

การกระจายอำนาจทางการศึกษา จากนโยบายสู่การปฏิบัติ:
กรณีศึกษาเปรียบเทียบสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ของประเทศไทยและเกาหลีใต้

Decentralization in Education from Policy to Practice:
a Comparative Study of Educational Institutions Supervised
by Local Administrations in Thailand and South Korea

สุรัสวดี หุ่นพยนต์*
อำพา แก้วกำกั๋ง**
วาทัญญู ใจบริสุทธิ์***

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยนี้เป็นผลการศึกษาในระยะที่ 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ การบริหารจัดการสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและ เกาหลีใต้ตามกรอบการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน 4 ด้าน คือ วิชาการ การบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป อาศัยวิธีวิจัย เชิงเอกสารและการศึกษาภาคสนามร่วมกับการสัมภาษณ์ โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่าง แบบเจาะจงเป็นกรณีศึกษาโรงเรียนของไทยกับเกาหลีใต้จำนวน 4 แห่ง ผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและเกาหลีใต้มีจุดเด่นและอุปสรรคในการ บริหารจัดการสถานศึกษาที่แตกต่างกัน คือ โรงเรียนของไทยยังขาดความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการศึกษา โดยเมื่อเปรียบเทียบแล้วการบริหารจัดการด้านวิชาการ ของไทยมีความเป็นอิสระมากกว่าการบริหารด้านอื่นๆ ขณะที่โรงเรียนของเกาหลีใต้ ได้รับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากหน่วยงานต้นสังกัดค่อนข้างมาก สามารถบริหารจัดการด้านวิชาการ งบประมาณ บุคคล และการบริหารทั่วไปอย่าง

* อาจารย์ประจำศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (ศูนย์ สบพท.) และวิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (รองศาสตราจารย์)

** นักวิจัยจากสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

*** นักวิจัยจากสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อิสระ อาทิ โรงเรียนมีอิสระในการเลือกเนื้อหาที่จะบรรจุในหลักสูตร การใช้เทคโนโลยีในการจัดการเรียนการสอน การตัดสินใจในการบริหารงานบุคคลภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา

คำสำคัญ : การกระจายอำนาจทางการศึกษา, องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ประเทศเกาหลีใต้

Abstract

This research is the second phase of the research project on “Educational Administration and Management under the Concept of Decentralization: the Comparative Study of Local Administration Organizations in Thailand and South Korea”. The project aims to conduct a comparative study addressing school administration and management of local administrations in Thailand and South Korea. The research uses the framework of School Based Management (SBM), covering academic affairs, personnel management, budget management, and general administration. The data is gathered from documentary research, field work, and interviews. This research finds that local administrations of Thailand and South Korea have different features and obstacles in regard to school administration and management. For Thailand, in practice, schools organized by local administrations lack full authority in educational administration and management. There is greater independence in management of academic affairs than in the other three operational aspects. For South Korea, schools are transferred authority for educational administration and management from the center. Schools can manage their own academic affairs, budget, human resources, and general administration independently. For example, schools have independence in selecting content in the school curriculum, applying educational technology, and making decisions on personnel management under a School Management Committee (SMC).

Keyword : Educational Decentralization, Educational Institution, Local Administration, Thailand, South Korea

บทนำ

ในโลกปัจจุบันการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคของข้อมูลข่าวสารที่ขับเคลื่อนให้ เป็นสังคมแห่งความรู้ การพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างศักยภาพด้านการเรียนรู้และปรับตัวอย่างเหมาะสมเท่าทันการเปลี่ยนแปลงใน ศตวรรษที่ 21 ถือเป็นกุญแจสำคัญในการนำประเทศไปสู่ การพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าในทุกมิติ ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งประเทศไทยและเกาหลีใต้ ต่างเดินทางสู่ขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปการศึกษา มาอย่างต่อเนื่อง โดยการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาที่ทั้ง สองประเทศนำมาปฏิบัติเพื่อเป้าหมายในการสร้างสรรค์ สังคมแห่งการเรียนรู้

เกาหลีใต้เป็นหนึ่งในประเทศเอเชียที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาและสามารถก้าวสู่สังคม ฐานความรู้ได้อย่างมั่นคงและมีศักยภาพในการแข่งขัน ด้วยการจัดระบบการศึกษาแนวใหม่ให้สอดคล้องกับ กระบวนการโลกาภิวัตน์ ตลอดจนการปรับปรุงด้านต่างๆ รวมถึงการส่งเสริมประชาคมทางการศึกษา เพื่อสร้าง การมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษา และการกระจาย อำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น (สำนักงานเลขาธิการสภา การศึกษา, 2549) ขณะที่ประเทศไทยตระหนักถึง ความท้าทายในยุคสังคมแห่งการเรียนรู้จึงได้ขับเคลื่อน นโยบายต่างๆ เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีศักยภาพ ในการเรียนรู้ หนึ่งในนั้นคือการปฏิรูปการศึกษาและ การกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาสู่ท้องถิ่น เพื่อเป้าหมายในการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง โดยเน้นการกระจายอำนาจการศึกษาสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) การมีส่วนร่วมสนับสนุนการศึกษา ตลอดจน การพัฒนาเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้อย่าง สม่าเสมอ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552)

อย่างไรก็ตาม ผลการปฏิรูปการศึกษาตลอดสิบปี ที่ผ่านมามีทั้งการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น บางประเด็นได้รับการขับเคลื่อนจนประสบผลสำเร็จตาม ตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้น ขณะเดียวกันยังมีบางประเด็นที่ไม่ เป็นไปตามหลักการและจุดมุ่งหมาย ในทางปฏิบัติที่ยังมี อุปสรรคหลายประการ (สำนักงานเลขาธิการสภา การศึกษา, 2552) ดังนั้น โครงการวิจัยนี้จึงมี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการ สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย และเกาหลีใต้ใน 4 ด้าน คือ วิชาการ การบริหารงาน บุคคล งบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป เนื้อหาที่ จะได้นำเสนอในบทความนี้มุ่งเน้นศึกษาในระดับปฏิบัติ การซึ่งเป็นผลการวิจัยในระยะที่ 2 แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกเริ่มต้นด้วยการทบทวนกรอบแนวคิด การบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและ การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่สองเป็นระเบียบวิธีวิจัยและกระบวนการศึกษา ถัดมาเป็นการนำเสนอผลการศึกษาและการอภิปราย และในส่วนสุดท้ายคือบทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปฏิบัติการของไทย และเกาหลีใต้ ได้ใช้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการ ศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management-SBM) ร่วมกับแนวทางการบริการจัดการ ศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (School Based Management for Local Development: SBMLD) สามารถสรุปได้ดังนี้

1.1 การบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวคิดที่เริ่มขึ้นในสหรัฐอเมริกาช่วงทศวรรษที่ 1980 จากกระแสการเปลี่ยนแปลงการกระจายอำนาจ การบริหารการศึกษามาสู่สถานศึกษา สาระสำคัญของ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคือ การกระจาย

อำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา ตลอดจนการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (participation) สำหรับในประเทศไทยแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายปฏิรูปการศึกษา ซึ่งกำหนดเนื้อหาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยสาระสำคัญของการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจากการทบทวนแนวคิดของนักวิชาการสามารถสรุปได้ว่าเป็นกลยุทธ์ในการทำให้โรงเรียนมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในรูปแบบที่ยืดหยุ่นและคล่องตัวภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจไม่ใช่จุดหมายปลายทางสุดท้ายของการจัดการศึกษา หากแต่เป็นเงื่อนไขที่จะช่วยพัฒนาการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอย่างแท้จริง โดยผู้มีส่วนได้เสียจากภาคส่วนต่างๆ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ ให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชนอีกด้วย (อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, บุญมี เณรยอด, 2546, พร้อมพิไล บัวสุวรรณ, 2550)

1.2 หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ มาตรา 39 ที่กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง 4 ด้าน ได้แก่ วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ในกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2548) และวสันต์ สัตยคุณ (2554) ได้สรุปหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ ได้แก่ (1) หลักการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา (Decentralization) เป็นการเพิ่มพลังอำนาจการตัดสินใจให้กับสถานศึกษา เป็นการลดการควบคุมจากส่วนกลาง (2) หลักการมีส่วนร่วม

(Participation or Collaboration or Involvement) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา (3) หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น (4) หลักการบริหารตนเอง (Self-managing) เป็นการมอบอำนาจให้โรงเรียนมีระบบการบริหารจัดการด้วยตนเอง มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน โดยหน่วยงานส่วนกลางมีหน้าที่เพียงกำหนดนโยบาย และ (5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ที่เน้นความโปร่งใส การติดตามและประเมินผล เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพและมาตรฐาน

1.3 รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่ใช้ ยังไม่มีรูปแบบสำเร็จที่แน่นอนตายตัว การบริหารการศึกษาต้องอาศัยการวิเคราะห์สถานการณ์และพิจารณาให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของโรงเรียนและชุมชน เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ อุทัย บุญประเสริฐ (2545) และอรพรรณ พรสีมา (2546) ได้สรุปรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 4 ประเภทคือ (1) รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก มีผู้บริหารเป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการอื่นๆ มาจากการเลือกตั้งหรือคัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครอง ครู และชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน (2) รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธานคณะกรรมการโรงเรียน (3) รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก รูปแบบนี้ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนในคณะกรรมการจะมีสัดส่วนในคณะกรรมการโรงเรียนมากที่สุด โดยมีผู้ปกครองและชุมชนเป็นประธาน

คณะกรรมการ (4) รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก โดยครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก สัดส่วนของครูและผู้ปกครอง (ชุมชน) ในคณะกรรมการโรงเรียนจะมีเท่าๆ กัน แต่มากกว่าตัวแทนกลุ่มอื่นๆ

1.4 ขอบข่ายภารกิจการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ ดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาใน 4 ด้านสำคัญคือ วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตนแล้ว แต่กรณี โดยในทางปฏิบัติแล้ว ส่วนกลางต้องทำหนังสือมอบอำนาจในแต่ละเรื่องไปยังหน่วยงานในเขตพื้นที่และสถานศึกษาในสังกัด เพื่อให้เรื่องที่เกี่ยวข้องกระจายอำนาจไปแล้วนั้น ได้รับการปฏิบัติให้เกิดความรับผิดชอบและตรวจสอบได้จึงทำให้มีการออกกฎหมายรองรับสถานศึกษาให้เป็นนิติบุคคลตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับและสนับสนุนหลักการการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ให้มีความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

ส่วนขอบข่ายภารกิจการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน อปท. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551) ระบุว่า การจัดระบบบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องและปฏิบัติตามระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติต่างๆ เช่นเดียวกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทุกประการ และมีส่วนที่เพิ่มเติมที่แตกต่างจากโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ (1) การบริหารวิชาการ ให้ อปท. ยึดแนวทางการบริหารวิชาการตามความมุ่งหมาย หลักการ และ

แนวการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งท้องถิ่นได้ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน กระบวนการเรียนรู้ โดยให้การสนับสนุนการอบรมพัฒนาครู และการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (2) งบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้จัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. และสถานศึกษาในสังกัดจากแหล่งที่มาของงบประมาณเพื่อการศึกษา เช่น เงินรายได้ของท้องถิ่น และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (3) การบริหารงานบุคคล อปท. จะบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ประกอบด้วย ก) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ข) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และ ค) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางในการแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่งข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทน (4) การบริหารทั่วไป อปท. มีการกำหนดวิสัยทัศน์ให้จัดการศึกษาทุกระบบให้ประชาชนอย่างทั่วถึงอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐาน มีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา โดยผู้ร่วมประชุมวางแผนการศึกษาเป็นผู้บริหารโรงเรียน คณะนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะเทศมนตรี ครูและผู้ปกครองในสัดส่วนใกล้เคียงกัน

นอกจากนี้ อปท. ยังมีแนวความคิดพื้นฐานเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) โดยการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในสังกัด อปท. ต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนทุกคน เพื่อให้ผู้เรียนได้ค้นพบศักยภาพหรืออัจฉริยภาพของตนเอง เพื่อที่จะได้พัฒนาให้มีความเป็นเลิศตามศักยภาพหรืออัจฉริยภาพของผู้เรียนแต่ละบุคคลสู่ความเป็นเลิศต่อไป หลักของการบริหารแบบ SBMLD

คือ หลักการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักการจัดการศึกษาตลอดชีวิตสู่ความเป็นเลิศตามศักยภาพหรืออัจฉริยภาพของผู้เรียน การจัดการศึกษาตลอดชีวิตของโรงเรียน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558)

สำหรับ กทม. เองก็ได้มีการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัด โดยเป็นการบูรณาการการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เข้าไปในมาตรฐานการจัดการศึกษาหรือที่เรียกกันว่า มาตรฐานโรงเรียน SMART SCHOOL โดยในปีงบประมาณ 2548 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น (อภิรักษ์ โกษะโยธิน) ได้ริเริ่มนโยบาย SMART SCHOOL เพื่อการพัฒนาคุณลักษณะของนักเรียน ครู และผู้บริหารของโรงเรียนในสังกัด กทม. พร้อมทั้งกำหนดความหมายของคำว่า SMART ไว้ดังนี้คือ S (Success) หมายถึง การเรียนรู้สู่ความสำเร็จ M (Morality) หมายถึง การเรียนรู้คู่คุณธรรม A (Activities) หมายถึง การเรียนรู้คู่กิจกรรม R (Relativity) หมายถึง การเรียนรู้คู่ชุมชน และ T (Technology) หมายถึง การเรียนรู้คู่เทคโนโลยี ทั้งนี้ สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร (2556) ระบุว่า กทม. ได้กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเพื่อพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันตามความหลากหลายในด้านคุณภาพของสถานศึกษาซึ่งมีความแตกต่างกัน และให้เหมาะสมตามบริบทของสถานศึกษานั้น ๆ นอกจากนี้ กทม. ยังมีแนวทางในการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาตามกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 โดยมุ่งเน้นพัฒนาความเป็นเลิศของสถานศึกษาให้มีมาตรฐานเดียวกัน และเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครอง ชุมชนและสังคม โดยการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา เพื่อเป็นแนวทางการประเมิน

คุณภาพมาตรฐานโรงเรียนสังกัด กทม. ที่แต่ละโรงเรียนสามารถบริหารจัดการให้มีกระบวนการบริหารให้สอดคล้องภายใต้องค์ประกอบ ตัวชี้วัด และให้เป็นไปตามกรอบการประเมินมาตรฐานโรงเรียน ซึ่งประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบ ได้แก่

องค์ประกอบที่ 1 ด้านการจัดการศึกษา มุ่งเน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย 1 ตัวชี้วัด 4 ด้าน ได้แก่ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารงานทั่วไป

องค์ประกอบที่ 2 ด้านผลที่เกิดกับนักเรียน มุ่งเน้นคุณลักษณะผู้เรียนที่พึงประสงค์ ประกอบด้วย 7 ตัวชี้วัด ซึ่งมีทั้งด้านความรู้ความสามารถ คุณธรรม และจิตใจ และอารมณ์

องค์ประกอบที่ 3 ด้านการเสริมความเข้มแข็งของสถานศึกษา มุ่งเน้นเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ของสถานศึกษา และการมีส่วนร่วมของชุมชน เครือข่ายสถานศึกษาและภาคีความร่วมมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการพัฒนาสถานศึกษา

2. ระเบียบวิธีวิจัยและกระบวนการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ อาศัยวิธีวิจัยเอกสารและการศึกษาภาคสนามร่วมกับการสัมภาษณ์ มีการกำหนดกลุ่มตัวอย่างและกรณีศึกษาแบบเจาะจง คือ สถานศึกษาจำนวน 4 แห่ง ที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตเมืองหลวงคือมหานครโซล (Seoul Metropolitan Government) ในเกาหลีใต้ และสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาในประเทศไทย ได้แก่ โรงเรียนวิสุทธิศ (สังกัดกรุงเทพมหานคร) โรงเรียนเมืองพัทยา 3 (สังกัดการปกครองพิเศษเมืองพัทยา) โรงเรียน Kaewon Middle School และโรงเรียน Seoul Kaepo Elementary School สังกัดมหานครโซล ส่วนกลุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน

การบริหารจัดการสถานศึกษาของท้องถิ่น ได้แก่ ผู้เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการศึกษาในระดับสถานศึกษา ผู้นำชุมชน ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กรอบเนื้อหาในการวิจัยครอบคลุมสภาพและลักษณะการบริหารจัดการการศึกษาของ อปท. ในภาพรวม และบริหารจัดการการศึกษาใน 4 ด้านหลัก คือ วิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการศึกษา สำหรับกระบวนการวิจัยประกอบด้วย ขั้นตอนการวิจัยเชิงเอกสาร เป็นการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิเบื้องต้น ซึ่งมีการอ้างอิงจากฐานข้อมูลหลักทั้งในประเทศไทยและเกาหลีใต้ อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ธนาคารโลก (World Bank) กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่งเกาหลีใต้ (Ministry of Education, Science, and Technology) สถาบันพัฒนาการศึกษาเกาหลีใต้ (Korean Educational Development Institute) และ Center on International Education Benchmarking เป็นต้น

ขั้นตอนต่อมาคือการศึกษาค้นคว้าข้อมูลภาคสนาม เป็นการเก็บข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ โดยศึกษากรณีตัวอย่างสถานศึกษาของท้องถิ่นในประเทศไทยและเกาหลีใต้ และศึกษาจากหน่วยงานหรือองค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งในรูปแบบการศึกษาดูงาน การสังเกต และการสัมภาษณ์ โดยเครื่องมือที่ใช้รวบรวมข้อมูลภาคสนาม ได้แก่ แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง และการบันทึกข้อมูลภาคสนาม สำหรับกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูล (Key Informant) ในการวิจัยระยะที่ 2 มีดังนี้

ประเทศไทย

- 1) ผู้อำนวยการโรงเรียนวิชูทิศ เขตดินแดง สังกัด กทม.
- 2) ผู้อำนวยการโรงเรียนเมืองพัทยา3 (วัดสว่างฟ้าพัฒนาธรรม)
- 3) หัวหน้าฝ่ายวิชาการ โรงเรียนเมืองพัทยา3 (วัดสว่างฟ้าพัฒนาธรรม)
- 4) คณะกรรมการสถานศึกษาโรงเรียนเมืองพัทยา 3 (วัดสว่างฟ้าพัฒนาธรรม) สายผู้นำชุมชน และสายผู้ปกครอง

ประเทศเกาหลีใต้

- 1) Principal of Seoul Kaepo Elementary School
- 2) Principal of Kaewon Middle School
- 3) Principal of the Elementary School attached to Seoul National University of Education
- 4) Director of Gangkuk Youth Center of the Metropolis of Seoul
- 5) Department Manager of Seoul Metropolitan Office of Education Designate of Youth Career Training Support Center
- 6) Former Chairperson of Seoul Jongno-gu, Office Childcare Policy Commission and Supervisor of Seoul Metropolitan Office of Education

ขั้นตอนสุดท้ายคือการวิเคราะห์ข้อมูลการศึกษา ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารและการสัมภาษณ์ แล้วทำการตรวจสอบข้อมูลสามเส้าที่ได้มาจากแหล่ง

ที่ต่างกันเพื่อสะท้อนผลการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัด อปท. ให้ได้ผลการศึกษาที่มีความแม่นยำมากยิ่งขึ้น แล้วนำเสนอโดยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ ในการอธิบายสภาพหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น วิเคราะห์ความคล้ายคลึงและความแตกต่าง จุดเด่นและจุดที่ต้องปรับปรุงตามกรอบการศึกษาทั้งในประเทศไทยและเกาหลีใต้

3. ผลการศึกษาและอภิปราย

จากการศึกษาการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในกำกับขององค์กรส่วนท้องถิ่นไทย (โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) และเกาหลีใต้ (โรงเรียนสังกัดมหานครโซล) พบว่า มีจุดเน้นร่วมกันของการพยายามแก้ปัญหาการจัดการศึกษา โดยให้ความสำคัญกับการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพมาตรฐานของนักเรียน และพัฒนาให้สถานศึกษาเป็นแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยยึดหลักการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองอย่างเต็มที่และเหมาะสมกับศักยภาพ เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม การให้สิทธิเสรีภาพและโอกาสที่เท่าเทียมกัน ภายใต้การบริหารจัดการที่ยุติธรรม ถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้

ผลการศึกษาในประเทศไทยพบว่า มีแนวทางการบริหารที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการภายใต้โรงเรียนเป็นฐานตามความต้องการของนโยบายรัฐ แต่สภาพความเป็นจริงโรงเรียนมีอิสระค่อนข้างน้อยในการบริหารจัดการกิจการต่างๆ ของโรงเรียน การกระจายอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นลงไปและให้โอกาสโรงเรียนได้ดำเนินการบริหารจัดการโรงเรียนของตนยังมีขีดจำกัด เช่น ระบบการตัดสินใจ ระบบการเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ระบบการรับสมัครครู และระบบประเมินคุณภาพสถานศึกษา ขณะที่การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้ มุ่งเน้นการบริหารจัดการที่ให้โรงเรียนเป็นอิสระและบริหารจัดการโดย

ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School autonomy and school-based management) ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจการบริหารจัดการหลักสูตรการบริหาร จัดการงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการนิเทศ และระบบการประเมินผลภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งสามารถเพิ่มความเป็นอิสระ ความรับผิดชอบ และความหลากหลายของแต่ละโรงเรียนได้ โรงเรียนสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานจากระบบการบริหารโรงเรียนที่จัดการตนเอง ทำให้โรงเรียนมีความรับผิดชอบต่อ (accountability) ต่อระบบการศึกษามาก ข้อเสนอจากการเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและความแตกต่างของการบริหารจัดการสถานศึกษาใน 4 ด้านมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 การบริหารจัดการด้านวิชาการ

เนื่องจากประเทศไทยและเกาหลีใต้ต่างก็มีความคล้ายคลึงกันในระบบความรับผิดชอบต่อแบบสายยาวที่รัฐบาลเป็นตัวคั่นกลางในระบบโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีบทบาทสำคัญในการวางระบบของหลักสูตรและเนื้อหา ด้านวิชาการ

ในด้านสาระของหลักสูตรทั้งของไทยและเกาหลีใต้ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ หลักสูตรแกนกลาง และหลักสูตรระดับท้องถิ่น ซึ่งโรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจการบริหารด้านวิชาการจากต้นสังกัดมากพอสมควร แต่ยังคงอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานฝ่ายบังคับบัญชา ต้นสังกัด ในขณะที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานของโรงเรียนให้ได้มาตรฐานระดับชาติ โรงเรียนยังมีอิสระในการปรับปรุงพัฒนาหลักสูตรภายใต้ความต้องการของชุมชน ผู้เรียน และสังคมเป็นหลัก มีความคล่องตัวในการกำกับติดตามการบริหารวิชาการ และการนิเทศภายใน เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางด้านวิชาการ

(กระทรวงศึกษาธิการ, 2552, กระทรวงศึกษาธิการ, 2551; สำนักการศึกษาเมืองพัทยา, 2553; สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร, 2556; Lee, 2014) ทั้งนี้ เกาหลีใต้จะมุ่งเน้นเป็นพิเศษในด้านการวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ การให้ความสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และควมมีอิสระสูงในการเปิดสอนรายวิชาที่จำเป็น แต่ละโรงเรียน (Lo & Gu, 2008; Ho 2006)

ส่วนด้านปัญหาและอุปสรรคมีคล้ายคลึงกัน ระหว่างไทยและเกาหลีใต้ คือ รัฐบาลกลางมีการสั่งการกำหนดหลักสูตรแกนกลางอย่างเคร่งครัด ในด้านความแตกต่างพบว่า ในเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการด้านการวัดและประเมินผลของผู้เรียนที่ไม่เน้นการทดสอบ เนื่องจากที่ผ่านมาพบว่าการทดสอบสร้างความเครียดและไม่ก่อให้เกิดการเรียนรู้

อย่างแท้จริง แต่อาศัยการวัดผลการเรียนรู้ผ่านการทำงานปฏิบัติ ลงมือทำจริง และใช้ความคิดสร้างสรรค์ ผ่านการเรียนรู้เพื่อสร้างความแตกต่างจากการเรียนรู้ตามแนวทางหลักการและทฤษฎี อีกทั้งเกาหลีไต่ยังมุ่งเน้นการวิจัยพัฒนาเพื่อการเรียนรู้ เช่น การมีโรงเรียนเพื่อการทดลองค้นคว้านวัตกรรม และองค์ความรู้ด้านวิชาการใหม่ๆ และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในทุกพื้นที่ (Korea Education Development Institute, 2010; Center on International Education Benchmarking, 2015) ขณะที่ประเทศไทยยังเน้นการวัดผลแบบอิงเกณฑ์ตามมาตรฐานการเรียนรู้ที่กำหนด โดยรัฐบาลกลางมากกว่าการประเมินผลตามสภาพจริง และพัฒนาการรายบุคคลของผู้เรียน (สำนักการศึกษา, 2553) ผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารด้านวิชาการของสถานศึกษาไทยและเกาหลีใต้สรุปได้ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสถานศึกษา ในประเทศไทยและเกาหลีใต้ส่วนการบริหารจัดการด้านวิชาการ

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
<p>1. มีการบริหารหลักสูตรแกนกลาง และหลักสูตรระดับท้องถิ่น โรงเรียนมีการพัฒนาสาระท้องถิ่นของตนเอง หลากหลายแตกต่างกัน แต่อยู่ภายใต้มาตรฐานหลักสูตรแกนกลาง โรงเรียนจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาโดยพิจารณาจากความต้องการจำเป็นของท้องถิ่นและเป็นไปตามกรอบมาตรฐานของหลักสูตรแกนกลางซึ่งมี 8 กลุ่มสาระ การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาเปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือจากหลายฝ่ายทั้งสำนักการศึกษาท้องถิ่น เครือข่ายโรงเรียนในสังกัด ตัวแทนผู้บริหารภาคประชาชน และสมาคมผู้ปกครอง</p>	<p>1. มีการบริหารหลักสูตรแกนกลาง และหลักสูตรสถานศึกษา โรงเรียนสามารถพัฒนาหลักสูตรขึ้นตามลักษณะและจุดประสงค์ของตนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม นโยบายการลดเวลาเรียนหลักสูตรเป็นทั้งมาตรฐานหลักของการศึกษา และกรอบแนวทางการพัฒนาแบบเรียนและคู่มือครู โรงเรียนและครูรับผิดชอบในกระบวนการพัฒนาหลักสูตร เป็นการเพิ่มบทบาทของครูมากขึ้น และรูปแบบหลักสูตรจะเน้นให้เห็นความสำคัญกับควมมีอิสระในการจัดการศึกษาควมมีอิสระของโรงเรียนตลอดระยะเวลาของการปฏิรูปการศึกษา และการทบทวนหลักสูตร การศึกษาวิจัยได้ทำอย่างต่อเนื่อง</p>

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
<p>2. โรงเรียนมีอิสระในการนำหลักสูตรระดับท้องถิ่นไปใช้ และสามารถปรับปรุงหลักสูตรให้ทันสมัย และเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง มีการนำหลักสูตรมาบูรณาการให้เข้ากันนโยบายของต้นสังกัดการประเมินผลการเรียนรู้ใช้วิธีการที่ยืดหยุ่นโดยคำนึงถึงศักยภาพของผู้เรียนเป็นหลัก</p>	<p>2. โรงเรียนนำหลักสูตรไปใช้ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของพื้นที่ในอันที่จะลดภาระด้านการเรียนของผู้เรียน และเพิ่มประสิทธิภาพด้านการศึกษา โรงเรียนมีอิสระในการปรับชั่วโมงเรียนในบางกลุ่มวิชา ทำให้สามารถนำเวลาดังกล่าวไปเพิ่มเติม หรือลดในบางรายวิชา เพื่อให้การจัดการศึกษามีลักษณะรอบด้านมากขึ้น และอาจเพิ่มกิจกรรมสำหรับวิชาปฏิบัติ (practical learning) กับการเรียนรู้มากขึ้นและลดจำนวนการสอบลง</p>
<p>3. มุ่งเน้นการจัดการเรียนรู้ที่เสริมทักษะชีวิตนอกเหนือจากการเรียนใน 8 กลุ่มสาระวิชา โดยเฉพาะการส่งเสริมทักษะชีวิตในความสัมพันธ์ด้านสายอาชีพ และด้านกีฬา อันสอดคล้องกับความต้องการของสภาพชุมชน รวมถึงการจัดโปรแกรมการเรียนเสริมให้กับนักเรียนที่เรียนอ่อน</p>	<p>3. โรงเรียนจัดกิจกรรมการเรียนรู้ 2 ประเภท คือ กิจกรรมทางเลือก (optional activities) และกิจกรรมการบูรณาการโปรแกรมวิชาเลือก (integration of elective programs) ที่สอดคล้องหรือตอบสนองต่อความสนใจ เจตคติ และความต้องการที่หลากหลายของนักเรียน โดยกิจกรรมทางเลือกสร้างสรรค์เป็นเป้าหมายด้านการศึกษาที่อยู่นอกเหนือรายวิชาและการเรียนรู้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการสะท้อนความสนใจและความต้องการของผู้เรียนแต่ละบุคคล</p>
<p>4. โรงเรียนมีอิสระและความคล่องตัวในการจัดระบบการนิเทศภายในโรงเรียน การให้คำปรึกษา และการแก้ปัญหา ตลอดจนการปรับปรุงด้านวิชาการ</p>	<p>4. โรงเรียนจัดระบบการนิเทศภายใน การให้คำปรึกษา โดยเชื้อเชิญให้นักเรียนและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการให้ผลประเมินแก่ครู และมีระบบประเมินผลการเรียนรู้โดยมีฐานข้อมูลเทคโนโลยีที่เชื่อมต่อกับโรงเรียนสู่หน่วยงานระดับจังหวัด มหานคร และระดับชาติ</p>
<p>5. ปัญหาและอุปสรรคจากการที่ต้นสังกัดพยายามลดภาระงานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิชาการ ซึ่งทำให้โรงเรียนมีเวลาในการบริหารงานวิชาการอย่างเต็มที่ อาจเป็นการทำลายเป้าหมายการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพราะหลักสูตร การจัดการเรียนรู้ถูกกำหนดมาจากสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นที่เอื้อให้โรงเรียนบริหารจัดการงานวิชาการได้อย่างยืดหยุ่นเหมาะสมกับสภาพบริบทและพื้นที่</p>	<p>5. อุปสรรคในการบริหารจัดการ คือ หลักสูตรแกนกลางยังไม่มีอิสระเนื่องจากรัฐบาลและสำนักงานการศึกษาคอยกำกับ และสั่งการอย่างเคร่งครัด โรงเรียนยังไม่มีอิสระในการบริหารทรัพยากรสื่อการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการหลักสูตรที่อิสระและยืดหยุ่น ครูมีภาระประจำที่นอกเหนือจากงานสอนเนื่องจากโรงเรียนบางแห่งมุ่งเน้นดำเนินงานด้านธุรการมากกว่าด้านวิชาการ</p>

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
6. นอกจากกิจกรรมการเรียนการสอนและการวัดและประเมินผลจะต้องสอดคล้องตามแนวทางการเรียนรู้ของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ของกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ยังมุ่งเน้นการประเมินผล การเรียนรู้เชิงบูรณาการ โดยเน้นเรียนรู้จากการปฏิบัติมากขึ้นและมอบหมายการบ้านให้น้อยลงตามนโยบายการศึกษาของต้นสังกัด	6. กิจกรรมการเรียนการสอน เน้นให้นักเรียนมีปฏิสัมพันธ์กระตุ้นให้มีส่วนร่วม จัดการเรียนการสอนที่เน้นกิจกรรมความคิดสร้างสรรค์ ร้อยละ 25 ประการสำคัญคือสนับสนุนการเรียนรู้ที่เกิดความคิดนอกกรอบและความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการปฏิรูปการศึกษา สนับสนุนการรู้ตลอดเวลา เช่น ศูนย์การเรียนรู้สำหรับเยาวชน มีระบบการเรียนรู้แบบออนไลน์ด้วยตนเอง
7. การวิจัยในโรงเรียนยังไม่โดดเด่นเท่าที่ควร และโรงเรียนมองว่าการทำวิจัยจะส่งผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอน	7. มีการทำวิจัยในชั้นเรียนอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของการปฏิรูปการศึกษา

3.2 การบริหารจัดการด้านบุคคล

ผลการศึกษาพบว่ามาตรฐานการบริหารจัดการบุคคลของโรงเรียนทั้งไทยและเกาหลีใต้มีความคล้ายคลึงกันคือ ได้รับการกำหนดมาจากมาตรฐานกลางของหน่วยงานระดับประเทศ และโรงเรียนต้องดำเนินการภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับท้องถิ่นในระดับหน่วยงานที่สังกัด โรงเรียนยังไม่มีบทบาทในการกำหนดอัตราค่าจ้าง โอน ย้าย และมาตรฐานตำแหน่งของครูและบุคลากรของโรงเรียนที่ตรงกับความต้องการของตนเองได้ บทบาทสำคัญยังอยู่ที่สำนักงานเขตและกองการเจ้าหน้าที่ในระดับเขตหรือต้นสังกัด ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำแผนอัตรากำลัง สวัสดิการ และการรักษาผลประโยชน์ตอบแทนต่อบุคลากรในสังกัดเป็นอย่างดี นอกจากนี้ไทยและเกาหลีใต้ยังเผชิญกับการได้อำนาจอย่างไม่เต็มที่ในด้านการวางแผนด้านการศึกษา นโยบายหลักเกี่ยวกับครูถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย และใช้บังคับเหมือนกันในทุกพื้นที่โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านสภาพแวดล้อม (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2548; เอมอร์ วิริยะขันติกุล, 2555; Korean Educational Development Institute 2010)

ในส่วนความแตกต่างที่เห็นเด่นชัดคือ เกาหลีใต้มีความก้าวหน้าในการบริหารจัดการบุคคล ในระดับโรงเรียนสามารถจัดตั้งมาตรฐานและระเบียบเกี่ยวกับบุคคลได้เองภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา (School Management Committee-SMC) ถึงแม้จะยึดกรอบตามมาตรฐานกลางแต่ก็ส่งเสริมให้โรงเรียนใช้บทบาทในการบริหารจัดการแบบพึ่งตนเองได้เป็นอย่างดี ส่วนไทยความอิสระในระดับโรงเรียนยังมีไม่มาก นอกจากนี้โรงเรียนในเกาหลีใต้ยังสามารถคัดเลือกครูได้เอง และพัฒนาครูให้เป็นไปตามความต้องการของตนเอง เน้นการพัฒนาครูไปที่การลดเวลาสอนที่ไม่จำเป็นและลดภาระด้านเอกสารของครูโดยให้มีฝ่ายสนับสนุนการสอนของครูเพื่อลดภาระงานด้านอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการเพื่อยกระดับการบริหารการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด (Kim, 2006; Center on International Education Benchmarking, 2015) ผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาของไทยและเกาหลีใต้สรุปได้ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสถานศึกษา
ในประเทศไทยและเกาหลีใต้ส่วนการบริหารจัดการด้านบุคคล

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
1. ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดมาตรฐานครูและบุคลากร และโรงเรียนดำเนินการภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับท้องถิ่น	1. การกำหนดมาตรฐานครูและบุคลากรมาจาก มาตรฐานกลางและข้อกำหนดของคณะกรรมการบริหารจัดการของโรงเรียน SMC
2. โรงเรียนยังไม่มีบทบาทในการกำหนดอัตรากำลังและ มาตรฐานตำแหน่งครูและบุคลากรที่ตรงกับความต้องการของตนเอง สำนักงานเขตและกองการเจ้าหน้าที่ ในระดับเขตมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดทำแผนอัตรากำลัง ควบคุมทะเบียนอัตรากำลัง สรรหาบรรจุแต่งตั้ง โอน ย้าย โดยประสานกับส่วนกลางเพื่อสรรหาและเลือกสรร บุคลากรเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	2. โรงเรียนมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับ บุคลากรบางด้าน เช่น การบรรจุและการย้ายครู ยังเป็น อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการศึกษาในระดับมหานคร และจังหวัด อำนาจของผู้อำนวยการโรงเรียนจึงมีจำกัด และอำนาจที่มอบมาให้ก็ยังไม่เกิดเป็นรูปธรรม
3. สวัสดิการถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ต้นสังกัด มีแผนการให้เงินชดเชยแก่ผู้ทำงานเมื่อเกษียณอายุ และ แผนการให้ความคุ้มครองในการทำงาน และประเภท เงินโบนัสตอบแทนประจำปี	3. โรงเรียนสามารถกำหนดสวัสดิการพิเศษ แผนการให้ เงินชดเชยแก่ผู้ทำงาน และแผนการให้ความคุ้มครองใน การทำงานตลอดชีวิต แต่ยังมีอุปสรรคจากนโยบาย บริหารบุคคลจากส่วนกลางที่มุ่งเน้นให้ครูมีภาระงาน ธุรการมากกว่ามุ่งเน้นความเชี่ยวชาญในการจัดการเรียน การสอน
4. ครูและบุคลากรจะได้รับบรรจุโดยตรงจากส่วนกลาง โรงเรียนยังไม่มีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคลากรทั้งสาย บริหาร สายการสอน และสายสนับสนุนการสอน	4. โรงเรียนมีส่วนร่วมในการสรรหาครู และการคัดเลือกครู ได้เองโดยผ่านตัวแทน SMC ส่วนการสรรหาผู้อำนวยการ โรงเรียน จะได้รับบรรจุโดยตรงจากสำนักงานกลาง
5. ขาดการพัฒนาครูภายใต้ความต้องการของโรงเรียน และโรงเรียนไม่มีอิสระในการพัฒนาบุคลากรของตน ภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน ส่วนกลางและต้นสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบการพัฒนาสมรรถนะบุคลากร	5. โรงเรียนสามารถกำหนดมาตรฐานในการบริหารครู และบุคลากรภายในได้โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือ มาตรฐานต่างๆ ในการจ้างโดย SMC
6. การกระจายอำนาจการบริหารบุคคล และมอบ อำนาจให้โรงเรียนยังไม่เต็มที่ เนื่องจากยังมีโครงสร้างที่มี สายบังคับบัญชาหลายชั้น โรงเรียนมีเพียงหน้าที่ บริหารจัดการให้เป็นไปตามความต้องการ ระเบียบ และ นโยบายของหน่วยงานส่วนกลาง	6. โรงเรียนมีโครงการพัฒนาส่งเสริมเส้นทางสายอาชีพ ซึ่งสามารถต่อยอดความเป็นครูต้นแบบ (Master teacher) จนถึงการที่ครูสามารถย้ายระดับมาเป็น ผู้บริหารสถานศึกษาได้หากมีผลการปฏิบัติงานที่ ยอดเยี่ยมและโดดเด่น รวมถึงการสนับสนุนเงินเพื่อทำวิจัย และการศึกษาต่อ

3.3 การบริหารจัดการด้านงบประมาณ

การบริหารจัดการงบประมาณของไทยและเกาหลีใต้มีความคล้ายคลึงกันคือได้รับงบประมาณในการจัดการศึกษาจากการจัดสรรของรัฐบาลเป็นจำนวนมาก คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 70 ของงบประมาณที่ได้ทั้งหมด ซึ่งรัฐบาลต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านงบประมาณของโรงเรียนให้เป็นอย่างอิสระ คล่องตัว นอกจากนี้โรงเรียนจะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลางแล้ว ยังได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานต้นสังกัด และการบริจาคจากผู้ปกครอง สำหรับข้อกังวลคือการที่โรงเรียนได้รับงบประมาณจากรัฐบาลอย่างมากก็อาจถือเป็นการลดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นการสนับสนุนจากภาคเอกชนในการเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาได้ และระเบียนการคลังจากต้นสังกัดในการอนุมัติวงเงินทำให้เป็นอุปสรรคต่อการใช้งบประมาณที่ไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพต่อการลงทุนทางการศึกษา (สำนักการศึกษา, 2549; สำนักงานกรุงเทพมหานคร, 2558)

ในด้านความแตกต่างที่สำคัญคือการที่เกาหลีใต้มีระบบบัญชีโรงเรียนซึ่งให้สิทธิโรงเรียนในการกำหนดกรอบงบประมาณของตนเอง สามารถสร้างหลักประกันด้านรายได้ของตนเองและการร่างงบประมาณที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของโรงเรียน การบริหารงบประมาณในโรงเรียนตามระบบบัญชีโรงเรียน (school accounting system) เป็นหลักประกันการจัดการด้าน

การเงินอย่างเป็นอิสระของโรงเรียน และสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ด้านการศึกษา ทำให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณของตนเองให้เหมาะสมกับสถานภาพของโรงเรียน และมีอิสระที่จะใช้ non-government fund เป็นต้น (Bang, 2008) ขณะที่ไทยยังไม่มีกระบวนการรับประกันการใช้งบประมาณอย่างอิสระ เพราะการมอบงานด้านการบริหารการคลังมาสู่ระดับโรงเรียนยังเกิดขึ้นน้อยมาก อำนาจการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องด้านการเงินเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด ในแง่ดีก็คือการเอื้อให้โรงเรียนลดภาระด้านการบริหารการเงินงบประมาณด้วยตนเอง เพื่อให้โรงเรียนสามารถปฏิบัติงานด้านวิชาการได้อย่างเต็มที่ โรงเรียนมีบทบาทในการรับผิดชอบรายจ่ายพื้นฐาน ส่วนเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายในลักษณะการจัดซื้อจัดจ้าง และค่าใช้จ่ายในการบริหารอื่นๆ สำนักการศึกษาเป็นผู้มีบทบาทในการบริหารจัดการ (สำนักงานกรุงเทพมหานคร, 2555) อย่างไรก็ตาม เกาหลีใต้ก็ได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงบประมาณ คือ ความไม่เสถียรภาพทางการเงิน เนื่องจากงบประมาณค่าการดำเนินงานพื้นฐานของโรงเรียน (school basic operation cost) สำนักการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลการได้รับจัดสรรงบประมาณอาจไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพต่อการลงทุนทางการศึกษาที่มุ่งไปในการการสอนและกิจกรรมการเรียนรู้ ผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาของไทยและเกาหลีใต้สรุปได้ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสถานศึกษา
ในประเทศไทยและเกาหลีใต้ส่วนการบริหารจัดการด้านงบประมาณ

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
1. โรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณตามรายชื่อของนักเรียนที่เอื้อให้โรงเรียนมีอำนาจบริหารทรัพยากรของตนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น	1. โรงเรียนมีอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากงบประมาณการจัดการศึกษาของท้องถิ่นแยกจากบัญชีทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิง ส่วนโรงเรียนที่มุ่งเน้นการพัฒนาวิจัยโดยเฉพาะหรือ Innovation school จะได้รับงบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงจากรัฐบาลท้องถิ่นในการพัฒนาและทดลองนวัตกรรมจัดการเรียนรู้ใหม่ๆ
2. โรงเรียนได้รับแหล่งเงินทุนและงบประมาณส่วนใหญ่จากรัฐบาลกลาง ร้อยละ 60 จาก อปท. ร้อยละ 40 และมีแหล่งเงินทุนอื่นๆ ของแต่ละโรงเรียน งบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางรับผ่านสำนักการศึกษา/สำนักงานเขต แล้วจึงโอนมาที่โรงเรียน รายรับอีกส่วนได้จากผู้ปกครอง และการจัดกิจกรรมผ้าป่าเพื่อการศึกษาซึ่งเป็นขบอดหนุนเพื่อการศึกษา	2. แหล่งเงินทุนและงบประมาณส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลกลาง ประมาณร้อยละ 75 ร้อยละ 25 มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละเขตการปกครอง และจากสำนักงานการศึกษาของมหานครและจังหวัด และยังมีแหล่งเงินทุนอื่นๆ ของแต่ละโรงเรียนที่ได้มาจากผู้ปกครองและการจัดกิจกรรมต่างๆ (non-government fund)
3. การบริหารงบประมาณของโรงเรียนแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ รายรับ รายจ่าย และการเก็บรักษาเงิน รายรับมาจาก 3 แหล่ง คือ รัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินบริจาคจากผู้ปกครอง ส่วนรายจ่ายจะเป็นรายจ่ายด้านการจัดการโรงเรียน ค่าสาธารณูปโภคพื้นฐาน ส่วนการเก็บรักษาเงิน/เงินบำรุงการศึกษาที่สถานศึกษารับไว้เป็นกรรมสิทธิ์เพื่อบำรุงการศึกษานอกจากงบรายจ่าย	3. ระบบบัญชีโรงเรียน แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายได้กับรายจ่าย รายได้มาจาก 3 แหล่ง คือ รัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ปกครอง สองแหล่งแรกเป็นรายได้หลักของโรงเรียน ส่วนรายจ่ายแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ กิจกรรมที่เป็นแกนหลักและกิจกรรมสนับสนุน รายจ่ายสำหรับการจัดการศึกษาของโรงเรียน เช่น รายจ่ายด้านบุคลากร เงินเดือนครู ค่าจ้างบุคลากร และค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการ และรายจ่ายด้านการจัดการโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนสามารถปฏิบัติการจัดการศึกษาได้อย่างลุล่วง
4. โรงเรียนมีอำนาจการบริหารจัดการเงินอย่างจำกัด ข้อกำหนดระเบียบการบริหารการคลังส่วนใหญ่จะกำหนดจากส่วนกลาง และบริหารจัดการจากต้นสังกัด ผู้อำนวยการโรงเรียนยังไม่มีอิสระในการอนุมัติเงินตามความต้องการของโรงเรียน	4. การที่โรงเรียนได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างมากที่เป็นเงินทุนการศึกษาทั้งหมดประมาณร้อยละ 80 ในอีกทางหนึ่งถือเป็นการลดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ในการสนับสนุนและการจัดการด้านการเงินเกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
5. การที่โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐและรายได้ของต้นสังกัดทำให้โรงเรียนขาดแรงจูงใจในการระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่น การมีส่วนร่วมหรือการมีหุ้นส่วนจากภาคเอกชนเพื่อจัดการศึกษาจึงมีน้อย	

3.4 การบริหารจัดการด้านการบริหารทั่วไป

การบริหารจัดการโรงเรียนทั่วไปของไทยและเกาหลีใต้จะมุ่งเน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในการบริหารงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ และงานอาคารสถานที่ รวมทั้งระเบียบการคลัง ระบบบัญชีการเงิน ระบบควบคุมและตรวจสอบการบริหารการเงินโรงเรียน โดยให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนบุคคลจากหลายกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมดำเนินการบริหารจัดการศึกษา (สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร, 2557; สำนักงานการศึกษาพญา, 2553; Kim, 2004)

ด้านความแตกต่างที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาในเกาหลีใต้มีบทบาทเป็นอย่างมากในการกำหนดทิศทางของโรงเรียน กรรมการสถานศึกษา

มีบทบาทสำคัญเพราะเป็นการบริหารการศึกษาผ่านผู้แทนเครือข่ายกลุ่มสหภาพครูแห่งชาติ และตัวแทนของกลุ่มสมาคมผู้ปกครองระดับชาติที่สร้างความแตกต่างต่อการบริหารจัดการศึกษาในเกาหลีใต้อย่างมาก ประกอบกับที่เกาหลีใต้มีการทำงานของผู้ปกครองกับโรงเรียนอย่างจริงจัง (Lee, 2016) ขณะที่ประเทศไทย ในความเป็นจริงคณะกรรมการสถานศึกษายังมีอำนาจและบทบาทน้อย (เอมอร วิริยะขันติกุล, 2555) อย่างไรก็ตาม พบว่า การสร้างเครือข่ายด้านวิชาการระหว่างโรงเรียนในเกาหลีใต้ยังไม่เข้มแข็งมากนัก แต่ไทยมีความเข้มแข็งของเครือข่ายโรงเรียนที่จะสนับสนุนการจัดการวิชาการและด้านต่างๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือ ผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารทั่วไปของสถานศึกษาของไทยและเกาหลีใต้ สรุปได้ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสถานศึกษาในประเทศไทยและเกาหลีใต้ส่วนการบริหารจัดการด้านการบริหารทั่วไป

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
1. โรงเรียนมีบทบาทหน้าที่รายงานผลการบริหารจัดการงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ และงานอาคารสถานที่ รายงานผลด้านการเงินต่อต้นสังกัด การจัดการเกี่ยวกับการรับและจ่ายเงินของโรงเรียนต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารและรวมทั้งระเบียบการคลังของต้นสังกัด และระบบบัญชีการเงินของโรงเรียน	1. โรงเรียนมีระบบและกระบวนการพิจารณาทบทวนตนเอง (self-review) การดำเนินงานของโรงเรียนได้รับการตรวจสอบจากชุมชน และต้นสังกัดยึดหลักการมีส่วนร่วมและความยุติธรรมในรูปแบบประชาธิปไตย ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้นำในการบริหารกิจการต่างๆ และครูเป็นผู้แปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติการ

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
2. คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจและบทบาทน้อย ในการกำหนดนโยบายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของโรงเรียน โดยหน่วยงานสายบังคับบัญชาไม่มีบทบาท และอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่สำคัญของโรงเรียนมากกว่า	2. โรงเรียนมีอิสระค่อนข้างมากในการบริหารจัดการ ภายใต้ SMC เนื่องจากคณะกรรมการมีอำนาจสูงในการบริหารและกำหนดนโยบายระเบียบ ข้อบังคับ
3. ผู้บริหารและครูมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาเท่านั้น ขณะที่ผู้ปกครองและชุมชน เข้ามามีบทบาทน้อยในการร่วมบริหารจัดการศึกษาและ ดำเนินงานตรวจสอบโรงเรียน	3. การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองอย่างจริงจังต่อการ จัดการศึกษา โดยเฉพาะบทบาทสำคัญในการกำหนด แนวทางการศึกษา กลุ่มผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการ จัดการเรียนรู้ให้กับนักเรียน เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองได้ รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียน การสอน และให้ผู้ปกครองได้เข้ามาเรียนร่วมกับเด็กเล็ก และทำกิจกรรมกับเด็กได้
4. การมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาในลักษณะเครือข่าย โรงเรียน (School Cluster) มีความโดดเด่นในกลุ่ม สถานศึกษาให้สามารถช่วยตนเองได้ และเป็นการรวมตัว กันเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโรงเรียนและ นักเรียนเป็นสำคัญ และเสริมสร้างความเข้มแข็ง (empowerment)	4. ยังพบปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามา มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างไม่บรรลุเป้าหมายอย่าง เต็มที่ โดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายระหว่างโรงเรียน เพื่อสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาการศึกษายังมีน้อย

4. สรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า อปท. ไทยพยายามจะ ถ่ายอำนาจมาที่โรงเรียนให้มากที่สุด เนื่องจากการ บริหารจัดการศึกษาด้วยระบบเดิมมีปัญหาเรื่องคุณภาพ ตกต่ำ ขาดอิสระ จึงใช้การกระจายอำนาจจากหน่วยงาน ส่วนกลางไปสู่ระดับโรงเรียนภายใต้ข้อกำหนดกฎหมาย ที่ทางกรมอนุมัติ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555) ซึ่งจากการศึกษาสภาพปัจจุบันโรงเรียนในสังกัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา พบว่าด้านวิชาการ โรงเรียนมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการแบบ เปิดเสรีมากกว่าด้านอื่นๆ ส่วนในด้านการบริหารงาน บุคคล งบประมาณ และบริหารทั่วไป จะพบว่า หน่วยงานต้นสังกัดยังคงควบคุมการบริหารจัดการไว้ การกระจายอำนาจลงสู่สถานศึกษาทำได้เพียงบางส่วน

ทั้งนี้เพื่อควบคุมมาตรฐานการศึกษาและความแตกต่าง ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด การกระจาย อำนาจมาสู่โรงเรียนจึงยังไม่สร้างความแตกต่างต่อ บทบาทของครูและผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีมาแต่เดิม ครูยังเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบการสอนเป็นหลัก และผู้อำนวยการทำหน้าที่เป็นผู้นำในด้านการบริหาร จัดการโรงเรียน ส่วนชุมชนและผู้ปกครองมีระดับการมี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาแบบผิวเผิน ซึ่งผู้ที่มี ส่วนร่วมยังไม่เข้าใจถึงแก่นของบทบาทหน้าที่ที่แท้จริง ความตระหนักในด้านการศึกษาของชุมชนถือว่ายังเกิด ขึ้นน้อย

ขณะที่โรงเรียนสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้ ได้รับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วน กลางค่อนข้างมาก โรงเรียนสามารถบริหารจัดการด้าน

วิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล รวมถึงด้านการบริหารทั่วไปอย่างอิสระปราศจากการพึ่งพาจากรัฐบาลกลาง ในด้านวิชาการโรงเรียนสามารถออกแบบหลักสูตรเองเพื่อให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและชุมชน มีอิสระในการเลือกเนื้อหาที่จะบรรจุในหลักสูตร มีการจัดการเรียนการสอนที่ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย มีอิสระในการเลือกสื่อและหนังสือ ตำราเรียนได้ด้วยตนเอง โดยที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของหนังสือ ซึ่งทำให้สำนักพิมพ์มีการแข่งขันในการผลิตตำราเรียนที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ในด้านการบริหารบุคคลจากเดิมที่อำนาจจำกัดอยู่ที่สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันเริ่มมีการกระจายอำนาจลงมาสู่ระดับปฏิบัติการมากขึ้น การบริหารที่เกี่ยวกับบุคคล โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา (SCM) ในด้านการบริหารงบประมาณจากเดิมที่รัฐบาลมีการกระจายงบประมาณไปตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่มากในขณะนี้ลดลง โดยเพิ่มงบประมาณไปสู่สถานศึกษาเพื่อสนับสนุนนโยบายการบริหารจัดการโรงเรียนโดยอิสระและพึ่งพาตนเองได้ (Self-Managing School) ในด้านการบริหารทั่วไปโรงเรียนมีอิสระและความคล่องตัว ด้วยการที่โรงเรียนสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับมาตรฐานการบริหารจัดการในด้านต่างๆ ด้วยตนเองโดยผ่าน SCM และด้วยการที่รัฐบาลมีหน่วยงานด้านข้อมูลการศึกษาแห่งชาติ (National Education Information System) ทำหน้าที่ในการสนับสนุนระบบฐานข้อมูลการบริหารทั่วไปของโรงเรียน (Web-based integrated administration system for Korea's education organizations) ซึ่งสามารถลดภาระครูในงานธุรการลงได้ โดยที่ครูและบุคลากรในโรงเรียนจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาทักษะด้านไอที (Strategic teacher training) เพิ่มเติมด้วย

สำหรับข้อเสนอแนะจากการวิจัยศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการสถานศึกษาของไทยกับเกาหลีใต้เพื่อการปรับปรุง/พัฒนาสถานศึกษาของไทยมีดังต่อไปนี้

1) หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้ครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษาเป็นวิชาชีพชั้นสูงมีการกำหนดอัตราเงินเดือนที่สอดคล้องกับภารกิจ ความรับผิดชอบ สนับสนุนการสอนโดยการส่งเสริมเส้นทางสายอาชีพ (Career Path)

2) หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำกับและวางระบบต่างๆ ให้เกิดการส่งเสริมและทำให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยในการจัดการเรียนการสอน และการบริหารทั่วไปของโรงเรียน

3) หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้มีโรงเรียนสาธิตหรือโรงเรียนนวัตกรรมสำหรับการศึกษาของท้องถิ่น เพื่อใช้สำหรับการวิจัยและพัฒนาการจัดการเรียนรู้แนวใหม่ รวมถึงการพัฒนาครู

4) หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียน ควรกระจายอำนาจไปสู่โรงเรียนให้มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น โดยเฉพาะการถ่ายโอนอำนาจการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้น ให้โรงเรียนมีบทบาทในการคัดเลือกบุคลากรได้ด้วยตนเอง และมีอิสระในการพัฒนาครูตามความต้องการจำเป็นรายบุคคล และความจำเป็นของโรงเรียน ให้โรงเรียนมีส่วนร่วมในการสรรหาบุคลากรตามความต้องการของตนเอง

5) หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียนควรเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านการเงิน ความสามารถในการตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรตามสภาพตามปัญหาและความต้องการของโรงเรียน และให้มีระบบบัญชีของโรงเรียน (school accounting system) โดยไม่ต้องขออนุมัติจากสำนักงานการศึกษาหรือต้นสังกัด โรงเรียนมีอิสระใช้งบอุดหนุนที่ไม่ได้มาจากรัฐบาลและต้นสังกัด (non-government fund) ในงานการเรียนการสอนและการพัฒนาครูโดยให้

อยู่ภายใต้การบริหารจัดการแบบโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

6) หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนควรร่วมมือกันประชาสัมพันธ์บทบาทคณะกรรมการสถานศึกษาในการกำหนดนโยบายและกิจการต่างๆ ของโรงเรียน การให้ความสำคัญกับผู้ปกครองในการเป็นผู้นำการเรียนรู้ และการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองมีบทบาทในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการศึกษา ทั้งสามารถเข้าเรียนร่วมกับนักเรียนได้ และทำกิจกรรมกับนักเรียนตามความเหมาะสม

7) หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้นอกห้องเรียนตามเขตการปกครอง เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ของนักเรียนให้เต็มความสามารถ และเป็นการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต ตลอดจนการจัด

บรรยากาศการเรียนรู้ที่กระตุ้นให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ และเกิดสุนทรียภาพในด้านต่างๆ ในรูปแบบศูนย์เรียนรู้เยาวชน สนับสนุนกิจกรรมหลังเลิกเรียน และกิจกรรมในวันหยุดเสาร์อาทิตย์ให้แก่ักเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในเขตปกครอง

8) ภาครัฐและหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรับเปลี่ยนแนวคิดวิธีการประเมินผู้เรียนและส่งเสริมให้ครูลดการทดสอบแล้วใช้การประเมินผลจากการปฏิบัติจริงผ่านการทำโครงการงานและความคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นกรมุ่งช่วยเด็กส่วนใหญ่ที่ทั่วไปมีผลการเรียนระดับปานกลางและอ่อน ให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนดีขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันระบบการศึกษาไทยมีค่านิยมเน้นการแข่งขันเป็นระบบที่ส่งเสริมเด็กเก่งมากกว่าเด็กอ่อน ทำให้เด็กส่วนใหญ่เกิดปมด้อย ไม่ภูมิใจ และถูกทอดทิ้ง

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ผู้สนับสนุนทุนอุดหนุนโครงการวิจัย “การบริหารจัดการศึกษาภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ: ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและเกาหลีใต้” ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือกับต่างประเทศ (ไทย-เกาหลีใต้) ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติกับมูลนิธิวิจัยแห่งสาธารณรัฐเกาหลี เป็นโครงการวิจัยต่อเนื่อง ระยะที่ 1 ศึกษาระดับนโยบาย และระยะที่ 2 ศึกษาระดับปฏิบัติการ คณะนักวิจัยจากเกาหลี คือ Prof. Dahee Lee และ Dr. Bongjoo Jeon จาก Kwangwoon University

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2551). **หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
ครุสภาลาดพร้าว.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2552). **หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- บุญมี เณรยอด. (2546). **การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน: วิธีและวิธีไทย**. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- พร้อมพิไล บัวสุวรรณ. (2550). **ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน**. เอกสารประกอบการสอนวิชา
152515. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (อัดสำเนา).
- วสันต์ สัตยคุณ. (2554). **การพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน**. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สำนักงานการศึกษา, (2549). **คู่มือการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร**. กรุงเทพฯ : หน่วยงาน
ศึกษานิเทศก์
- สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร. (2556). **กรอบหลักสูตรระดับท้องถิ่น “กรุงเทพฯ ศึกษา ฉบับปรับปรุง พ.ศ.
2556”**
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, (2548). **คู่มือการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็น
ฐาน School Base Management (SBM)**. (อัดสำเนา).
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). **การสังเคราะห์รายงานวิจัย การกระจายอำนาจทางการศึกษาใน
8 ประเทศ**. กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค จำกัด
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2551). **การสังเคราะห์งานวิจัยและพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษา
ที่ส่งเสริมการปฏิรูปการเรียนรู้โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษาต้นแบบ 2**. กรุงเทพฯ :
พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2552). **ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง พ.ศ. 2552-2561**.
กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิคจำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2555). **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยและพัฒนากฎหมายเพื่อ
การบริหารจัดการสถานศึกษานิตยบุคคล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ**.
- อรพรรณ พรสีมา. (2546). **รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน: ตัวอย่างประสบการณ์ที่คัดสรรโรงเรียน
ในโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน**. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี ที ซี
คอมมิวนิเคชั่น.

อุทัย บุญประเสริฐ. (2542). การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based management). กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

อุทัย บุญประเสริฐ. (2545). การบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอมอร วิริยะขันติกุล. (2555). “สภาพและแนวทางการพัฒนาการบริหารโรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร กลุ่มกรุงเทพฯ กลาง”. วารสารวิจัยและพัฒนา 4 (2555): ไม่ระบุ.

ภาษาอังกฤษ

Bang, sang-Jin. (2008). **Understanding Korean educational policy: Efficient management of educational finance**. Seoul: Korea Educational Development Institute

Ho, Esther Sui-chu. (2006). “Educational decentralization in three Asian societies: Japan, Korea and Hong Kong”. *Journal of Educational Administration* 44, no. 6: 590-603.

Kim, Ee-gyeong. (2006). “Educational decentralization in Korea: Major issues and controversies”. In **Educational decentralization: Asian experiences and conceptual contributions**, edited by Christopher Bjork, 115-28. Dordrecht: Springer.

Kim, Ee-gyeong et al. (2006). **Improving school leadership: Country background report for Korea**. Seoul: Korean Educational Development Institute

Korean Educational Development Institute. (2010). **OECD review on evaluation and assessment framework for improving school outcomes** (Country background report for Korea).

Lee, Keunho. (2014). **Competency-based curriculum and curriculum autonomy in the Republic of Korea**. IBE working papers on curriculum Issues N 12. April. (UNESCO International Bureau of Education)

William Yat Wai Lo & Ja Oek Gu. (2008). “Reforming school governance in Taiwan and South Korea Empowerment and autonomization in school-based management”. **International Journal of Educational Management** Vol. 22 No. 6, 2008 pp. 506-526 Emerald Group Publishing Limited

เว็บไซต์

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (10 ธันวาคม 2558). “คู่มือการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น”. สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/>

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (10 ธันวาคม 2558). “สรุปข้อมูลจำนวน อปท. ทั่วประเทศ”. สืบค้นจาก <http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt/apt.jsp>

สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร. (10 ธันวาคม 2558). “รายงานการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ปี 2557”.

สืบค้นจาก http://www.bangkokeducation.in.th/cms/download/download/file/book_153.pdf

สำนักการศึกษาเมืองพัทยา. (3 มีนาคม 2559). “รายงานประจำปีการประเมินคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา

สังกัดเมืองพัทยา ประจำปีการศึกษา 2553”. สืบค้นจาก http://www.csn-advance.com/pattayaedu/images/FileDownload/SAR/2553/sar_2553.pdf

สำนักงานกรุงเทพมหานคร, (3 มีนาคม 2559). “ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยเงินบำรุงการศึกษา พ.ศ. 2555”.

สืบค้นจาก <http://203.155.220.230/bmainfo/law/law.php?t=041&title=%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%9A%20%E0%B8%81%E0%B8%97%E0%B8%A1>

สำนักงานกรุงเทพมหานคร, (3 มีนาคม 2559). “การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารเงินอุดหนุนด้านการศึกษาของ

สำนักการศึกษา”. สืบค้นจาก <http://office.bangkok.go.th/csc/index.php/en/>

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (7 ธันวาคม 2558). “คู่มือการเครื่องชี้วัด

สำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น”. สืบค้นจาก http://www.local.moi.go.th/book_sw.pdf

Centre on International Education Benchmarking, “System and School Organization South Korea.”

Available from <http://www.ncee.org/programs-affiliates/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/south-korea-overview/south-korea-system-and-school-organization/2007>