมัธยมศึกษาตอนต้น (0.91%) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (0.48%) ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา (0.32%) ระดับประถมศึกษาถึงอาชีวศึกษา (0.32%) ระดับอาชีวศึกษา (0.16%) และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (0.11%) ตามลำดับ

ด้านคุณภาพการจัดการศึกษา ได้ให้ความสำคัญกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมาตรฐานการศึกษาชาติ และได้มีการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัด อปท. ให้สถานศึกษาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษา และดำเนินการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งได้ประกาศใช้มาตรฐานการศึกษาดังกล่าว ทั้งระดับการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการประเมินคุณภาพภายใน จำนวน 24 มาตรฐาน เช่น มาตรฐานครู ผู้บริหาร ผู้เรียน และสถานศึกษา เป็นต้น ส่วนการประกันคุณภาพภายนอก จากผลการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสอง (พ.ศ. 2549 - 2553) ของสถานศึกษาในสังกัด อปท. ซึ่งแยก กทม. ออกมาเป็นการเฉพาะ พบว่า ระดับการศึกษาปฐมวัย จากสำนักงานการศึกษา อปท. ทั้งสิ้นจำนวน 481 แห่ง ได้รับการรับรองมาตรฐานจาก สมศ. จำนวน 444 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 92.31 ไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานจำนวน 37 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 7.69 ส่วนใหญ่มีผลการประเมินคุณภาพระดับดี จำนวน 290 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 60.29 ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากสำนักงานการศึกษา อปท. จำนวน 523 แห่ง ได้รับการรับรองมาตรฐานจาก สมศ. จำนวน 459 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 87.76 ไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานจำนวน 64 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 12.24 ส่วนใหญ่มีผลการประเมินคุณภาพระดับดี จำนวน 381 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 72.85

2) การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย นอกจากการจัดการศึกษาในระบบแล้ว อปท. ได้มีการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในรูปแบบศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และศูนย์การเรียนรู้ ดังนี้

2.1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง สถานที่ดูแลและให้การศึกษาคู่เด็ก อายุระหว่าง 3 - 5 ปี มีฐานะเทียบเท่าสถานศึกษา เป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ อปท. จัดตั้งเอง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของส่วนราชการต่างๆ ที่ถ่ายโอนให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของ อปท. เช่น ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด/มัสยิด กรมการศาสนา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก กรมการพัฒนาชุมชน และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (เด็ก 3 ขวบ) รับผิดชอบจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ฯลฯ ในปี 2555 อปท. มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวนทั้งสิ้น 19,820 แห่ง เป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่จัดขึ้นเอง 5,540 แห่ง รับผิดชอบจากส่วนราชการต่างๆ จำนวน 14,280 แห่ง โดยมีการรับโอนจากกรมการพัฒนาชุมชนมากที่สุด 7,520 ศูนย์ คิดเป็นร้อยละ 52.66 รับโอนจากกรมการศาสนา 4,110 ศูนย์ คิดเป็นร้อยละ 28.78 และรับโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ (สปช.ถ่ายโอน 3 ขวบ) 2,651 ศูนย์ คิดเป็นร้อยละ 18.56

คุณภาพการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แบ่งเป็นการประกันคุณภาพภายในโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้จัดทำมาตรฐานการดำเนินงาน 4 ด้าน คือ ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ ด้านอาคารสถานที่สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร และด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน ส่วนการประกันคุณภาพภายนอก สมศ. ได้กำหนดมาตรฐานและเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสาม (พ.ศ. 2554-2558) สำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ศพด.) โดย ศพด. ทุกแห่งจะต้องรับการประเมิน ภายในปี พ.ศ. 2558 โดย สมศ. ต่อไป

2.2) ศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน คือการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่เกิดขึ้นได้จากประสบการณ์ในชีวิตประจำวันโดยเรียนรู้จากการทำงาน จากบุคคล จากครอบครัว จากสื่อมวลชน จากแหล่งความรู้ต่าง ๆ ที่ลักษณะการเรียนรู้ส่วนใหญ่เป็นการเรียนเพื่อความรู้และนันทนาการ อีกทั้งสามารถเรียนรู้ได้ตลอดเวลาและเกิดขึ้นในทุกช่วงวัยตลอดชีวิต ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาตามอัธยาศัย แหล่งการเรียนรู้ในชุมชน ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนประเภทต่าง ๆ ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน/ชุมชน ห้องสมุดประชาชน คุณภาพการจัดการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน แม้ว่าศูนย์การเรียนรู้ยังไม่ได้รับการประเมินคุณภาพมาตรฐานจากองค์กรภายนอกหรือสมศ. แต่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เล็งเห็นความสำคัญในการจัดทำมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน ให้สามารถดำเนินงานเพื่อพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ได้อย่างมีคุณภาพ และเหมาะสม ซึ่งจะเป็นแนวทางให้ อปท. ถือปฏิบัติในการดำเนินงานศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน

สำหรับความก้าวหน้าของการจัดการศึกษาของ อปท. ไทยนั้น นับตั้งแต่มีการดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษาให้ อปท. พบว่าที่ผ่านมามีการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่ อปท. ในช่วงปี 2549-2553 จำนวน 449 แห่ง และในปี 2554 มีจำนวน 54 แห่งเท่านั้น ซึ่งถือว่ายังมีปริมาณน้อยเมื่อพิจารณาจากระยะเวลาที่มีการขับเคลื่อนนโยบาย ในด้านคุณภาพจะพบว่าประชาชนและการมีส่วนร่วมมีมากขึ้น ประชาคมการศึกษาก็มีการตอบสนองให้เป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษามากขึ้นด้วย

ในประเทศเกาหลีใต้ ระบบการศึกษาของเกาหลียุคใหม่เป็นการจัดการศึกษาโดยสร้างระบบการศึกษาใหม่ (New Education System) เพื่อมุ่งสู่ยุคสารสนเทศและโลกาภิวัตน์ โดยเป้าหมายสูงสุดของระบบการศึกษาของเกาหลียุคใหม่ คือความเป็นรัฐสวัสดิการทางการศึกษา สร้างสังคมการศึกษาแบบเปิดและตลอดชีวิต สภาพการจัดการศึกษา มีดังนี้

1) หน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษา แบ่งเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย (1) ระดับชาติ คือ กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ นำแผนไปสู่การปฏิบัติ ออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา ดำเนินการด้านงบประมาณการศึกษาของประเทศ ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนะนำสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น (2) ระดับภูมิภาค จำนวน 16 แห่ง ได้แก่สำนักงานการศึกษาประจำเทศบาลและจังหวัด รับผิดชอบการบริหารจัดการการศึกษาในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาในเขตเทศบาล และจังหวัด ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษา (board of education) และกระทรวงการศึกษาฯ และ (3) ระดับท้องถิ่น จำนวน 180 แห่ง ได้แก่ สำนักงานการศึกษาประจำเมืองหรืออำเภอ

ต่าง ๆ รับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการศึกษาประจำเมืองหรืออำเภอภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานการศึกษาประจำเทศบาลและจังหวัด การกระจายอำนาจการศึกษาส่งผลให้มีการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมการศึกษาจากชุมชน พ่อแม่ผู้ปกครองมากขึ้น เป็นการศึกษาทางเลือกแบบที่ภาคประชาชนหรือผู้ปกครองรวมกลุ่มกันขึ้นมาจัดตั้งการศึกษาของตนเอง กำกับโดยสำนักงานการศึกษาของแต่ละพื้นที่ดูแลด้วย

2) การควบคุมคุณภาพการผลิตครู ใช้ระบบรับรองวิทยฐานะของสถาบันฝึกหัดครูและการออกไปประกอบวิชาชีพครูโดยกระทรวงการศึกษา การรับบุคคลเข้าเป็นครูในสถานศึกษาของรัฐใช้วิธีการสอบแข่งขันแบบเปิด (open competition) จัดสอบคัดเลือกโดยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา แบ่งเขตตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ สอบเป็นข้อเขียน เมื่อผ่านแล้วจะสอบสอน (presentation) และสอบสัมภาษณ์ ทั้งนี้ผู้สมัครเข้าสอบคัดเลือกเป็นครูจะต้องได้รับใบประกอบวิชาชีพแล้ว

3) ครูโรงเรียนรัฐบาล มีสถานภาพใกล้เคียงกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป แต่ในด้านการงานพบว่าครูต้องทำงานหนัก จำนวนนักเรียนในแต่ละห้องเรียนระดับประถมศึกษาเฉลี่ย 34.9 คน ห้องเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเฉลี่ย 40.8 คน นอกจากนี้ ครูยังต้องทำงานบริหารชั้นเรียน และช่วยงานบริหารของโรงเรียนเพิ่มเติมจากการสอนอีกสัปดาห์ละหลายชั่วโมง

4) ในด้านการบริหารงานวิชาการและการประกันคุณภาพการศึกษา มีลักษณะเด่นคือ การกำหนดหลักสูตรโดยส่วนกลาง การควบคุมคุณภาพของตำราเรียนแบบผสมผสานหลายระดับ และการกระจายอำนาจการพัฒนาหลักสูตรไปสู่ระดับท้องถิ่น ให้สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นจัดทำแนวปฏิบัติสำหรับโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษา

5) ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา กำหนดการใช้หลักสูตรแกนกลาง โครงสร้างและมาตรฐานการศึกษาเป็นแบบเดียวกัน และเปิดโอกาสให้ปรับปรุงในรายละเอียดให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและโรงเรียน โดยจัดเป็นหลักสูตรสถานศึกษา มีระบบการประเมินผลโดยหน่วยงานส่วนกลางด้วยการใช้การทดสอบที่หลากหลาย

สรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบ แม้ว่าการกระจายอำนาจการศึกษาในประเทศไทยยังไปสู่ท้องถิ่นไม่มากนัก โดยเฉพาะการศึกษาในระบบ เมื่อเทียบสัดส่วนสถานศึกษาทั้งหมดในประเทศ กระทรวงศึกษาธิการยังมีโรงเรียนในสังกัดเป็นส่วนใหญ่เมื่อเทียบกับ อปท. ที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาโดย อปท. มีภารกิจและหน้าที่หลักในการบริหารจัดการดูแลศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นส่วนใหญ่ และแนวโน้ม อปท. มีการบริหารจัดการศึกษาทางเลือกได้มากกว่าการศึกษาในระบบ เนื่องด้วยท้องถิ่นรู้สภาพของตัวเองและสามารถบริหารจัดการและสร้างองค์ความรู้ใหม่ให้เกิดขึ้นภายในพื้นที่ได้ดีกว่าการศึกษาในระบบ และกระทรวงการศึกษาธิการก็ยังปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดทำรายการเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบทางการศึกษาในส่วนที่ข้องเกี่ยวกับอิสรภาพทางการศึกษาที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ ส่วนการดำเนินงานบริหารจัดการการศึกษาโดยท้องถิ่นของเกาหลีใต้ นอกจากความรับผิดชอบทางการศึกษา และการจัดกิจกรรมนอกหลักสูตรซึ่งเป็นองค์ประกอบของอิสรภาพทางการศึกษา ก็ยังมีส่วนให้การสนับสนุนภารกิจทางการศึกษาในด้านอื่นๆ ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

5.2 สภาพปัญหา

ในประเทศไทย สามารถแบ่งสภาพปัญหาการกระจายอำนาจการศึกษา เป็น 2 ระดับ คือ ระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ ดังนี้

1) **ระดับนโยบาย** พบว่า (1) โครงสร้างทางการเมืองของไทยอาจไม่ค่อยสนับสนุนแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ เนื่องจากการเมืองมีคนที่มีอำนาจอยู่มาก และเป็นวัฒนธรรมการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจการศึกษาในประเทศไทยยังไม่กระจายอย่างแท้จริง เป็นลักษณะการรวมศูนย์อำนาจแต่แยกส่วนการทำงาน และยังไม่บูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ทำให้อำนาจยังคงที่กระทรวงหรือส่วนกลาง (2) ปัญหาการถ่ายโอนโรงเรียนจาก สพฐ. เช่น การโยกย้ายมาแล้วต้องการย้ายกลับคืนเหมือนเดิม หรือโรงเรียนบางแห่งของ สพฐ. ต้องการที่จะย้ายมาอยู่ในความดูแลของ อปท. แต่ติดปัญหาเรื่องระเบียบข้อบังคับต่างๆ และ (3) อปท. ที่ต้องบริหารจัดการโรงเรียนยังไม่เป็นอิสระในการบริหารวิชาการมากนัก เพราะเนื้อหาหลักสูตรการจัดการเรียนรู้ต้องขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ

2) **ระดับปฏิบัติการ** พบว่า มีบางประเด็นที่ยังเป็นปัญหาและมีอุปสรรคอีกมาก โดยนับจากที่มีการปฏิบัติแล้วจะพบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่คล้ายคลึงกัน จำแนกเป็น 5 ด้าน ดังต่อไปนี้ (1) ปัญหาทัศนคติ ความรู้ความเข้าใจ ความคาดหวัง และความต้องการของบุคลากรทางการศึกษาและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนต่อการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ อปท. (2) ปัญหาครูและผู้บริหารบางคนยึดติดการสอนแบบเดิม ทางส่วนกลางได้กระจายความคิดให้กับผู้นำท้องถิ่น ถ้าผู้นำท้องถิ่นบางคนมีความเข้าใจก็จะสามารถต่อยอดความคิดและจัดหลักสูตรท้องถิ่นที่เด่นขึ้นมาได้ หากผู้นำท้องถิ่นเข้าใจปรัชญาการศึกษาที่แท้จริง และต้องขึ้นอยู่กับความกล้าคิดนอกกรอบ และกล้าคิดอะไรใหม่ (3) ปัญหาการต่อต้านของกลุ่มผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ในช่วงแรกในการสรรหาคูคนกลางเพื่อมาพัฒนาการศึกษาได้อย่างเต็มที่ และอำนาจการบริหารจัดการยังไม่ชัดเจน ประกอบกับการเกรงกลัวอำนาจของผู้นำท้องถิ่น (4) ปัญหาในการบริหารจัดการ เช่น ครุมีภาระงานมาก ครูต้องทำหน้าที่การเงิน พัสดุ และงานธุรการต่างๆ โรงเรียนไม่สามารถเลือกครูที่จะบรรจุหรือย้ายเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนได้ ส่วนการบริหารทั่วไปก็พบปัญหาขาดการประสานงาน และ (5) การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 แล้ว แต่หน่วยปฏิบัติก็ยังไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงานและจัดการศึกษาเท่าที่ควร และยังขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง รวมถึงความไม่พร้อมของท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ซึ่งถือว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำหรับประเทศเกาหลีใต้ นับตั้งแต่การริเริ่มดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นที่ประจักษ์ว่าคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนต่างๆ อยู่ในเกณฑ์ที่ดี ดังเกณฑ์ชี้วัดคุณภาพการศึกษาของเกาหลีใต้อยู่ในระดับต้นในบรรดาประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development-OECD) อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาของท้องถิ่นในเกาหลีใต้ก็ได้เผชิญสภาพปัญหาที่สำคัญดังนี้

1) การจัดโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น อันเนื่องมาจากหน้าที่และภารกิจในแต่ละระดับมีความเหลื่อมล้ำกัน เมื่อพิจารณาตามโครงสร้างแล้วมีลักษณะเป็นลำดับชั้น โดยเริ่มต้นที่หน่วยงานระดับสูงสุดคือ กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ถัดลงมาคือ สำนักงานจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น (Local Education Office) สำนักงานจัดการศึกษาในระดับอำเภอ (District Education Office) และโรงเรียนต่างๆ

2) การทำหน้าที่ของหน่วยงานในระดับสูงกว่าต่อหน่วยงานในระดับรองลงมา โดยเฉพาะการทำหน้าที่ประเมินในลักษณะควบคุม กระบวนการบริหารในลักษณะเช่นนี้ถือว่ามีลักษณะเคร่งครัดและขาดความยืดหยุ่น

3) การขาดการประสานงานหรือความร่วมมือกัน ระหว่างผู้ตรวจการการศึกษา (Superintendents of Education) กับฝ่ายนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ย่อมนำไปสู่ปัญหาได้ ดังนั้นนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบด้านการสนับสนุนด้านการเงินให้แก่สถานศึกษาในท้องถิ่น ในกรณีที่เกิดการขาดความร่วมมือหรือประสานงานระหว่างทั้งสองฝ่าย ย่อมก่อความซ้ำซ้อนในด้านการลงทุนขึ้นได้

4) การทำหน้าที่ของสำนักงานจัดการศึกษาในระดับอำเภอ มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าหน่วยงานนี้ทำหน้าที่เฉพาะการรับข้อเสนอนโยบายจากหน่วยงานในระดับเหนือ และส่งทอดไปยังแต่ละโรงเรียน โดยขาดบทบาทการทำหน้าที่สนับสนุนในด้านต่างๆ แก่โรงเรียน

5) ปัญหาด้านงบประมาณ เนื่องจากเงินที่สนับสนุนการจัดการศึกษาในท้องถิ่นได้รับเพียงร้อยละ 20 ของงบรายได้ และทางกระทรวงการศึกษา กำหนดให้ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาสำหรับโครงการต่างๆ ตามที่ระบุ ในขณะที่ร้อยละ 50 ต้องใช้จ่ายด้านบุคลากร จึงทำให้เหลืองบประมาณไม่มากที่ท้องถิ่นจะจัดการเองได้

6) ปัญหาความไม่เท่าเทียม การสนับสนุนด้านการเงินระดับจังหวัดและมหานครในด้านการศึกษามีลักษณะไม่ใช้การบังคับด้านจำนวน ขึ้นอยู่กับมุมมองของนายกเทศมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัด และสมรรถนะทางการเงินของจังหวัดและมหานคร ฉะนั้นย่อมส่งผลถึงความไม่เท่าเทียมกันด้านโอกาสทางการศึกษา

7) ปัญหาความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งเป็นไปได้ที่คณะกรรมการการศึกษาของสภาจังหวัดหรือสภามหานคร อาจมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการการศึกษาของสำนักงานการศึกษาในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ

สรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบ สภาพปัญหาในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของไทยและเกาหลีใต้มีสภาพปัญหาที่ค่อนข้างแตกต่างกันที่เด่นชัด นั่นคือประเทศไทยมีปัญหาเชิงโครงสร้างและการปฏิบัติ ถึงแม้ว่าโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทยอาจไม่ค่อยสนับสนุนแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เนื่องจากสภาพการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจมีอยู่มาก จึงไม่ค่อยเป็นไปได้ในรูปแบบที่ควรจะเป็น ในขณะที่เกาหลีใต้แม้ว่าได้มีกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 แต่ก็ยังมีปัญหาในระดับนโยบาย เช่น การต้องถือปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือกฎเกณฑ์บางประการที่กำหนดโดยรัฐบาลกลาง การกระจายงบประมาณจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น

ปัญหาในเชิงปฏิบัติ เช่น การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในส่วนกลางกับท้องถิ่น และปัญหาความไม่เป็นกลางของคณะกรรมการการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น

5.3 สภาพแวดล้อมที่ช่วยเสริมการจัดการศึกษาของท้องถิ่น: วัฒนธรรมและวิถีคิด

ในประเทศไทย มีพัฒนาการและลำดับเหตุการณ์ทางวัฒนธรรมและวิถีคิดการกระจายอำนาจการศึกษา ดังนี้

1) พรบ. การศึกษาประชาบาล ให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาและดูแลกำกับการศึกษาท้องถิ่นภายใต้กระทรวงมหาดไทย โรงเรียนส่วนใหญ่ขึ้นกับท้องถิ่น ยกเว้นโรงเรียนมัธยม ให้กระทรวงศึกษาธิการดูแล ต่อมาปี พ.ศ. 2523 กระทรวงศึกษาธิการเรียกโรงเรียนคืนจากท้องถิ่น เพราะเกรงว่ามาตรฐานการศึกษาไม่เท่าเทียมกัน จึงเหลือแต่โรงเรียนที่สังกัดเทศบาล ซึ่งเดิมมีประมาณ 100 กว่าแห่งทั่วประเทศ ภายใต้การดูแลของสำนักการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เทศบาลบางแห่งก็จัดการศึกษาได้ตามเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นไปตามความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้นๆ

2) มีการตื่นตัวเรื่องกระแสโลกที่เกิดขึ้น จึงมีการกระจายอำนาจอีกครั้ง เพื่อให้องค์กร ชุมชนมีอิสระ ให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เพราะมีความเชื่อว่าการกระจายอำนาจจะแก้ปัญหาได้ตรงจุด โดยจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการปฏิรูปการกระจายอำนาจการศึกษาสู่อปท. ไทยเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2542 ที่มีการประกาศ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. อย่างชัดเจนเป็นฉบับแรกของประเทศ ทำให้กระบวนการกระจายอำนาจมีการปฏิรูปอย่างเป็นระบบ และส่งผลให้มีการจัดสรรภาษีและโอนภารกิจต่างๆ จากรัฐบาลกลางมาให้ อปท. มากขึ้น ประกอบกับมี พรบ. การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทุกฝ่ายต้องปฏิบัติตาม ส่วนที่มีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงคือ ความพร้อมของภาคประชาชนที่ต้องมีแนวคิดและนโยบายที่ดีในการพัฒนาชุมชน ซึ่งการกระจายอำนาจถือว่าทำได้สำเร็จประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด

3) ประเด็นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเปลี่ยนแปลงการกระจายอำนาจสู่อปท. ได้แก่ (1) รัฐธรรมนูญรับรองการเปลี่ยนแปลงของ อปท. ทำให้มีการเปลี่ยนโครงสร้างกฎหมาย พ.ร.บ. การกระจายอำนาจ ปี พ.ศ. 2542 (2) มีการกำหนดการคลังท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 27-28 (3) มีการกำหนดให้บุคลากรท้องถิ่นมีความก้าวหน้าเติบโต และคนในท้องถิ่นมีงานทำ และ (4) ที่มาของผู้บริหาร มีฝ่ายสภา และมาจากการเลือกตั้ง

หากย้อนหลังไปในปี พ.ศ. 2540 เริ่มมีการเปลี่ยนผ่านในปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้ อปท. ทุกแห่งมีการจัดการบริการสาธารณะ สร้างสวัสดิการสังคม มีงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเห็นได้ชัดว่ามีการเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องเป็นระยะและตลอดมา การจัดการศึกษาของ อปท. มีความหลากหลาย มีอัตลักษณ์ตามท้องถิ่น และสภาพแวดล้อม ดังนั้น การจัดการศึกษาจึงเป็นไปตามประเภทของแต่ละท้องถิ่น ประเพณี และวัฒนธรรม ธรรมชาติในแต่ละท้องถิ่นๆ และได้มีปรากฏการณ์เด่นที่เกิดขึ้นคือ การจัดการศึกษาแบบทางเลือก การจัดการศึกษาตลอดชีวิต ซึ่งมีตัวอย่างที่ดีที่เป็นที่ประจักษ์ ซึ่ง อปท. บางแห่งจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพโดยไม่ต้องรอการถ่ายโอนสถานศึกษาจาก สพฐ.

4) การกระจายอำนาจการจัดการศึกษามาสู่ท้องถิ่น เป็นผลให้เกิดการบริหารและตัดสินใจในเชิงรุก เช่น การอนุมัติงบประมาณภายในสถานศึกษา มีการกระจายงานด้านภารกิจหลัก 4 ด้าน สู่สถานศึกษา ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป และมีนโยบายที่ดีจากส่วนกลาง มาแปรให้เป็นกิจกรรมที่เหมาะสมกับสภาพชุมชนและท้องถิ่น และรองรับความต้องการและพัฒนาศักยภาพของคนที่เกิดขึ้นในอนาคต แนวโน้มโรงเรียนส่วนใหญ่ที่ถ่ายโอนจาก สพฐ. มาอยู่ในสังกัดของ อปท. จะมีการพัฒนาในทางที่ดีขึ้น เมื่อก่อนผู้บริหารสถานศึกษาและครูจะกังวลเรื่องการจัดการศึกษาจะไม่ได้คุณภาพเท่ากับกระทรวงศึกษาธิการ แต่ปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์และเป็นค่านิยมใหม่ของผู้ปกครองที่นิยมส่งลูกหลานมาเรียนในโรงเรียนที่สังกัด อปท. มากขึ้น

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้เกณฑ์อะไร ถ้าเปรียบเทียบกับการรวมศูนย์อำนาจก็อาจจะดีกว่า และมีการบริหารจัดการจำนวนมากที่สำเร็จได้โดยไม่ต้องใช้การกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นหรือไม่ หัวใจของการศึกษาคือการจัดการเรียนการสอน ไม่ว่าจะการศึกษาจะบริหารโดยใคร ผลสุดท้ายเด็กไทยต้องเข้าถึงมิติการเรียนรู้ ถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจการศึกษาลงไปยังท้องถิ่น แต่คุณภาพการศึกษายังเข้าไม่ถึงการเรียนการสอนในห้องเรียน การกระจายอำนาจบริหารการศึกษาจึงไม่ใช่แค่บริหารจัดการเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ควรให้มีการกระจายลงไปภาคส่วนและเอกชน มูลนิธิ ประชาสังคม หน่วยงานที่มีศักยภาพที่จะการพัฒนาการศึกษาได้อย่างแท้จริง

สำหรับในประเทศเกาหลีใต้ มีพัฒนาการและลำดับเหตุการณ์ทางวัฒนธรรมและวิถีคิดการกระจายอำนาจการศึกษา มาจากการที่เกาหลีต้องเผชิญสงครามที่ทำให้ประเทศบอบช้ำ สงครามกลางเมืองที่ชาวเกาหลีต้องสู้รบกันเองด้วยความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ทางการเมือง และการหนุ่หลังจากประเทศมหาอำนาจ ทั้งฝ่ายคอมมิวนิสต์และโลกเสรี จนนำไปสู่การแบ่งแยกประเทศออกเป็น 2 ฝ่าย เกาหลีใต้จึงมีความปรารถนาที่จะนำประเทศให้พ้นจากความเป็นประเทศยากจนด้อยพัฒนา ด้วยนโยบายการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1960 ทำให้โครงสร้างสังคมเปลี่ยนไปจากการทำเกษตรกรรมเพื่อการเลี้ยงชีพมาเป็นโครงสร้างอุตสาหกรรมแบบก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ทำให้ในปี ค.ศ. 2012 เกาหลีใต้อยู่ในอันดับที่ 8 ในการจัดอันดับการค้าโลก และเป็นประเทศในลำดับที่ 7 ที่ได้เข้าร่วมโครงการ the 2050 club สำหรับกลุ่มประเทศที่มีรายได้จำนวน 20,000 USD ต่อจำนวนประชากร 50 ล้านคน และสภาพเศรษฐกิจติดอันดับที่ 15 ของโลก และอันดับที่ 3 ในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งเกาหลีใต้มีแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาดังนี้

1) การพัฒนาทางด้านการศึกษาของเกาหลีใต้แบ่งเป็น 4 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1: Independence, Korean War, Reconstruction คือ ยุคอิสระจากอำนาจสงคราม การริเริ่มพัฒนาโครงสร้างการศึกษา (ค.ศ.1945-1960) ช่วงที่ 2: Industrialization, Urbanization คือ ยุคอุตสาหกรรมและการขยายตัวของเมือง: (ค.ศ.1961-1979) ช่วงที่ 3: Democratization, Stabilized Economic Growth คือ ยุคความเท่าเทียม เสถียรภาพ ความมั่นคง การเติบโตของเศรษฐกิจ (ค.ศ.1980-1997) และช่วงที่ 4: Globalization, Knowledge-Based Society, ICT Society คือ ยุคโลกาภิวัตน์ ชุมชนแห่งการเรียนรู้ และชุมชนแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศ (ค.ศ.1998-ปัจจุบัน)

2) การกระจายอำนาจการศึกษาไปยังท้องถิ่นของเกาหลีใต้เริ่มเติบโตในช่วงที่ 3 ที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระในการดำเนินการของโรงเรียน โรงเรียนมีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการของโรงเรียน ร่วมกับการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้ปกครองมากยิ่งขึ้น ระบบการศึกษาเปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนได้รับโอกาสที่จะพัฒนาตนเองให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

3) ในประเทศเกาหลี ประชาชน 3 รุ่น คือ เด็ก หนุ่มสาว ผู้สูงอายุ จะรักษาวัฒนธรรมเกาหลี และจริงจังในเรื่องการศึกษา โดยให้ความสำคัญการศึกษาที่เน้นเนื้อหาวิชาการ รวมถึงกิจกรรมเสริมหลักสูตร และวิชาเลือก เด็กเกาหลีทุกระดับการศึกษามีกิจกรรมศึกษานอกสถานที่ เป้าหมายของการพัฒนาคนของเกาหลีไม่ได้ให้ความสำคัญด้านวัตถุด้านเดียวหากแต่ได้เน้นจิตใจด้วยเช่นกัน

สรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบ ไทยและเกาหลีใต้มีลักษณะร่วมกันบางประการคือ การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจในส่วนกลาง แต่ของไทยมีลักษณะที่ยาวนานกว่า และการมีแนวความคิดที่ต้องการให้เกิดความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน และการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นกลไกที่จะพัฒนาคน และพัฒนาประเทศ และการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและการเมือง จึงส่งผลทำให้เกิดการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น รวมถึงการกระจายอำนาจด้านการศึกษาด้วย แม้ว่าจะเป็นเรื่องใหม่ของคนไทย ที่ต้องใช้ความตระหนักและเข้าใจของทุกฝ่าย และขัดเกลาหล่อหลอมให้เป็นวัฒนธรรมแบบบริหารพึ่งพาตนเอง และเข้าถึงมิติของการเรียนรู้ที่แท้จริง เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ และชุมชนแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศเหมือนของเกาหลีใต้ในปัจจุบัน ที่การกระจายอำนาจบริหารการศึกษาไม่ใช่แค่บริหารจัดการเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในทุกระดับ

5.4 สภาพแวดล้อมที่ช่วยเสริมการจัดการศึกษาของท้องถิ่น: การจัดสรรงบประมาณ

ในประเทศไทย การจัดสรรและการบริหารงบประมาณของ อปท. มีดังนี้

1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. และสถานศึกษาในสังกัด เป็นเงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษา การพัฒนาบุคลากรครู การก่อสร้างอาคารเรียน กิจกรรมนันทนาการ การส่งเสริมเด็กและเยาวชน การกีฬา การแก้ไขปัญหา ยาเสพติด และการถ่ายโอนเป็นค่าอาหารเสริม (นม) อาหารกลางวันแก่นักเรียนสังกัด สพฐ. และหน่วยงานต่างๆ

2) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุน และรายได้ให้แก่ อปท. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป กรณีศึกษา อปท. ที่จัดการศึกษาได้สำเร็จจะมีการบริหารงบประมาณของท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัด มีการจัดสรรสัดส่วนงบประมาณเพื่อการศึกษามากกว่าด้านอื่นๆ เมื่อเทียบกับรายได้ของ อปท. ซึ่งดำเนินการโดยคณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นก้อน และจัดสรรให้ตามรายการค่าใช้จ่าย มีการระดมและการควบคุมการใช้ทรัพยากร การสนับสนุนจากบริษัทเอกชน ประชาชน และการจัดกิจกรรมหารายได้เพื่อการศึกษา รวมทั้งดำเนินการควบคุมการใช้ทรัพยากรโดยหน่วยตรวจสอบภายใน ตัวอย่างเช่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี นายกช มีแนวคิดให้การศึกษาเป็นภารกิจหลักในการพัฒนาชุมชน มีวิสัยทัศน์ และความเข้มแข็งของบุคลากรในการปฏิบัติงาน มีศักยภาพในการที่จะจัดการศึกษาให้ครอบคลุมภารกิจงาน โดยมีส่วนกองการศึกษาที่ทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการการศึกษา แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนบริหารการศึกษา ส่วนส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม และฝ่ายแผนงบประมาณ นอกจากนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาโดยคิดเป็นร้อยละ 35-40 ของงบประมาณที่ได้มา

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแซว นายกช มีประสบการณ์ด้านการศึกษามาก่อน มีความสนใจเรื่องการศึกษา และต้องการสนับสนุนการศึกษาในชุมชน เพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพ การศึกษาเพื่อการพัฒนาชุมชนจึงไม่เน้นเฉพาะการสร้างโรงเรียน หรือการศึกษาในระบบ แต่ให้มีการพัฒนาองค์ความรู้ในชุมชน มีปราชญ์ชาวบ้าน สร้างตัวอย่างที่ดีให้เกิดขึ้นในชุมชน การจัดสรรงบประมาณจึงเน้นพัฒนามากกว่าด้านอื่นๆ อย่างพอเพียงต่อท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังสามารถสร้างรายได้ให้กับชุมชนจากผลผลิตของการสนับสนุนการเรียนรู้อด้วย

เทศบาลนครภูเก็ต มีศักยภาพในการจัดการศึกษาให้ครอบคลุมภารกิจงาน โดยมีส่วนสำนักการศึกษาซึ่งแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนบริหารการศึกษา ส่วนส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม และฝ่ายบริหารทั่วไป นายกช ให้ความสำคัญกับการศึกษาที่เน้นความแตกต่างระหว่างบุคคล พัฒนาความรู้ด้านวิชาการให้กับเด็ก และเน้นกิจกรรมเสริมที่สร้างโอกาสและความสามารถเฉพาะตัวเป็นรายบุคคล รวมถึงสร้างทักษะชีวิตที่เด็กสามารถไปประกอบอาชีพได้ มีการบริหารจัดการเชิงรุก และลงทุนเพื่อการศึกษา ร้อยละ 60 ของงบประมาณที่ได้จากส่วนกลาง นอกจากนี้ สมาคมศิษย์เก่า และสมาคมผู้ปกครอง รวมถึงภาคธุรกิจ เอกชน มีความเข้มแข็งและมั่นคง โดยให้การสนับสนุนการศึกษาและให้ความช่วยเหลือเรื่องงบประมาณในการจัดการศึกษา

ทั้งนี้ อปท. ในประเทศไทยยังมีทรัพยากรไม่ทัดเทียมกัน ซึ่งส่วนใหญ่ยังมีจำกัด และขาดการระดมทรัพยากรจากชุมชนมาใช้เพื่อการบริหารจัดการศึกษา ถึงแม้จะมีการเรียกร้องของงบประมาณจากส่วนกลางเพิ่มขึ้น แต่หน่วยงานส่วนกลางก็พยายามให้ท้องถิ่นบริหารงบประมาณอย่างเพียงพอมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลให้มากที่สุดต่อไป

สำหรับในประเทศเกาหลีใต้ มีการจัดสรรและการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น ดังนี้

1) ลักษณะเด่นคือ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้ในสัดส่วนที่สูง เนื่องจากมีแนวคิดว่าการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพนั้นมักจะมีค่าใช้จ่ายที่สูงเช่นกัน แหล่งการเงินเพื่อการศึกษาของท้องถิ่นคืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลาง งบประมาณจากรัฐบาลท้องถิ่น จากภาคเอกชน และค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เก็บจากผู้เรียน แม้จะอยู่ในช่วงที่เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจก็ยังคงจัดสรรให้แก่กระทรวงการศึกษา ไม่น้อยกว่าร้อยละ 19.5 และมากถึงร้อยละ 20.3 และรักษาอัตราการจัดสรรให้อยู่ที่ประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดินเสมอมา และได้ถูกจัดสรรให้กับสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 88.9

2) การบริหารการเงิน มีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารมาที่ระดับสถานศึกษาโดยใช้ระบบที่เรียกว่า school-based account system ให้สถานศึกษาจัดการด้านการเงินอย่างเป็นอิสระและตรงกับ

ความต้องการ (independent and on-the-spot financial management) ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการจัดระบบงบประมาณได้เอง โดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา สมาคมผู้ปกครองและครู ครูอาจารย์ในสถานศึกษาและนักเรียน ทำให้โรงเรียนสามารถจัดการได้ตรงกับความต้องการของนักเรียน ครู และผู้ปกครองได้มากขึ้น

3) เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงการศึกษา เพื่อใช้ในภาคส่วนต่างๆ ของการศึกษา โดยเฉลี่ยแล้วก็พบว่างบประมาณส่วนใหญ่ใช้ไปกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และในส่วนนี้ได้มีการจัดสรรงบประมาณแบบให้เปล่ากับการปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูงเช่นเดียวกัน

สรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบ การที่ อปท. บริหารจัดการศึกษาได้สำเร็จนั้นส่วนหนึ่งมาจากการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น มีการจัดสรรสัดส่วนงบประมาณเพื่อการศึกษามากกว่าด้านอื่นๆ ไทยและเกาหลีใต้มีลักษณะร่วมที่คล้ายคลึงกันในด้านการจัดสรรงบประมาณ และการลงทุนเพื่อการศึกษา มากกว่าด้านอื่นๆ ในส่วนของเกาหลีใต้ รัฐบาลให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา มากกว่าภารกิจด้านอื่น เพราะเล็งเห็นว่าการศึกษามีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน เกาหลี และรัฐบาลท้องถิ่นเองก็จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาในสัดส่วนที่สูงกว่าด้านอื่นๆ ด้วย ในกรณีของไทย การบริหารงบประมาณและการบริหารทั่วไป กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดสรรงบประมาณให้ อปท. และสถานศึกษาในสังกัด เป็นเงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาตาม พรบ. ได้ กำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุน และรายได้ให้แก่ อปท. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นสนใจและกำหนดงบประมาณเพื่อการพัฒนาการศึกษา การศึกษาก็จะพัฒนาไปด้วย เนื่องจากท้องถิ่นได้งบประมาณจากรัฐบาล และได้คำรายหัวเด็ก รวมถึงท้องถิ่นมีงบประมาณจัดเก็บที่จะเสริมเพิ่มพัฒนาทางการศึกษาได้

5.5 การวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานการณ์ ปัญหา และสภาพแวดล้อมการจัดการศึกษาของท้องถิ่นไทยกับเกาหลีใต้ มีแนวร่วมที่สอดคล้องกันหลายด้าน ได้แก่

1) สภาพและสถานการณ์ในการจัดการศึกษาของไทยและเกาหลีใต้ มีการจัดการศึกษาเน้นการมีส่วนร่วมของทุกระดับ กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในระบบและนอกระบบ โดยยึดหลักสูตรแกนกลางในการจัดการเรียนการสอน นอกจากนี้ ยังพบว่าไทยและเกาหลีใต้ต้องการให้เกิดความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน และเปิดโอกาสให้คนในชาติได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ซึ่งเป็นกลไกที่จะพัฒนาคนในชาติ และพัฒนาประเทศ จึงส่งผลทำให้เกิดการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทางการศึกษา

2) ในด้านการจัดสรรงบประมาณและการลงทุนเพื่อการศึกษา รัฐบาลไทยและเกาหลีใต้ลงทุนมากกว่าด้านอื่นๆ และให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา มากกว่าภารกิจด้านอื่น เพราะเล็งเห็นว่าการศึกษามีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของคน ในส่วนที่แตกต่างกันก็พบว่าระบบการศึกษาของเกาหลีใต้เป็นลักษณะการกระจายอำนาจการศึกษาไปยังท้องถิ่นซึ่งเอื้อตามโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศที่มีรัฐบาลท้องถิ่นบริหารเบ็ดเสร็จ

3) ในด้านสภาพปัญหา แม้ว่าการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในเกาหลีใต้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่าประเทศไทย แต่เกาหลีใต้ก็ยังประสบปัญหาด้านการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น ปัญหาการกระจายงบประมาณจากส่วนกลาง และความไม่เป็นกลางทางการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณ ในขณะที่ประเทศไทยก็เผชิญปัญหาการถ่ายโอนอำนาจและถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังท้องถิ่น และปัญหาด้านโครงสร้างและการปฏิบัติที่ไม่เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ลักษณะการกระจายอำนาจจึงเป็นในแง่ของโครงสร้าง เพราะสภาพการบริหารยังเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ

โดยสรุป เมื่อเปรียบเทียบสถานการณ์ ปัญหา และสภาพแวดล้อมการจัดการศึกษาของท้องถิ่นระหว่างไทยและเกาหลีใต้ ถือว่าเกาหลีใต้มีความก้าวหน้ามากในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยการเปลี่ยนแปลงจากประเทศที่ยากจนเนื่องจากสงครามและความขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ จนกลายเป็นประเทศที่พัฒนาและก้าวหน้าด้านเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ในระดับแนวหน้าของโลก ซึ่งเกาหลีใต้ใช้การศึกษาเป็นตัวผลักดันและพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ประเทศไทยถือว่าอยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเห็นได้จากสถานศึกษาในท้องถิ่นได้รับโอกาสในการพัฒนา มีแหล่งเรียนรู้ใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้การกระจายอำนาจการศึกษา รวมทั้งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา อย่างไรก็ตาม ทั้งไทยและเกาหลีใต้ก็ยังมีสภาพการจัดการศึกษา สภาพแวดล้อมที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันและที่แตกต่างกัน ดังสรุปไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ตารางสรุปการวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานการณ์การจัดการศึกษาของท้องถิ่นไทย-เกาหลีใต้

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
1. สถานการณ์ทั่วไปของการจัดการศึกษา	<p>1. อปท. ของไทยรับผิดชอบจัดการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ ได้แก่ การศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงอาชีวศึกษา บริหารจัดการดูแลศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการศึกษาตามอัธยาศัย ภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทย</p> <p>2. การถ่ายโอนสถานศึกษาในระบบมาสู่ท้องถิ่นยังมีไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนจำนวนสถานศึกษาทั้งหมดในประเทศ</p> <p>3. เปิดโอกาสให้มีการจัดการศึกษาตามสภาพท้องถิ่นและจัดการศึกษาโดยยึดหลักสูตรแกนกลาง</p>	<p>1. ท้องถิ่นของเกาหลีใต้มีหน้าที่จัดการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ โดยอยู่ภายใต้กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี บริหารจัดการการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงอาชีวศึกษา ยกเว้นระดับอุดมศึกษา</p> <p>2. เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาตามสภาพ แต่ก็ยึดหลักสูตรแกนกลางเป็นหัวใจในการจัดการเรียนการสอน</p> <p>3. ระบบการศึกษาของเกาหลีใต้มีลักษณะเสรีและเปิดกว้างบนพื้นฐานของประชาธิปไตย และมุ่งสร้างสภาวะแวดล้อมที่กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง</p>
2. สภาพปัญหา	<p>1. โครงสร้างทางการเมืองไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจเท่าที่ควร</p> <p>2. ปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษา</p> <p>3. ปัญหาด้านทัศนคติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา (ขาดการมีส่วนร่วม)</p>	<p>1. ระดับนโยบาย รัฐบาลกลางเข้มงวดกฎระเบียบบางด้านในระดับมาก</p> <p>2. การกระจายงบประมาณจากส่วนกลางไม่เพียงพอที่ท้องถิ่นจะนำมาจัดการศึกษา</p> <p>3. ปัญหาในภาคปฏิบัติ เช่น การประสานความ</p>

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
	การทำงานแบบแยกส่วน)	ร่วมมือระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับท้องถิ่น 4. ปัญหาความไม่เป็นกลางทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น
3. วัฒนธรรมและวิถีคิด	1. แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันชุมชน และท้องถิ่น จัดความขัดแย้งระหว่างการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย 2. การคำนึงถึงความเท่าเทียมกันในการได้รับโอกาสทางการศึกษาที่ทั่วถึง	1. แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันประชาธิปไตยและประชาสังคม การปกครองบนหลักกฎหมาย รวมถึงการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเมือง ผลักดันให้มีการกระจายอำนาจการปกครอง และกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น 2. ตอบสนองต่อการศึกษาระบบไร้ขอบเขต และให้สิทธิในการศึกษาทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน
4. การจัดสรรงบประมาณ	1. ส่วนกลางให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษามากกว่าภารกิจด้านอื่น โดยจัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. และสถานศึกษาในสังกัดเป็นเงินอุดหนุนด้านการศึกษา 2. ท้องถิ่นมีรายได้ที่เกิดจากการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุน เพื่อสนับสนุนในด้านการจัดการศึกษา	1. รัฐบาลกลางให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษามากกว่าภารกิจด้านอื่น และในส่วนนี้ได้มีการจัดสรรงบประมาณแบบให้เปล่ากับท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูง 2. รัฐบาลท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลในรูปของเงินเหมารวม รวมทั้งใช้งบประมาณจากภาษีที่ท้องถิ่นเก็บได้เองบางส่วน ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 60 และมีงบที่อุดหนุนสถานศึกษาของเอกชนประมาณร้อยละ 9-10 ของงบประมาณทั้งหมด

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 ปัจจัยที่ช่วยให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ

จากการศึกษาโดยการตรวจเยี่ยม อปท. ที่เป็น best practice และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญ สามารถสรุปปัจจัยที่ช่วยให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ มีดังนี้คือ

1) วิสัยทัศน์และนโยบายด้านการศึกษาของผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นต้องกล้าคิดที่จะพัฒนาการศึกษา เพราะผู้บริหารมีอำนาจตัดสินใจ ผู้นำ อปท. ที่มีวิสัยทัศน์ที่ดี และให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาจะทำให้สามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ มีการกำหนดเป้าหมายการศึกษาที่ผสมผสานระหว่างคนแก่ ผู้ปกครอง และนักเรียนมาอยู่รวมกัน มีการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ธรรมชาติ และสามารถเป็นผู้นำครูให้จัดการการศึกษาได้อย่างเหมาะสมกับท้องถิ่น

2) การมีภาคีความร่วมมือ มีผู้เชี่ยวชาญหรือร่วมมือกับผู้ประกอบการเพื่อพัฒนาศักยภาพในการเรียนการสอนและการพัฒนาครูในทุกด้าน จัดให้มีเครือข่ายที่เข้มแข็งโดยดึงภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมและให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษา ทำข้อตกลงร่วมมือกับภาคเอกชน หน่วยงาน

ภายนอก มหาวิทยาลัย เพื่อเชื่อมต่อและพัฒนาการศึกษา ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เช่น การสนับสนุนกฎหมายท้องถิ่น การจัดแหล่งเรียนรู้ให้เกิดขึ้นในชุมชน การสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นในชุมชน และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง อปท.ที่ประสบความสำเร็จ กับ อปท.ที่ยังจัดการศึกษาไม่เข้มแข็งเพื่อให้ความช่วยเหลือในการจัดการศึกษา อาจจัดเป็นระบบพี่เลี้ยง ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษา อบจ.ชลบุรีให้การสนับสนุนการศึกษาและช่วยเหลือโรงเรียนที่ขาดแคลนในพื้นที่ใกล้เคียง ทั้งในระดับอาชีวศึกษา และโรงเรียนเอกชน

3) การเชื่อมโยงภารกิจด้านการศึกษาให้เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในชุมชน การกระจายอำนาจการศึกษามีผลดีกับชุมชน รัฐบาลต้องเข้ามาบูรณาการและให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เช่น โรงเรียนขนาดเล็กให้ท้องถิ่น หรือ อบต. ที่พร้อมเข้าไปช่วยบริหารจัดการ ประเมินความพร้อมในท้องถิ่นที่มีศักยภาพและสามารถขยายการจัดการศึกษาไปในระดับประถมหรือมัธยมศึกษาต่อไปได้

4) หลักสูตรการจัดการศึกษาเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นของตน มีการบูรณาการการสอนให้เหมาะสมกับพื้นที่ ครูผู้สอนมีทักษะและมีความสามารถในการจัดการเรียนรู้และสามารถสอนแบบบูรณาการได้ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น

5) การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาและบริหารการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีศึกษา อบต. บ้านแซว การกระจายงบประมาณเพื่อการลงทุนด้านการศึกษา สภาพเศรษฐกิจของชุมชนที่เอื้อให้มีรายได้ในท้องถิ่นที่สามารถจัดเก็บได้เอง ทำให้มีงบประมาณอย่างเพียงพอในการพัฒนาการศึกษา เทศบาลนครภูเก็ต และ อบจ.ชลบุรี มีรายได้ในท้องถิ่นที่เทศบาลสามารถจัดเก็บได้เอง คนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความพร้อม ที่ทำให้เอื้อต่อการบริหารจัดการศึกษาได้สำเร็จ

อปท. ที่จัดการศึกษาประสบความสำเร็จต่างก็มีปัจจัยที่สนับสนุนตามศักยภาพของตนและสภาพที่แตกต่างกันไปตามวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ ปัจจัยเกื้อหนุนร่วมที่ทำให้ อปท. บริหารจัดการศึกษาประสบความสำเร็จ คือ (1) ท้องถิ่นมีทรัพยากรอย่างเพียงพอในการจัดการศึกษาแต่ต้องบริหารจัดการให้คุ้มค่า (2) ท้องถิ่นมีเอกภาพในการจัดการ จึงมีโอกาสทำให้การจัดการศึกษามีเอกภาพ และเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเรื่องอื่น เนื่องจากสามารถดูแลอย่างใกล้ชิดและทั่วถึง (3) ท้องถิ่นมีสัญญาประชาคมหรือมีพันธะกับประชาชนสูง หากท้องถิ่นจัดการศึกษาดีแล้วใครจะมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นก็เปลี่ยนแปลงยาก และ (4) มีโอกาสที่ยืดหยุ่นในการออกแบบจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับพื้นที่ โดยสามารถจัดหลักสูตรที่สะท้อนความต้องการของท้องถิ่นได้

สำหรับในประเทศเกาหลีใต้นั้น การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษาจะขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยด้วยกัน ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

1) ตามรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้นับที่ประกาศใช้ใน ค.ศ. 1948 ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แต่ต่อมาในช่วงที่นายพลปักจงฮี (Park Chung-hee) กระทำรัฐประหารใน ค.ศ.1961 ได้ยกเลิกระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งบุคคลในการทำหน้าที่บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยเปลี่ยนมาเป็นการแต่งตั้งแทน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ.

1987 ระบอบการเมืองของเกาหลีใต้ได้เปลี่ยนผ่านไปเป็นประชาธิปไตยจึงมีการฟื้นฟูการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกครั้ง

2) นโยบายของรัฐบาล นักวิชาการ และประชาชนเกาหลีใต้โดยทั่วไปต่างมีความเห็นว่า การที่เกาหลีใต้พัฒนาได้อย่างรวดเร็ว ทั้งที่ประเทศได้รับผลกระทบจากการตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่นระหว่าง ค.ศ. 1910-1945 และสงครามเกาหลีระหว่าง ค.ศ. 1950-1953 การพัฒนาประเทศนับตั้งแต่สมัยรัฐบาลปักจุงฮี ถือเป็นผลมาจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยรัฐบาลส่งเสริมการศึกษาที่ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ถัดจากนั้นเมื่อถึงยุครัฐบาลคิมยองซัม (Kim Young-sam) รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญในการเตรียมความพร้อมด้านต่างๆ เพื่อเข้าสู่ยุคเซกเยฮวา (Segyehwa) หรือโลกาภิวัตน์ (globalization) นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 การศึกษาก็ถือเป็นส่วนหนึ่งในสาขาที่รัฐบาลให้ความสำคัญ เพราะเชื่อว่าถ้าประชาชนได้รับการศึกษาและการฝึกอบรมย่อมสามารถที่จะเผชิญการแข่งขันในด้านต่างๆ และการที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการศึกษา และมีอำนาจในการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ เอง จึงย่อมก่อผลในด้านดีต่อนโยบายของรัฐบาล

3) การสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาล เมื่อพิจารณางบประมาณด้านการศึกษาของเกาหลีใต้ อาจถือได้ว่างบประมาณด้านการศึกษาของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 14.3 ของงบประมาณทั้งหมดใน ค.ศ.1963 เป็นร้อยละ 20.4 ใน ค.ศ. 2000 รวมทั้งการใช้จ่ายต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ก็ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.9 ใน ค.ศ.1970 เป็นร้อยละ 3.6 ใน ค.ศ.1999 ในด้านการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณร้อยละ 20 ของรายได้ภาษีที่เก็บจากภายใน และร้อยละ 100 ของภาษีการศึกษาให้แก่สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นในรูปของเงินสนับสนุน

นอกจากปัจจัยดังที่กล่าวมาแล้ว ค่านิยมในด้านการให้ความสำคัญกับการศึกษาก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นในเกาหลีใต้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม ในขณะที่ตัวท้องถิ่นก็เป็นผู้รับประโยชน์จากบริการของรัฐ

6.2 บทเรียนจากเกาหลีใต้

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่นในเกาหลีใต้ ถือว่าดำเนินการได้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม เหตุผลและปัจจัยสนับสนุนนั้นถือเป็นผลมาจากด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยการพัฒนาประชาธิปไตยซึ่งเกิดขึ้นในเกาหลีใต้นั้น ดำเนินไปอย่างมั่นคง ซึ่งสามารถสะท้อนลักษณะเด่นที่สามารถนำมาเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่นไทยได้ มีดังนี้

1) เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองตนเองด้วย ทั้งในระดับจังหวัดหรือมหานคร และในระดับที่รองลงมา เพราะการที่รัฐบาลรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลางเพียงแห่งเดียว ย่อมไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ทุกภาคส่วน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดประชาชน ย่อมสามารถจัดการปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า

2) การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุน รวมทั้งอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ ทำให้การจัดการศึกษาต้องมุ่งให้ความสำคัญต่อการพัฒนา

ทรัพยากรมนุษย์และการสร้างสังคมให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ จึงจำเป็นที่ต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาดังกล่าวให้มากที่สุด รวมทั้งระดมทรัพยากร เพราะไม่เช่นนั้น การศึกษาอาจไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

3) รัฐบาลไทยควรที่จะดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ อปท. อย่างจริงจัง โดยกระทรวงศึกษาธิการควรแสดงบทบาทในด้านมาตรฐานของหลักสูตรและการดูแลด้านคุณภาพของการศึกษา ส่วนงานด้านบริหารงานบุคคลและด้านงบประมาณควรมอบให้ อปท. เป็นผู้ดำเนินการ อปท. ของไทยมีประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษามาช้านาน เช่น เทศบาลเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ฉะนั้นความกังวล อปท. ในรูปเทศบาลหรือ อบต. ซึ่งมีกระจายอยู่ในพื้นที่ต่างๆ จะจัดการศึกษาไม่ได้ ย่อมไม่ใช่ปัญหาที่แก้ไขไม่ได้

4) ถ้าการถ่ายโอนอำนาจนั้นกระทำอย่างเป็นแบบแผนและขั้นตอน โดยรัฐบาลต้องสร้างความเข้าใจแก่ฝ่ายที่ต่อต้านหรือคัดค้าน โดยชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่ประชาชนและส่วนรวมจะได้รับ และหากบุคลากรที่ต่อต้านกังวลถึงสิทธิประโยชน์ที่ลดลง รัฐบาลต้องให้หลักประกันว่า สิทธิและประโยชน์ดังกล่าวจะไม่ลดทอนลงแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ ภาวะผู้นำทางการเมืองจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะทำให้การจัดการถ่ายโอนอำนาจให้ อปท. จัดการในด้านต่างๆ บรรลุผล

5) ทั้งในประเทศไทยและเกาหลีใต้ต่างก็ได้มีการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเช่นเดียวกัน แต่จากการปฏิรูปการศึกษาของไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีทั้งที่ประสบผลสำเร็จและยังมีบางเรื่องที่ต้องมีการทบทวนแนวทางการปฏิบัติต่อไป เช่น การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้กับ อปท. ซึ่งเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ รวมทั้งการปฏิรูปการศึกษาในด้านอื่นๆ ดังนั้น ไทยจึงได้มีนโยบายการปฏิรูปการศึกษารอบสองขึ้นโดยมีประเด็นสำคัญด้านการกระจายอำนาจให้ อปท. เข้ามาร่วมจัดการศึกษามากขึ้น อันเป็นหนึ่งในเรื่องที่ต้องปฏิรูปอย่างเร่งด่วน

6.3 ข้อสังเกต/อภิปรายผล

1) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามีมากขึ้น ประชาคมการศึกษาก็มีการตอบสนองให้เป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษามากขึ้นด้วย แต่ก็ยังมีอุปสรรคในด้านจำนวนและวิธีการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการที่ถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่ อปท. ในช่วงปี 2549-2555 มีแนวโน้มลดลง และถือว่ามีปริมาณน้อยเมื่อพิจารณาจากระยะเวลาที่มีการขับเคลื่อนนโยบาย อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนสถานศึกษาส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กหรือขนาดกลางหรือเป็นสถานศึกษาที่มีสภาพปัญหาที่ใกล้ยุบหรือมีมาตรฐานด้านการศึกษาดำ ซึ่งในส่วนของ อปท. เองยังไม่มีความพร้อม ความเข้มแข็งในด้านวิชาการยังมีน้อยที่จะต้องบริหารจัดการโรงเรียนที่มีมาตรฐานต่ำและขณะเดียวกันก็ต้องพัฒนาให้โรงเรียนเหล่านี้ได้มาตรฐานเพิ่มมากขึ้นตามมาตรฐานการศึกษา

2) สถานศึกษาในท้องถิ่นของไทยหลายแห่งต้องการถ่ายโอนมาเป็นสังกัด อปท. เนื่องจากท้องถิ่นจำนวนมากเริ่มมีศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาด้วยตนเอง เช่น สถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา ซึ่งมีคุณภาพจัดการศึกษาไม่แตกต่างจากโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็พยายามกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา

ให้กับ อปท. ทั้ง 4 ด้าน รวมถึงการให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ซึ่งสถานศึกษาหลายแห่งเกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ในขณะที่การสนับสนุนการพัฒนาครูและการสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการยังเป็นบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นพี่เลี้ยงและช่วยสนับสนุนกระทรวงมหาดไทย

3) การถ่ายโอนสถานศึกษาเสมือนเป็นแค่การถ่ายโอนภาระงานมากกว่าการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาลงมาสู่ท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องดำเนินการตามคำสั่งส่วนกลาง ในขณะที่งบประมาณของท้องถิ่นก็ไม่เพียงพอที่จะบริหารจัดการสถานศึกษาได้อย่างเต็มที่ ซึ่งหากท้องถิ่นใดผู้นำมีวิสัยทัศน์ มีศักยภาพในด้านการศึกษาและมีงบประมาณเพียงพอสนับสนุนการศึกษา ก็จะสามารถพัฒนาและบริหารจัดการการศึกษาได้โดยไม่ต้องรอการถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ

6.4 ข้อเสนอแนะการกระจายอำนาจการศึกษาในประเทศไทย

ข้อเสนอเชิงนโยบายการจัดการศึกษาของ อปท. ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของการศึกษาไทย จากบทเรียนและการปฏิบัติที่ดีทั้งจากประเทศไทยและเกาหลีใต้ มีดังนี้

1) รัฐบาลควรดำเนินการกระจายอำนาจทุกด้านให้ อปท. อย่างจริงจัง เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจในด้านต่างๆ และการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงโดยให้อำนาจที่แท้จริงแก่ท้องถิ่น

2) ปฏิรูปการปกครอง ลดบทบาทโครงสร้างสถาบันหรือองค์กรที่มีการรวมศูนย์ โดยการมีคณะกรรมการปฏิรูป ให้อำนาจการปกครองส่วนภูมิภาค และให้มีการปกครอง 2 แบบ คือ ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ลดการรวมศูนย์อำนาจ ให้แต่ละจังหวัดมีการจัดการด้วยตนเอง อาทิเช่น (1) ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัด เนื่องจากผู้ว่าราชการที่มาจากการเลือกตั้งย่อมมีวิสัยทัศน์และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น และสามารถบริหารได้โดยตรงซึ่งเป็นการลดบทบาทการสั่งการตรงจากส่วนกลาง (2) ลดบทบาทขององค์กรที่มีการรวมศูนย์ (3) กระทรวงศึกษาธิการควรลดบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้ให้บริการ (service provider) แล้วมาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ผู้สนับสนุนการจัดการศึกษา (supervisor) ให้มากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ อปท. เอกชน มูลนิธิ สมาคม และวัด เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากกว่าเดิม ปรับเปลี่ยนเป้าหมายการจัดการศึกษาที่เหมาะสม มีการจัดงบประมาณเพื่อการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนอย่างเป็นรูปธรรม (education financing) และเป็นผู้ประกันคุณภาพการศึกษาของคนไทยทั่วประเทศ เป็นต้น

3) การทำงานบูรณาการร่วมกันในระดับกระทรวง และบูรณาการร่วมกับทุกภาคส่วนในระดับท้องถิ่น ทั้ง อบจ. เทศบาล อบต. เพื่อใช้ทรัพยากรและกำหนดทิศทางในอนาคตร่วมกัน เช่น ให้ อบต. เทศบาล ดูแลแต่ละพื้นที่/ชุมชนซึ่งเป็นหน่วยย่อย ส่วน อบจ. ดูแลการศึกษาในภาพรวมเนื่องจาก อบจ. เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุด จึงควรมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของจังหวัดในภาพรวม

4) มีการพิจารณาปรับกฎหมาย และข้อบังคับให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงและยืดหยุ่นให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการมากขึ้น