

รายงานการวิจัย  
เรื่อง  
การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
กระทรวงศึกษาธิการ

379.59341 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
ส 691 ร รายงานการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจ  
ทางการศึกษาของประเทศไทย  
กรุงเทพฯ : 2549.  
218 หน้า  
ISBN. 974-559-882-8  
1. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย  
อังกฤษ 2. ชื่อเรื่อง.

**รายงานการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษา  
ของประเทศไทย**

สิ่งพิมพ์ สกศ.      อันดับที่ 72/2549

ISBN                974-559-882-8

พิมพ์ครั้งที่ 1      สิงหาคม 2549

จำนวน             1,000 เล่ม

ผู้จัดพิมพ์เผยแพร่      สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
กระทรวงศึกษาธิการ  
99/20 ถนนสุขุโขทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
โทร. 0-2668-7123 ต่อ 2431, 2433  
โทรสาร 0-2243-2787  
Web site: <http://www.onec.go.th>

ผู้พิมพ์               บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด  
90/6 ซ.จรัญสนิทวงศ์ 34/1 ถนนจรัญสนิทวงศ์  
แขวงอรุณอมรินทร์ เขตบางกอกน้อย  
กรุงเทพฯ 10700  
โทร. 0-2424-3249, 0-2424-3252  
โทรสาร 0-2424-3249, 0-2424-3252

## คำนำ

ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนการถ่ายโอนการศึกษา แต่ได้เกิดปัญหาการคัดค้านการถ่ายโอนและความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานดังกล่าว

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ดร. รุ่ง แก้วแดง) ในฐานะประธานคณะกรรมการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาดำเนินโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาประเทศและเป็นตัวแทนของภูมิภาคต่าง ๆ ในโลก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลี ญี่ปุ่น และมาเลเซีย เพื่อศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาในแต่ละประเทศ และสังเคราะห์องค์ความรู้จากการวิจัยดังกล่าว พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอนโยบายเพื่อให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาของ

ประเทศไทยประสบความสำเร็จ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการ  
ศึกษาของชาติ

ในการดำเนินโครงการวิจัยดังกล่าว สำนักงานฯ ได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากนักวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาและ  
หน่วยงานทางการศึกษาหลายท่าน ซึ่งล้วนเป็นผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญด้าน  
การศึกษาของประเทศนั้น ๆ ทำให้งานวิจัยสำเร็จลงได้ตามกำหนด  
โดยสำนักงานฯ ได้จัดให้มีการนำเสนอผลงานวิจัยเป็นระยะ ๆ ทั้ง  
ในรูปของการเสวนางานวิจัยและการสัมมนาทางวิชาการ โดยมี  
ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวง  
มหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการ  
กระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการ  
การศึกษา สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการศึกษา  
วุฒิสภา นักวิชาการจากสถาบันต่าง ๆ ครูและบุคลากรทางการศึกษา  
ตลอดจนสื่อมวลชน เข้าร่วมในการสัมมนา ทำให้มีการตั้งคำถาม  
และแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม  
ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น การศึกษาวิจัยดังกล่าวจึงผ่าน  
กระบวนการประชาธิปไตยและการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง

งานวิจัยครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจ  
ทางการศึกษาไม่ว่าจะเป็นกรณีการกระจายไปให้กับองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสถานศึกษา จะต้องมีการบริหารจัดการ  
ศึกษาในรูปองค์กรบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็น  
อิสระจากหน่วยเหนือและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้าน  
วิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล โดย

องค์คณะบุคคลดังกล่าวเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของ การศึกษาอย่างแท้จริง ที่เข้ามาดูแลการจัดการศึกษาเพื่อ ประโยชน์สูงสุดทางการศึกษาของบุตรหลานของชุมชน

สำนักงานฯ เห็นว่าผลการวิจัยดังกล่าวจะเป็นองค์ความรู้ สำคัญที่ช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกระจาย อำนาจทางการศึกษา จึงจัดพิมพ์เอกสารงานวิจัยการกระจาย อำนาจทางการศึกษา 8 ประเทศ และเอกสารสังเคราะห์งานวิจัย ดังกล่าว เพื่อเผยแพร่แก่ผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไป อันจะช่วยให้ การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยมีการพัฒนา ก้าวต่อไปและเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จของการ ปฏิรูปการศึกษาของชาติ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ขอขอบคุณนักวิจัย ทุกท่านที่ได้ร่วมกันศึกษาวิจัยจนการดำเนินงานโครงการวิจัยการ กระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศนี้สำเร็จลงด้วยดี และ ขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สำนักงานฯ หวังว่างานวิจัยดังกล่าวจะช่วยให้สังคมไทยได้เรียนรู้ หลักการและรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ ประเทศอื่นและนำบทเรียนที่ดีมาเป็นแนวทางในการพัฒนา รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับ ประเทศไทยต่อไป

๐๑๕๑ 

นายอำรุง จันทวานิช  
เลขาธิการสภาการศึกษา

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยเรื่อง “การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย” เป็นการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจการศึกษา การกระจายอำนาจทางการบริหาร การเงิน บุคคล และวิชาการในสหราชอาณาจักรโดยเน้นเฉพาะในส่วน of อังกฤษ และเป็นการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพื่อศึกษาจุดเด่น จุดด้อย บทเรียน และข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางและข้อคิดสำหรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศไทย

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาที่ได้ให้ทุนสนับสนุนโครงการวิจัยและคณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการวิจัยเล่มนี้ที่ได้ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำที่ดียิ่งจนกระทั่งผู้วิจัยสามารถจัดทำรายงานฉบับนี้ได้สมบูรณ์

รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา รัชกุลเมือง  
ผู้วิจัย

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในอังกฤษเป็นการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) จากรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่น Education Act 1944 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาฉบับแรกแบ่งภารกิจด้านการศึกษาในลักษณะสามประสานคือ

- **รัฐบาลกลาง** จัดตั้งกระทรวงการศึกษา (Ministry of Education)\* ขึ้นเป็นครั้งแรก ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการศึกษา ระดับชาติและจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ยกเว้นหลักสูตรซึ่งรัฐบาลกลางไม่เข้ามาควบคุมโดยตรงจนกระทั่งทศวรรษ 1980 แต่ก็มี การควบคุมมาตรฐานการศึกษาทางอ้อมผ่านทางผู้ตรวจสอบสถานศึกษาหรือ Her Majesty's Inspector of Schools (HMIs) หรือผู้แทนในคณะกรรมการสถานศึกษา (Schools Council) กับผ่านทาง การจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการของรัฐ

---

\* กระทรวงการศึกษา (Ministry of Education) เปลี่ยนชื่อเป็น Department of Education and Science (DES) ในปี 1964 ต่อมาเปลี่ยนเป็น Department for Education (DFE), Department for Education and Employment (DfEE) ล่าสุดในปี 2001 เปลี่ยนเป็น Department for Education and Skills (DfES) ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา (Minister of Education) ปรับเป็น Secretary of State for Education and Science ในปี 1964



(ข)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศอังกฤษ

■ **องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEAs)** ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการศึกษาของท้องถิ่น จัดสรรทรัพยากรให้สถานศึกษา ว่าจ้างและบรรจุครูผู้สอน บริหารงานบุคคล อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งจัดตั้ง และให้ความอุปถัมภ์สถานศึกษาของรัฐในเขตท้องถิ่น ที่สำคัญ มีการแต่งตั้ง Chief Education Officer ขึ้นเป็นครั้งแรกใน องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งตามนัยของกฎหมาย การศึกษานี้

■ **คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (governing bodies)** ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรภายใน โรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้ดูแลหลักสูตรที่ใช้สอน ในสถานศึกษาและทรัพยากรต่างๆ ภายใต้การปรึกษาของ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา

ปลายทศวรรษ 80 จุดเน้นการปฏิรูปการศึกษาเปลี่ยน จากความเท่าเทียมและโอกาสในการเข้าศึกษามาเป็นการยกระดับ มาตรฐานคุณภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทาง เศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ การประกาศใช้ Education Reform Act 1988 ซึ่งยังคงเป็นกฎหมายสำคัญที่สุดในปัจจุบันจึงเป็นการปฏิรูป สองนัย นัยแรกเป็นการปฏิรูปเพื่อรวมศูนย์อำนาจในด้านนโยบาย เกี่ยวกับมาตรฐานวิชาการโดยการประกาศหลักสูตรการศึกษา ชาติและการทดสอบความรู้ระดับชาติ กับเน้นประสิทธิภาพ และ ความรับผิดชอบ (accountability) ของสถานศึกษา นัยที่สองเป็นการ

กระจายอำนาจจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมาสู่สถานศึกษาและผู้ปกครองที่ให้มีสิทธิในการเลือกโรงเรียน (school choice)

โดยสรุป การกระจายอำนาจทางการศึกษาจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษามีดังนี้

### 1. การบริหารทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authorities) ในอังกฤษมีความหลากหลาย แบ่งเป็นหน่วยการปกครองแบบเอกรูปหรือระดับเดียว (Unitary หรือ Single-tier authorities) และแบบสองระดับ (Two-tier authorities) รายได้หลักประมาณ 48% มาจากเงินอุดหนุนของรัฐ รองลงมาประมาณ 25% มาจากภาษีท้องถิ่น (council tax) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ยกเว้นสภาอำเภอ (District Councils) มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการศึกษาระดับประถมและมัธยม รวมถึงการศึกษาปฐมวัย กิจกรรมเยาวชน การศึกษาผู้ใหญ่ และบริการการศึกษาอื่นๆ สำหรับเด็กวัยเรียนที่อยู่ในเขตพื้นที่ ยกเว้นการศึกษาต่อเนื่อง (further education) ซึ่งอยู่ในความดูแลของ Learning and Skills Councils สภาท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงจัดตั้งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (ปัจจุบันมีจำนวน 150 แห่ง) บริหารงานโดย Director of Education และน่าสังเกตว่าแม้ไม่มีกฎหมายบังคับ แต่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้จากการเลือกตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ปกครอง และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

สถานศึกษาในอังกฤษส่วนใหญ่อยู่ในความอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA-maintained schools) แบ่งเป็น *สถานศึกษาประจำจังหวัด (county schools)* ได้รับงบประมาณและค่าใช้จ่ายทั้งหมดจากรัฐผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น กับสถานศึกษาอาสาสมัครซึ่งเดิมเป็นขององค์กรการกุศลหรือมูลนิธิ แบ่งเป็น *สถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ (voluntary controlled schools)* อยู่ในการดูแลขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ได้รับงบดำเนินการและงบประมาณทั้งหมดจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น กับ *สถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (voluntary aided schools)* บริหารโดยองค์กรการกุศล แต่ได้รับงบดำเนินการหลักของสถานศึกษาผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และมีสิทธิได้รับเงินทุน (capital costs) ประมาณร้อยละ 85 และ *โรงเรียนข้อตกลงพิเศษ (special agreement schools)* ซึ่งเกิดจากข้อตกลงระหว่างองค์กรอาสาสมัครกับรัฐ ได้รับงบดำเนินการและเงินทุนทั้งหมดจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และมีสิทธิได้รับเงินลงทุนร้อยละ 85 อย่างไรก็ตาม Education Reform Act 1988 ได้ให้สิทธิผู้ปกครองในสถานศึกษาประจำจังหวัด (county schools) ลงคะแนนลับตกลงให้แยกตัวออกจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมาเป็นสถานศึกษาปกครองตนเองที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางโดยตรง (grant-maintained schools) ปัจจุบันมีการปรับปรุงสถานศึกษาของรัฐใหม่แบ่งออกเป็นโรงเรียนชุมชน (Community Schools) ซึ่งเทียบได้กับ county school เดิม โรงเรียนอนุบาลในอุปถัมภ์หรือ Maintained Nursery Schools

(MNS) โรงเรียนมูลนิธิหรือ Foundation Schools สถานศึกษา  
อาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (Voluntary Aided Schools)  
และสถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ (Voluntary  
Controlled Schools)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในด้านการบริหารงานตามนัยแห่ง  
Education Reform Act 1988 คือ

- **การบริหารจัดการสถานศึกษาในท้องถิ่น (Local Management of Schools - LMS)** ให้สถานศึกษามีอำนาจ  
หน้าที่มากขึ้นทั้งด้านบริหารการเงิน บุคคล วิชาการ และอาคาร  
สถานที่ มีเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพมาตรฐานและการ  
บริหารจัดการที่ดีภายใต้การมีส่วนร่วม

- **ระบบการรับนักเรียนแบบเปิด (open enrollment system)** ประยุกต์วิธีการเชิงตลาด ทำให้สถานศึกษาต้องจัด  
บริการที่ดีเพื่อดึงดูดให้นักเรียนเข้าศึกษา และจำนวนรายหัว  
นักเรียนจะถูกใช้เป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา

- **การปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา**  
เพิ่มจำนวนผู้แทนผู้ปกครอง และให้อำนาจคณะกรรมการฯ  
รับผิดชอบการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาชาติ  
ได้เป็นครั้งแรก รวมทั้งให้อำนาจควบคุมการใช้งบประมาณที่  
สถานศึกษาได้รับจัดสรรด้วย ปัจจุบันคณะกรรมการบริหาร  
สถานศึกษามีจำนวนระหว่าง 9 -20 คน ประกอบด้วยผู้แทน  
ผู้ปกครอง ผู้แทนครูและบุคลากรโรงเรียน ผู้แทนองค์การบริหาร  
การศึกษาท้องถิ่น ทั้งนี้ สถานศึกษาบางแห่งอาจตั้งผู้แทนประเภท



อื่นเพิ่มเติม เช่น ผู้มีอุปการะคุณ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนชุมชน แต่  
กรรมการบางประเภทไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงในที่ประชุม

## 2. การบริหารงบประมาณและการเงิน

รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน  
รับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาสำหรับนักเรียนที่เข้าศึกษา  
ในโรงเรียนภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษา  
ท้องถิ่น หลักการสำคัญในการจัดสรรเงินคือการกระจายอำนาจ  
ให้สถานศึกษาและหลักความยุติธรรมหรือ LMS/Fair Funding  
ควบคู่กับการรวมศูนย์อำนาจกลับมาที่ส่วนกลางเพื่อให้สถานศึกษา  
ดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ชาติ

การจัดสรรเงินให้สถานศึกษาแบ่งเป็นสองขั้นตอน ใน  
ขั้นตอนแรก รัฐบาลกลางจัดสรรเงินให้ท้องถิ่นโดย Office of  
Deputy Prime Minister (ODPM) พิจารณาความจำเป็นและ  
ศักยภาพในการจัดการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ  
จัดสรร Revenue Support Grant - RSG ในรูป block grant  
สำหรับทุกกิจการรวมทั้งการจัดการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษา  
ปฐมวัยจนถึงมัธยมศึกษา ส่วน DfES จัดสรร Standards Fund ให้  
สถานศึกษาผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น 2 ประเภท คือ  
School Standards Grant และ School Standards Fund กับ  
เป็นผู้พิจารณางบลงทุนด้านอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ ส่วน  
ขั้นตอนที่สอง องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดสรรเงินที่ได้รับ  
จากรัฐบาลกลางให้สถานศึกษาแต่ละแห่งไม่น้อยกว่า 85% แต่หัก  
ส่วนหนึ่งไว้เป็นงบกลางสำหรับกิจการร่วมกันได้

School Standards Grant หรือ “Direct Grant” เป็นเงินอุดหนุนจาก DfES ผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ตามข้อบังคับ The Financing of Maintained Schools (England) Regulations 2000 สถานศึกษาทุกแห่งได้รับเงินส่วนนี้เป็นก้อน (lump sum) คิดตามจำนวนนักเรียนที่เรียนเต็มเวลา (full time equivalent - FTE) การใช้เงินยอดนี้มีความยืดหยุ่น สถานศึกษาสามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามที่เห็นควรเพื่อยกระดับมาตรฐานการศึกษา ส่วน School Standards Fund เป็นเงินที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นได้รับจาก DfES เพื่อจัดสรรให้สถานศึกษาสำหรับดำเนินโครงการต่างๆ ตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นสมทบเงินอีกจำนวนหนึ่งประมาณ 32% การจัดสรรเงินก้อนนี้จะเน้นโครงการเพื่อการปรับปรุงโรงเรียนที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาการศึกษา (Education Development Plans - EDPs) เกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรเงินก้อนนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสูตรเดียวกับสูตรการเงินที่ใช้สำหรับ School Standards Grant แต่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องจัดสรรเงินให้สถานศึกษาทุกแห่ง โดยใช้เกณฑ์เดียวกัน เกณฑ์ดังกล่าวต้องผ่านการปรึกษากับ Standards Fund Working Group (SFWG) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากสถานศึกษาและผู้แทนองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ทั้งนี้ สถานศึกษาต้องใช้เงินส่วนนี้ภายในเดือนสิงหาคมของแต่ละปี หากใช้ไม่หมดต้องส่งคืนให้ DfES

เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันด้านการเงิน รัฐบาลกลางจึงกำหนดสูตรการเงิน (School Funding Formula) เป็นสูตรกลาง

แต่ให้สภาท้องถิ่นและองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นปรับเข้ากับสภาพความเป็นจริงในท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ สูตรการจัดสรรเงินเพื่อการศึกษา (Education Formula Spending Share - EFSS) ที่ใช้ในปัจจุบันจัดสรรตามภารกิจที่รับผิดชอบโดยแบ่งเป็น Schools Block และ LEA Block แต่ละ Block จะมีสูตรการคำนวณเฉพาะ LEA Block แบ่งเป็น 2 sub-block คือ เงินที่จัดสรรให้กิจการด้านเยาวชนและชุมชน กับเงินส่วนงบกลาง ส่วน Schools Block จัดสรรตามจำนวนนักเรียนในกลุ่มอายุหรือ Age-Weighted Pupil Units (AWPU) แบ่งเป็น 4 sub-block คือ กลุ่มอายุต่ำกว่า 5 ปี กลุ่มประถมศึกษา (5-10 ปี) กลุ่มมัธยมศึกษา (11-15 ปี) และกลุ่มนักเรียนที่มีค่าใช้จ่ายสูง (high cost pupils) ทั้งนี้ เกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น

- รัฐบาลจัดสรรเงินเพิ่มให้โรงเรียนประถมขนาดเล็กที่มีนักเรียนต่ำกว่า 100 คน และโรงเรียนมัธยมที่มีนักเรียนน้อยกว่า 400 คน เพื่อความเท่าเทียมกันตามหลักการ Fair Funding
- ค่าใช้จ่ายสำหรับจัดการศึกษาพิเศษ (Special Educational Needs - SEN)
- พิจารณปัจจัยอื่นๆ ประกอบการจัดสรร อาทิ สภาพความด้อยโอกาสของท้องถิ่นหรือสังคม (social deprivation) ซึ่งคิดตามฐานสิทธิการได้รับอาหารโรงเรียนฟรี (Free School Meal) หรือเงินค่าประกันสำหรับสถานศึกษา

โดยสรุป สถานศึกษาในท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐบาลกลางและองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อ

ให้มีศักยภาพในการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เงินที่สถานศึกษาได้รับการจัดสรรให้โดยตรงมีทั้งที่จัดสรรในลักษณะ delegated budgets ซึ่งคำนวณให้ตามสูตรการเงิน และให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจบริหารจัดการโดยตรง กับเงินที่ถ่ายโอนให้ในลักษณะ devolved budgets เพื่อใช้จ่ายตามโครงการ/เงื่อนไขที่กำหนด สถานศึกษามีความยืดหยุ่นในการใช้เงินส่วนนี้ แต่หากใช้ไม่หมดต้องคืนให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ อีกส่วนหนึ่งคืองบกลางหรือ central budgets ซึ่งไม่ได้จัดสรรให้สถานศึกษาแต่ละแห่ง อาทิ งบประมาณด้านการบริการรถรับส่งนักเรียน หรือโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถม เป็นต้น สถาบันการศึกษาต่อเนื่องได้รับงบประมาณรายปีในรูปแบบ block grant จากรัฐบาลกลางผ่านทาง Further Education Funding Councils for England ส่วนสถาบันอุดมศึกษามีรายได้หลักจากค่าเล่าเรียนและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลางผ่านทาง Higher Education Funding Councils for England

### 3. การบริหารงานบุคคล

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีฐานะเป็นนายจ้างของครูและบุคลากรในสถานศึกษาที่ให้การอุปถัมภ์ (LEA-maintained schools) คือโรงเรียนชุมชนหรือโรงเรียนประจำจังหวัดเดิม (community หรือ county schools) สถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ (voluntary-controlled schools) โรงเรียนการศึกษาพิเศษประจำชุมชน (community special schools) และ

โรงเรียนอนุบาลในอุปถัมภ์ (maintained nursery schools) ส่วนครูและบุคลากรในโรงเรียนมูลนิธิการกุศล (foundation schools) สถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (voluntary-aided schools) และโรงเรียนการศึกษาพิเศษการกุศล (foundation special schools) หรือสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (grant-maintained schools) ได้รับการว่าจ้างโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ครูผู้สอนในอังกฤษได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนต่างกันตามวุฒิและลักษณะการจ้างงาน เช่น ระยะเวลาตามสัญญาว่าจ้าง สถานที่ตั้งของโรงเรียน การผ่านการอบรมตามโครงการพิเศษ เช่น Advanced Skills Teachers หรือ Fast Track Programme ส่วนผู้บริหารสถานศึกษาได้รับค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มจากเงินเดือนปกติ

ภายใต้หลักการ Local Management of Schools (LMS) สถานศึกษาจึงมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในด้านบริหารงานบุคคลตั้งแต่การแต่งตั้ง ให้ออก ประเมินผลการปฏิบัติงานตามแนวทาง School Performance Management เพื่อยกระดับคุณภาพการสอนของครูและการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการโรงเรียน รวมทั้งมีหน้าที่จัดครูที่เลี้ยงให้ครูที่เริ่มเข้าทำงานใหม่ตามโครงการ Induction Support Programme และมีอำนาจสังเกตว่าองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีสิทธิเข้าร่วมสังเกตการณ์และให้คำแนะนำในกระบวนการคัดเลือกหรือแต่งตั้งครูผู้สอน บุคลากรสายสนับสนุนและผู้บริหารสถานศึกษาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนและต้องแต่งตั้งผู้ผ่านการคัดเลือก นอกจากนี้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นยังไม่มีสิทธิโยกย้ายครูและบุคลากรไปทำงาน

โรงเรียนอื่น ส่วนรัฐบาลกลางก็ได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในด้านการผลิตและพัฒนาครูทั้งก่อนและหลังประจำการโดยการให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาวิชาขาดแคลน มีการตั้ง Teacher Training Agency (TTA) เป็นหน่วยงานยุทธศาสตร์เพื่อให้ครูได้รับการรับรองวุฒิ (Qualified Teacher Status - QTS) และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามแนวทาง Career Entry and Development Profile (CEDP) เพื่อรับการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานชาติและจดทะเบียนเพื่อขอหรือต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพกับ General Teaching Council for England (GTCE) ส่วนผู้อำนวยการโรงเรียนมีการจัดตั้ง National College for School Leadership และกำหนดให้ผ่านการอบรม National Professional Qualification for Headship (NPQH)

#### 4. การบริหารงานวิชาการและการประกันคุณภาพการศึกษา

การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเป็นเป้าหมายหลักของการปฏิรูปตามนัยแห่ง Education Reform Act 1988 ที่สำคัญ คือ การกำหนดให้มีหลักสูตรการศึกษาชาติ (The National Curriculum) การทดสอบด้านวิชาการระดับชาติ และการก่อตั้งสำนักมาตรฐานการศึกษา (Office for Standards in Education - OFSTED) มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- หลักสูตรการศึกษาชาติ รัฐบาลกลางประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาชาติเป็นหลักสูตรกลางเป็นครั้งแรก หลักสูตรฉบับปัจจุบันเป็นฉบับที่ได้รับการประกาศในปี 2000 ซึ่งมีการ



(ฎ)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศอังกฤษ

ปรับปรุงในปี 2002 และ 2004 สถานศึกษาและองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องดูแลให้การเรียนการสอนในโรงเรียนเป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาชาติและมีความเป็นกลางทางการเมือง องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องนำเสนอข้อขึ้นตอนรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับงานหลักสูตรให้ DfES เห็นชอบ ผู้ปกครองสามารถร้องเรียนได้ หากเห็นว่าสถานศึกษาหรือองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นไม่สามารถจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาชาติ

- การทดสอบและตารางเทียบ (Testing and League Tables) ซึ่งจัดการทดสอบระดับชาติตามช่วงชั้นและแสดงตารางเปรียบเทียบผลการทดสอบด้านวิชาการของโรงเรียนแต่ละแห่งให้สาธารณชนได้รับทราบและเป็นข้อมูลให้ผู้ปกครองเลือกสถานศึกษา

- การก่อตั้งสำนักมาตรฐานการศึกษา (OFSTED) สำนักงานแห่งนี้ไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่ประเมินโรงเรียนด้วยการว่าจ้างผู้ตรวจสอบอิสระโดยกำหนดว่าจะต้องมี “lay inspector” หรือบุคคลที่ไม่ได้ทำงานด้านการศึกษา อยู่ร่วมในคณะผู้ตรวจสอบด้วย ในระยะแรก สำนักมาตรฐานการศึกษาตรวจสอบสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุก 4 ปี ต่อมาเปลี่ยนเป็น 6 ปี แต่กำลังจะปรับเป็นทุก 3 ปี

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีหน้าที่ดูแลให้สถานศึกษาประเมินตนเอง และต้องร่วมกันรับผิดชอบกับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และผู้อำนวยการโรงเรียน ให้สถานศึกษาจัดการศึกษาตามหลักสูตรการศึกษาชาติและมีการประกันคุณภาพการศึกษาให้สถานศึกษามีมาตรฐานการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการ

เรียนสูงตามเป้าหมาย หากสถานศึกษาได้รับการประเมินจาก OFSTED ว่ามีมาตรฐานต่ำกว่าเกณฑ์หรืออยู่ใน “สถานะเสี่ยง” องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องเข้าไปดูแลเป็นพิเศษ หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขในประเด็นที่เคยได้รับการแจ้งมาก่อน องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นอาจใช้มาตรการลงโทษซึ่งมีบทสูงที่สุดถึงการยกเลิกใบอนุญาตได้ ขณะเดียวกัน องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นก็ต้องได้รับการตรวจสอบจาก OFSTED เพื่อประเมินคุณภาพมาตรฐานการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการศึกษาสำหรับนักเรียนในเขตท้องถิ่นทั้งในส่วนที่เข้าศึกษาในสถานศึกษาที่จัด/อยู่ในความอุปถัมภ์ขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นและกลุ่มที่รับการศึกษาดูด้วยวิธีอื่นนอกโรงเรียน

นอกจากนี้ OFSTED ยังทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกสำหรับสถานศึกษาของรัฐที่จัดการฝึกหัดครูกับสถาบันการศึกษาและวิทยาลัยที่จัดการศึกษาต่อเนื่องสำหรับผู้เรียนอายุ 16-18 ปี การประเมินการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาชุมชนดำเนินการโดย Adult Learning Inspectorate (ALI) ส่วนสถาบันอุดมศึกษาได้รับการประเมินจาก Quality Assurance Agency (QAA), Higher Education Funding Council for England และ Research Assessment Exercise (RAE)

โดยสรุป ในระยะแรกประเทศอังกฤษถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เนื่องจากต้องการขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง แต่ต่อมามีประเด็นปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำและคุณภาพการศึกษาประกอบ



(๗)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศอังกฤษ

กับความต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ  
รัฐบาลกลางจึงได้ปรับรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา  
เสียใหม่โดยยังคงให้มีการถ่ายโอนอำนาจอยู่เช่นเดิมแต่เน้น  
การถ่ายโอนอำนาจจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นไปยัง  
สถานศึกษาโดยตรงมากขึ้น ขณะเดียวกันเพื่อให้การปฏิรูป  
การศึกษาบรรลุเป้าหมายในการยกระดับมาตรฐานการศึกษา รัฐบาล  
กลางจึงได้ดำเนินนโยบายแทรกแซงการจัดการศึกษาของท้องถิ่น  
ผ่านทาง การจัดสรรเงินอุดหนุนตามยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนด  
สูตรการจัดสรรเงิน หลักสูตรการศึกษาชาติ เกณฑ์มาตรฐาน  
วิชาการและวิชาชีพ การประกันคุณภาพการศึกษา และการมี  
ส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(ก)
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 การกระจายอำนาจทางการศึกษา	28
2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ท้องถิ่น และสถานศึกษา	28
2.2 การบริหารงานด้านการเงิน	47
2.3 การบริหารงานบุคคล	86
2.4 การบริหารงานวิชาการ	100
2.5 การประกันคุณภาพการศึกษา	112
บทที่ 3 การเปรียบเทียบการกระจายอำนาจ ทางการศึกษาของไทยและอังกฤษ : จุดเด่น จุดด้อย	128
บทที่ 4 บทเรียนที่สมควรนำไปประยุกต์ใช้ สำหรับประเทศไทย	143
บทที่ 5 บทสรุป ข้อเสนอแนะ	149
บรรณานุกรม	165
ภาคผนวก	173

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 บริบทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ประกอบด้วยเขตการปกครอง คือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ มีพื้นที่ทั้งหมด 244,820 ตารางกิโลเมตรไม่นับรวมประเทศในเครือจักรภพ ในบรรดาเขตการปกครองข้างต้น อังกฤษเป็นอาณาจักรปกครองตนเองมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 10 เวลส์ได้มารวมกับอังกฤษอย่างเป็นทางการภายใต้ Act of Union เมื่อปี 1536 ส่วนสกอตแลนด์ตกลงร่วมเป็น Great Britain ในปี 1707 ตามด้วยไอร์แลนด์ในปี 1801 ต่อมาภายใต้สนธิสัญญา Anglo-Irish ปี 1921 ได้มีข้อตกลงว่าจังหวัดทางตอนเหนือ 6 แห่งของไอร์แลนด์หรือไอร์แลนด์เหนือในปัจจุบันจะคงเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร

สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมของสหราชอาณาจักรสรุปได้ดังนี้<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> สรุปจาก Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, *United Kingdom* และ CIA, *The World Factbook*, retrieved [15/05/05] from <http://www.state.gov/> และ <http://www.cia.gov/>

**ประชากร** ปี 2004 สหราชอาณาจักรมีประชากรประมาณ 60.27 ล้านคน นับเป็นอันดับสามของสหภาพยุโรป และอันดับที่ 21 ของโลก มีอัตราการเพิ่มประชากรคิดเป็นร้อยละ 0.29 เฉพาะใน อังกฤษซึ่งมีพื้นที่ 130,281 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน ประมาณ 50 ล้านคน ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวบริติช และไอริช นอกนั้นเป็นชาวอินเดียและเอเชียใต้ และเป็นที่น่าสังเกตว่ามีชาวต่างชาติขอพวยพมาอาศัยในประเทศมากขึ้น ในปี 2002 มีผู้ได้รับ อนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานในอังกฤษจำนวน 116,000 คน เพิ่มจากปี 2001 ร้อยละ 8 ในด้านถิ่นที่อยู่พบว่าเขตเมืองและชานเมืองเป็นเขตที่มี ประชากรหนาแน่น ประมาณ 7.2 ล้านคนอาศัยอยู่ในกรุงลอนดอน ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์นิกาย Church of England แต่มีผู้นับถือศาสนาและความเชื่ออื่นๆ อีกจำนวนมาก

**เศรษฐกิจ** สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีอิทธิพลด้าน การค้าและการเงินมากที่สุดประเทศหนึ่ง มีเศรษฐกิจดีเป็นอันดับสี่ ของโลก อันดับสองในสหภาพยุโรป ในปี 2003 มูลค่าผลิตภัณฑ์ มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) คิดเป็น ประมาณ \$1.664 พันล้านเหรียญสหรัฐ (ราคาตลาดในขณะนั้น) โดยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 2.1 และ Per capita GDP ที่ \$27,700 ประชากรในวัยทำงานมีจำนวนประมาณ 37.2 ล้าน คน แต่มีผู้ว่างงานประมาณ 1.4 ล้านคน อีก 8.0 ล้านคนเป็นกลุ่ม ไม่ทำงาน จำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงาน (workforce) คิดเป็น 29.8 ล้านคนในปี 2003 ส่วนใหญ่ร้อยละ 80.4 ทำงานในภาคบริการ ร้อยละ 18.7 ทำงานภาคอุตสาหกรรม และร้อยละ 0.9 ทำงาน ภาคเกษตรกรรม

รัฐบาลอังกฤษได้แปรสภาพรัฐวิสาหกิจ เช่น British Steel, British Airways, British Telecom, British Coal, British Aerospace และ British Gas มาตั้งแต่ปี 1979 แต่รัฐบาลยังคงเป็นหุ้นส่วนใหญ่ในบางบริษัท รัฐบาลพรรคแรงงานในปัจจุบันยังคงมีนโยบายแปรสภาพรัฐวิสาหกิจและส่งเสริมกิจการร่วมรัฐ-เอกชน หรือ “public-private partnerships” เช่น National Air Traffic Control System

**การปกครอง** สหราชอาณาจักรปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) และการปกครองรัฐสภาที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ประกอบด้วยวุฒิสภา (House of Lords) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีจากพรรคแรงงานเป็นผู้บริหารประเทศโดยมีพรรคอนุรักษนิยมและพรรคเสรีประชาธิปไตยเป็นพรรคฝ่ายค้าน

การจัดระเบียบการบริหารประเทศแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารส่วนกลาง (Government Department) ซึ่งมีรัฐบาลและหน่วยงานราชการเป็นผู้บริหาร กับการบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Government) ท้องถิ่นในอังกฤษไม่ได้มีอำนาจปกครองตนเองทั้งหมด แต่รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจให้หรือยกเลิกอำนาจการปกครองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยแห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1972 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 1974 การปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็นสภานครหลวง (Metropolitan Council) สภาเขตนคร (County Council) สภาอำเภอในเขตมหานคร

(Metropolitan District Council) และสภาอำเภอในเขตจังหวัด (County District Council) ต่อมาในปี 1992-1995 มีการทบทวนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นอกเขตมหานครใหม่ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนระบบการปกครองท้องถิ่นสองระดับเป็นแบบผสม คือ บางท้องถิ่นที่มีการปกครองแบบ 2 ระดับ บางพื้นที่ปกครองระดับเดียว คือ มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบเอกรูป (Unitary หรือ single-tier authorities) เรียกหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเดียวว่า boroughs หรือ cities นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเอกรูปขึ้นในวันที่ 1 เมษายน 1998 ทำให้พื้นที่นอกเขตมหานครประกอบด้วยสภาเขตเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับบน สภาอำเภอเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับล่าง และสภาที่เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่ไม่มีสภาท้องถิ่นเอกรูปแต่เป็นสองระดับ (Two-tier authorities) อย่างไรก็ตามสภาท้องถิ่นโดยมากเป็นเอกรูป มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนซึ่งดำเนินการทุก 4 ปี สมาชิกสภาท้องถิ่นจะเลือกตั้งประธานสภาท้องถิ่นซึ่งอาจมีตำแหน่งเป็นประธานสภาเทศบาล (Chairman) นายกเทศมนตรี (Mayor) หรือ Lord Mayor เป็นประจำทุกปี สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้ปฏิบัติงานประจำ ดังนั้น เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ สภาท้องถิ่นอาจแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ (Committee) ประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคคลภายนอก รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่เทศบาล (Local authority officials) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเพื่อมาปฏิบัติงานประจำ เช่น Chief Executive,

Treasurer เป็นต้น เจ้าหน้าที่เทศบาลเหล่านี้ต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง มีบทบาทเป็นผู้ช่วยสมาชิกสภาเทศบาล และเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายของสภาเทศบาล สมาชิกสภาท้องถิ่นในระดับ County มีจำนวนระหว่าง 60-100 คน ส่วนระดับ borough หรือ district มีสมาชิกสภาระหว่าง 30-80 คน ทั้งนี้ นำสังเกตว่าในอังกฤษมีการตั้งคณะกรรมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Commission for England) ตามนัยแห่งกฎหมายปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1992 เป็นหน่วยงานอิสระมีหน้าที่กำหนดเขตพื้นที่ของการปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งในท้องถิ่น และทบทวนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการที่จะให้มีการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิผลและสามารถดำเนินการโดยคำนึงถึงประชาชนเป็นหลัก<sup>2</sup>

**การศึกษา** การที่รัฐบาลจัดการศึกษาให้ประชาชนอย่างกว้างขวางมาเป็นเวลานานโดยการให้การศึกษาระดับประถมตั้งแต่ปี 1870 มัธยมตั้งแต่ปี 1900 ส่งผลให้อัตราการรู้หนังสือสูงถึงร้อยละ 99 ปัจจุบันเด็กอายุ 5-16 ปีต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี

<sup>2</sup> จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ และคณะ, “กรณีการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” ใน *ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตลอดจนรูปแบบและขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ : เอสแอนด์จี กราฟฟิค, 2547, หน้า 42 - 45.*

และชาวอังกฤษประมาณ 1 ใน 5 ศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา ในปี 2003 สหราชอาณาจักรมีนักเรียนจำนวน 10.1 ล้านคนศึกษาอยู่ในโรงเรียน 34,600 แห่ง คิดเป็นจำนวนนักเรียนเฉลี่ยต่อโรงเรียนในระดับก่อนประถมศึกษา 43 คน ประถมศึกษา 229 คน และมัธยมศึกษา 933 คน เฉพาะในอังกฤษมีนักเรียนในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาพิเศษจำนวนประมาณ 7.7 ล้านคนในเดือนมกราคม 2004 นักเรียนเหล่านี้ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 82 เป็นนักเรียนผิวขาว นอกนั้นเป็นเชื้อชาติเอเชีย ร้อยละ 7 ผิวดำ ร้อยละ 4 ลูกผสม ร้อยละ 3 อื่นๆ ร้อยละ 1 และไม่ระบุเชื้อชาติอีกร้อยละ 3 นักเรียนในอังกฤษส่วนใหญ่ประมาณ 93% เข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐ มีเพียงประมาณร้อยละ 7 ที่ศึกษาในสถานศึกษาเอกชน (independent schools)

ในด้านการลงทุนเพื่อการศึกษา สหราชอาณาจักรลงทุนทางการศึกษาทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในปี 2001 - 2002 คิดเป็นเงิน 49.4 พันล้านปอนด์ เป็นการลงทุนสำหรับการศึกษาเพื่อเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 2.8 พันล้านปอนด์ โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา 29.1 พันล้านปอนด์ การศึกษาต่อเนื่อง 7.3 พันล้านปอนด์ และการศึกษาระดับอุดมศึกษา 6.0 พันล้านปอนด์ แบ่งเป็นการลงทุนขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEAs) 32.9 พันล้านปอนด์ และรัฐบาลกลาง 16.4 พันล้านปอนด์ ทั้งนี้การลงทุนทางการศึกษาทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในปี

2001 - 2002 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.9 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)<sup>3</sup>

## 1.2 โครงสร้างการบริหารการศึกษา

ระบบบริหารการศึกษาในสหราชอาณาจักรแบ่งออกเป็น 3 ระบบ คือ ระบบในอังกฤษและเวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และสกอตแลนด์ ทั้งสามระบบเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา โครงสร้างการบริหารการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับสถานศึกษา ในระดับชาติ หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบจัดการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต คือ Department for Education and Employment (DfEE) หรือ Department for Education and Skills (DfES) ในปัจจุบันของอังกฤษเพื่อรับผิดชอบงานด้านการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยกระทรวงแบ่งการบริหารงานให้ Department for Education (DfE) รับผิดชอบงานด้านการศึกษา Employment Department (ED) รับผิดชอบโครงการฝึกอบรมด้านอาชีวศึกษา และกิจกรรมการศึกษาพิเศษบางเรื่อง ส่วนเขตปกครองอื่นบริหารงานโดย Welsh Office, Department for Training and

<sup>3</sup> สรุปรจาก DfES, *Statistics of Education : Education and Training Statistics for the United Kingdom* (2003 edition) และ *Pupil Characteristics and Class Sizes in Maintained Schools in England* (January 2004), retrieved [12/8/04] from <http://www.dfes.gov.uk/>

Education (DfTE) ของเวลส์ Scottish Executive Education Department (SEED) ของสกอตแลนด์ และ Department of Education, Northern Ireland (DENI) ของไอร์แลนด์เหนือ หน่วยงานดังกล่าวทำหน้าที่กำกับดูแลเพื่อให้การจัดการศึกษา บรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐ ส่วนในระดับท้องถิ่นคือ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities : LEAs) ในอังกฤษและเวลส์ องค์การบริหารท้องถิ่นสกอตแลนด์ (Scottish Local Authorities) Education and Library Boards ใน ไอร์แลนด์เหนือ

ส่วนระดับสถานศึกษา แบ่งเป็นสถานศึกษาในระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาต่อเนื่อง และการอุดมศึกษา ใน แต่ละระดับมีทั้งสถานศึกษาของรัฐและเอกชน สำหรับสถานศึกษา ของรัฐในอังกฤษและเวลส์ ตามนัยแห่ง School Standards and Framework Act 1998 สถานศึกษาที่ได้รับการอุปถัมภ์ (“maintained” schools) แบ่งเป็นสถานศึกษาที่อยู่ในอุปถัมภ์ ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA-maintained) และ สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุน (grant-maintained) จำแนกเป็น สถานศึกษาประเภทต่างๆ ดังนี้

**1) สถานศึกษาที่อยู่ในอุปถัมภ์ขององค์การบริหาร การศึกษาท้องถิ่น** แบ่งเป็น *สถานศึกษาประจำจังหวัด (county schools)* เป็นสถานศึกษาที่ได้รับการจัดตั้งและได้รับงบประมาณ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดจากรัฐผ่านองค์การบริหาร การศึกษาท้องถิ่น บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา

ของแต่ละแห่ง สถานศึกษาอาสาสมัคร (voluntary schools) แบ่งเป็น สถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ (voluntary controlled schools) ตั้งขึ้นโดยองค์การการกุศลหรือมูลนิธิแต่อยู่ใน การดูแลขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นได้รับงบประมาณ และงบประมาณทั้งหมดจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น สถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (voluntary aided schools) บริหารงานโดยองค์การศาสนา แต่ได้รับงบประมาณผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินภารกิจหลักของสถานศึกษา และมีสิทธิได้รับงบประมาณ (capital costs) ประมาณร้อยละ 85 ในการบริหารงาน องค์การผู้ก่อตั้งยังคงมีอำนาจควบคุมโดยมีคณะกรรมการจากองค์การหรือมูลนิธิที่ก่อตั้งเป็นกรรมการบริหารสถานศึกษาในจำนวนที่มากกว่ากรรมการบริหารอื่นๆ และโรงเรียนข้อตกลงพิเศษ (special agreement schools) เป็นโรงเรียนที่เกิดขึ้นตามข้อตกลงระหว่างหน่วยงานอาสาสมัครและรัฐ ได้รับงบประมาณและงบประมาณทั้งหมดจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและมีสิทธิได้รับเงินลงทุนร้อยละ 85

2) **สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุน (grant-maintained schools)** เป็นสถานศึกษาที่เลือกเป็นอิสระจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาอย่างเต็มที่ จัดตั้งโดย Education Reform Act 1988 ที่ให้ผู้ปกครองนักเรียนในสถานศึกษาประจำจังหวัด (county schools) ลงคะแนนลับเพื่อเลือกออกจากการควบคุมขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและได้

รับเงินอุดหนุนผ่านสำนักงานจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานศึกษา (Funding Agency for Schools - FAS) ส่วน Education Act 1993 อนุญาตให้สถานศึกษาอาสาสมัคร (voluntary schools) และโรงเรียนการศึกษาพิเศษ (special schools) ยื่นขอปกครองตนเองได้เช่นกัน สถานศึกษาประเภทนี้ได้รับงบประมาณเช่นเดียวกับสถานศึกษาในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นอื่นๆ แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางโดยตรงผ่านสำนักงานจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานศึกษาเป็นเงินชดเชยเพิ่มเติมเพื่อทดแทนกิจการที่เคยได้รับการอุปถัมภ์จากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับหน้าที่รับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น

ปัจจุบันอังกฤษมีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังระดับสถานศึกษามากขึ้น และมีการปรับปรุงการแบ่งประเภทสถานศึกษาของรัฐตามนัยแห่งกฎหมาย School Standards and Framework Act 1998 โดยแบ่งออกเป็น<sup>4</sup>

- Community Schools หรือโรงเรียนชุมชนเทียบได้กับโรงเรียนประจำจังหวัดหรือ county school เดิม ตั้งในปี 2000 เป็นสถานศึกษาของรัฐที่ได้รับเงินอุดหนุนทั้งหมดจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้จัดการ

<sup>4</sup> *Categories of Schools - overview*, retrieved [05/06/05] from <http://www.governornet.co.uk/>

ดูแลการรับนักเรียนเข้าศึกษา สถานศึกษาส่วนใหญ่ในอังกฤษและเวลส์เป็นสถานศึกษาประเภทนี้

- Community Special Schools หรือโรงเรียนการศึกษาพิเศษของชุมชน เทียบได้กับโรงเรียนชุมชน (Community Schools) แต่รับเด็กที่มีความต้องการพิเศษเป็นหลัก

- Maintained Nursery Schools (MNS) หรือโรงเรียนอนุบาลในอุปถัมภ์ เป็นโรงเรียนที่จัดการศึกษาให้เด็กอายุตั้งแต่ 3 - 5 ปี ได้รับเงินอุดหนุนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น

- Foundation Schools หรือโรงเรียนมูลนิธิ มีอิสระในการบริหารและการรับนักเรียนมากกว่าโรงเรียนชุมชน (Community Schools) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นนายจ้างของบุคลากรและคณะกรรมการรับนักเรียน (admission authority) ที่ดินและอาคารของโรงเรียนเป็นของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาหรือมูลนิธิการกุศล ส่วนองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนและค่าใช้จ่ายสำหรับงานก่อสร้าง

- Foundation Special Schools หรือโรงเรียนการศึกษาพิเศษของมูลนิธิ เป็นสถานศึกษาของรัฐที่สร้างขึ้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 1999 พร้อมกับโรงเรียนมูลนิธิ (Foundation Schools) แต่รับเด็กที่มีความต้องการพิเศษเป็นหลัก

- Voluntary Aided Schools สถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ เหมือนกับโรงเรียน Aided School เดิม

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นนายจ้างของบุคลากรและ admission authority ส่วนมูลนิธิการกุศลเป็นเจ้าของที่ดินและอาคารสถานที่ของโรงเรียน (ยกเว้นสนามเด็กเล่นซึ่งโดยปกติเป็นขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น)

■ Voluntary Controlled Schools สถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ เหมือนกับโรงเรียน Controlled School เดิม องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นนายจ้างของบุคลากรและ admission authority มูลนิธิการกุศลเป็นเจ้าของที่ดินและอาคารสถานที่ของโรงเรียน (ยกเว้นสนามเด็กเล่นซึ่งโดยปกติเป็นขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น)

นอกจากนี้ยังมี *สถานศึกษาภายใต้โครงการพิเศษ (Specialist schools)* เป็นโรงเรียนร่วมรัฐและเอกชนที่รัฐบาลให้การอุดหนุนด้านการเงินเพื่อให้ร่วมกันตั้งโรงเรียนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สถานศึกษาประเภทนี้แม้จะยังคงให้ให้การศึกษาครบทุกรายวิชาตามข้อกำหนดในหลักสูตรการศึกษาชาติแต่มีโครงการพิเศษที่เลือกเน้นบางรายวิชาเป็นการเฉพาะ สถานศึกษาประเภทอื่นๆ มีอาทิ Academies วิทยาลัยเทคโนโลยีในเมือง (City Technology Colleges) และวิทยาลัยเทคโนโลยีศิลปะในเมือง (City Technology Colleges for the Arts) จัดตั้งขึ้นตาม Education Reform Act 1988 แต่ถือเป็นสถานศึกษาเอกชน (Independent schools) แม้ว่าจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นส่วนใหญ่

สำหรับสถานศึกษาในไอร์แลนด์เหนือ แบ่งเป็นสถานศึกษาที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐหรือ grant-aided schools มี 4 ประเภท คือ สถานศึกษาในความควบคุมของรัฐ (controlled schools) สถานศึกษาในความอุปถัมภ์ของรัฐ (maintained schools) สถานศึกษาแบบบูรณาการที่ได้รับเงินอุดหนุน (grant-maintained integrated schools) และสถานศึกษาแบบบูรณาการในความควบคุมของรัฐ (controlled integrated schools) นอกจากนี้ยังมีสถานศึกษาในอุปถัมภ์ขององค์กรศาสนาซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาในอุปถัมภ์ของโรมันแคทอลิก (Catholic maintained schools) บริหารงานโดยสภาโรงเรียนในอุปถัมภ์ของโรมันแคทอลิก (The Council for Catholic maintained schools) ซึ่งมีกรรมการประกอบด้วยผู้แทนที่แต่งตั้งโดยสังฆราชาไอร์แลนด์เหนือ บุคคลที่แต่งตั้งโดยผู้บริหารกรมการศึกษาไอร์แลนด์เหนือโดยการหารือกับสังฆราชา ผู้ปกครอง และครู ส่วนสถานศึกษาในสกอตแลนด์ มี 3 ประเภท คือ สถานศึกษาของรัฐ (state schools) อยู่ในความอุปถัมภ์และการควบคุมขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุน (grant-aided schools) ซึ่งรวมถึงสถานศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ และสถานศึกษาปกครองตนเอง (self-governing schools) เทียบเท่ากับสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุน (grant-maintained schools) ในอังกฤษ<sup>5</sup>

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, โครงสร้างการบริหารการศึกษาในสหราชอาณาจักร, 2542, หน้า 34.

### 1.3 การปฏิรูปการศึกษา

กฎหมายสำคัญฉบับแรกคือ Education Act 1944 ที่บัญญัติเรื่องการศึกษาภาคบังคับ ให้เด็กที่มีอายุระหว่าง 5-15 ปี เข้าเรียนในโรงเรียนขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โรงเรียนที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์กรอื่น หรือ “Education Otherwise” ซึ่งเป็นการศึกษาที่จัดโดยครอบครัวตามความต้องการของผู้ปกครอง กำหนดให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ทุกแห่งแต่งตั้ง Chief Education Officer เป็นครั้งแรก และมีการจัดตั้งกระทรวงการศึกษา (Ministry of Education) หรือ DfES ในปัจจุบัน เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมการจัดการศึกษาของท้องถิ่น แต่จะไม่จัดการศึกษา ว่าจ้างครู กำหนดหนังสือเรียน วางหลักสูตรหรือกำหนดเนื้อหาสาระในหลักสูตรโดยตรง การปฏิรูปการศึกษาของอังกฤษจึงเริ่มด้วยการมีเป้าหมายที่จะกระจายโอกาสทางการศึกษาเป็นหลัก ต่อมาปรากฏว่ามีรายงานผลการศึกษาวิจัยหลายฉบับที่แสดงให้เห็นว่ามาตรฐานวิชาการของโรงเรียนกำลังตกต่ำลง บางฉบับรายงานว่าการศึกษาที่ประเทศอังกฤษมีขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจไม่ทัดเทียมประเทศอื่นนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา นั่นเกิดจากสาเหตุสำคัญคือการศึกษาที่กำลังแรงงานได้รับการฝึกอบรมที่ด้อยคุณภาพและขาดทักษะที่จำเป็น รัฐบาลอังกฤษจึงได้ประกาศพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษาหรือ Education Reform Act 1988 ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาและการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนกลุ่มด้อยโอกาส

โดยเฉพาะนักเรียนยากจน นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังเพิ่มอำนาจรัฐบาลกลางในการเข้าไปควบคุมดูแลงบประมาณ และค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของสถานศึกษาที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐและท้องถิ่นมากขึ้น พร้อมกันนั้นรัฐบาลกลางก็ได้จัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนให้อย่างเต็มที่โดยพยายามให้การลงทุนทางการศึกษามีความคุ้มค่าและสัมพันธ์กับ GDP ดังจะเห็นได้จากการประกาศของรัฐในปี 2002 ว่า

“การศึกษาเป็นเรื่องสำคัญที่สุดสำหรับรัฐบาล รัฐจะจัดสรรค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้นจาก 45 พันล้านปอนด์ในปี 2002-2003 เป็น 57 พันล้านปอนด์ในปี 2005-2006 หรือเพิ่มขึ้นเป็น 5.6% ของ GDP ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศต่างๆ ในยุโรป”<sup>6</sup>

นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังได้จัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวให้นักเรียนเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในปี 2003-2004 สถานศึกษาของรัฐได้รับค่าใช้จ่ายรายหัว 5,230 ปอนด์ ขณะที่ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนในสถานศึกษาเอกชนคิดเป็น 6,150 ปอนด์ในปี 2007-2008 รัฐบาลกลางจึงคาดประมาณว่าจะเพิ่มค่าใช้จ่ายรายหัวให้สถานศึกษาของรัฐเป็น 7,366 ปอนด์

<sup>6</sup> Department for Education and Skills, *Education and Skills - investment for reform*, 2002, retrieved [25/06/05] from <http://www.reform.co.uk/>

การปฏิรูปที่สำคัญประการหนึ่งตามนัยของกฎหมายปฏิรูปการศึกษาข้างต้นคือการประกาศใช้ Education Act 1988 ซึ่งเป็นที่มาของหลักสูตรการศึกษาชาติ (National Curriculum) ปี 1992 และการตั้ง Qualifications and Curriculum Authorities เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลให้สถานศึกษาของรัฐทุกแห่งจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาชาติ กับจัดการทดสอบรายวิชาหลักตามช่วงชั้นทั้ง 4 คือ

- ช่วงชั้นที่ 1 (ชั้นปี 1, 2 นักเรียนอายุ 5-7 ปี)
- ช่วงชั้นที่ 2 (ชั้นปี 3-6 นักเรียนอายุ 7-11 ปี)
- ช่วงชั้นที่ 3 (ชั้นปี 7-9 นักเรียนอายุ 11-14 ปี)
- ช่วงชั้นที่ 4 (ชั้นปี 10-11 นักเรียนอายุ 14-16 ปี) เป็นการเตรียมตัวสำหรับการศึกษาต่อสายสามัญหรือสายอาชีวะ

หลักสูตรการศึกษาชาติฉบับปัจจุบันเป็นฉบับที่ได้รับการประกาศในปี 2000 ซึ่งมีการปรับปรุงในปี 2002 และ 2004 รายวิชาต่างๆ ในหลักสูตรแบ่งเป็น วิชาแกน (core subjects) - ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ (และภาษาเวลส์สำหรับโรงเรียนที่พูดภาษาเวลส์) และ วิชาพื้นฐาน (foundation subjects) - การออกแบบและเทคโนโลยี เทคโนโลยีสื่อสารและสารสนเทศ ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ภาษาลสมัยใหม่ต่างประเทศ ดนตรี ศิลปะ และการออกแบบ พลศึกษา การศึกษาศาสตร์ และหน้าที่พลเมือง เมื่อนักเรียนเรียนจบชั้นมัธยม 5 ปีจะเข้ารับการทดสอบความรู้สำหรับรายวิชาต่างๆ ในการสอบ General Certificate of Secondary Education (GCSE) เมื่อสอบผ่านแล้วถือว่าสำเร็จ

การศึกษาระดับมัธยม นักเรียนสามารถเลือกศึกษาต่อในวิทยาลัยเทคนิคและอาชีวศึกษา หรือศึกษาต่อเพื่อเข้ารับการทดสอบมัธยมศึกษาชั้นสูงที่เรียกกันว่า AS-Levels เมื่อจบการศึกษาอีก 2 ปีนักเรียนจะเข้าสอบ A-Level (Advance Level) ตามข้อกำหนดสำหรับผู้ที่ต้องการศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย ปัจจุบันรัฐกำลังยกวางหลักสูตรชาติสำหรับกลุ่ม 14-19 ปี

การประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาชาติและการจัดระบบประเมินผลการเรียนในลักษณะเช่นนี้เป็นการดึงอำนาจการบริหารจากท้องถิ่นมาสู่ส่วนกลาง แต่ขณะเดียวกันก็มีการนำระบบการบริหารแบบโรงเรียนเป็นฐาน (site-based management system) มาใช้ตั้งจะเห็นได้จากแนวการบริหารจัดการสถานศึกษาท้องถิ่นหรือ Local Management of Schools (LMS) ซึ่งมีหลักการที่จะดึงอำนาจบริหารจากองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นมาให้สถานศึกษาแต่ละแห่งด้วย

หลังจากนั้นได้มีการกำหนดนโยบายและดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาเรื่อยมา ในปี 2003 รัฐบาลได้ตีพิมพ์สมุดปกเขียวเรื่อง “Every Child Matters” ซึ่งเรียกร้องให้ร่วมกันสร้างสังคมเฝ้าระวังที่เน้นการให้บริการสำหรับเด็ก เยาวชน และครอบครัว หลังการประชุมนโยบายร่วมกับฝ่ายต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวกับเด็ก บิดามารดาและผู้ปกครอง รวมทั้งเด็กและเยาวชน รัฐบาลจึงตีพิมพ์เอกสาร “Every Child Matters: the Next Steps” และผ่านกฎหมาย Children Act 2004 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักสำหรับการพัฒนาบริการเพื่อเด็ก เยาวชน และครอบครัว ให้มีประสิทธิภาพและเข้าถึงการสนับสนุนและความช่วยเหลือได้มาก

ยิ่งขึ้น หนึ่งในมาตรการตามกฎหมายฉบับนี้คือการเสนอให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEAs) จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยเด็กประจำท้องถิ่น (Local Safeguarding Children Board) เพื่อประสานงานและส่งเสริมประสิทธิภาพในการให้บริการเพื่อเด็กในท้องถิ่น

ต่อมาเดือนพฤศจิกายน 2004 มีการตีพิมพ์ “Every Child Matters: Change for Children” เพื่อจัดโครงการและบริการต่างๆ สำหรับเด็กและเยาวชนตั้งแต่เกิดจนอายุ 19 ปีให้เติบโตอย่างมีสุขภาพดี มีความปลอดภัย มีความสุขและประสบความสำเร็จ รู้จักทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคม และมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี หน่วยงานทุกแห่งที่ให้บริการแก่เด็ก เช่น สถานศึกษา สถานพยาบาล และองค์กรการกุศลต่างๆ จึงจับมือกันแลกเปลี่ยนข้อมูลและทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อปกป้องให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รวมทั้งให้มีเวทีสำหรับเด็กและเยาวชนด้วย ที่สำคัญ ในเดือนมีนาคม 2005 มีการแต่งตั้ง Children’s Commissioner for England ขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อให้เด็กและเยาวชนมีช่องทางแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาลและสาธารณะชน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนการที่จะร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางสานต่อเจตนารมณ์ข้างต้นให้บังเกิดผลอย่างจริงจังในเขตท้องที่ของตนโดยรับฟังข้อมูลทั้งจากเด็ก เยาวชน และรายงานผลการประเมินของผู้ตรวจสอบฝ่ายต่างๆ ที่ให้ข้อคิดเกี่ยวกับการทำงานของท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าว<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Every Child Matters, retrieved [01/07/05] from <http://www.everychildmatters.gov.uk/>

สำหรับนโยบายการศึกษาในระดับชาติ DfES ได้กำหนดเป้าหมายที่จะจัดการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อสร้างสังคมที่น่าอยู่และมีขีดความสามารถทางเศรษฐกิจโดยการสร้างโอกาสให้ทุกคนได้เรียนรู้ ให้ได้รับการพัฒนาศักยภาพจนเต็มความสามารถ รวมทั้งจัดการศึกษาและพัฒนาทักษะทุกระดับให้มีมาตรฐานไปสู่ความเป็นเลิศ โครงการสำคัญที่ดำเนินการมีดังนี้<sup>8</sup>

Sure Start เป็นโครงการที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบริการแบบครบวงจรสำหรับเด็กและครอบครัวเพื่อสร้างคุณภาพและแรงงานที่มีทักษะ มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทางอารมณ์และสังคมแก่เด็ก ส่งเสริมสุขภาพให้แก่เด็ก ปรับปรุงความสามารถในการเรียนรู้ของเด็ก และสร้างเสริมความแข็งแกร่งให้กับครอบครัวและชุมชน โดยการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าที่มีคุณภาพแบบบางเวลา (part-time early education) สำหรับเด็กอายุ 3 - 4 ปี สร้างความเข้าใจและส่งเสริมให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาเด็ก โครงการนี้มีแนวทางในการดำเนินงาน คือ

- ขยายและสร้างความเข้มแข็งในการบริหารเด็ก (childcare): สนับสนุนทุน ลงทุนในการว่าจ้างและฝึกอบรมบุคลากรให้ข้อมูลข่าวสาร

<sup>8</sup> Department of Education and Skills, Departmental Report, Presented to Parliament by the Secretary of State for Education and Skills, and the Chief Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty, April, 2004.

- ทำงานร่วมกับ OFSTED ในการปรับปรุงคุณภาพการดูแลเด็ก
- จัดตั้งศูนย์เด็กเล็กโดยเฉพาะในพื้นที่ที่ด้อยโอกาส เพื่อให้บริการที่มีคุณภาพ ศูนย์แห่งแรก ก่อตั้งขึ้นในปี 2003 และตั้งเป้า 1,700 แห่งในปี 2008
- เพิ่มจำนวนผู้ช่วยดูแลเด็กด้วยระบบเครดิตภาษี (tax credit system) ครอบครัวยุคใหม่ที่มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อยได้ประโยชน์ในการดูแลเด็กจากระบบเครดิตภาษีใหม่ (New Working Tax Credit : WTC)

Supporting Children, Young People and Families เพื่อให้แน่ใจว่าเด็กและเยาวชนทุกคนโดยเฉพาะเด็ก “กลุ่มเสี่ยง” และเด็กที่ด้อยโอกาสทางสังคม ได้รับบริการด้านการศึกษาและสุขภาพ โดยให้เด็ก เยาวชน ผู้ปกครอง และองค์กรต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดบริการตามแนวทางของ “*Every Child Matters*” มีตัวอย่างการดำเนินงาน เช่น DfES ดำเนินการร่วมกับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ตรวจสอบเด็กที่ไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียน (children missing from education) และดูแลให้ได้รับการศึกษาทางใดทางหนึ่ง ให้เงินทุนประเภทต่างๆ อาทิ Children’s Fund, Parenting Fund, Family Support Grant, Marriage and Relationship Support (MARS) สร้างเครือข่ายกองทุนสำหรับเด็กและเยาวชนในชุมชน (Local Network Fund) สนับสนุนให้บิดามารดาเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาและการเรียนรู้ของเด็กโดยการจัดพิมพ์คู่มือ “*Materials for*

*Schools - Involving Parents Raising Achievement*” โดย DfES ดำเนินการร่วมกับองค์กรสหภาพครู นอกจากนี้ยังมีโครงการเฝ้าระวังและดูแลสุขภาพและความปลอดภัยของเด็กโดยรับโอนภารกิจมาจากกระทรวงสาธารณสุข แสวงหามาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเด็กนักเรียนตั้งครรภ์ ส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนทำกิจกรรมเพื่อสังคม ตลอดจนจัดกิจกรรมสนับสนุนให้ผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนได้แลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ระหว่างกัน ตามฉบับแห่ง Children Bill

Excellence and Enjoyment เริ่มโครงการในเดือน พฤษภาคม 2004 เป็นยุทธศาสตร์สำหรับโรงเรียนประถมเพื่อเป้าหมายของชาติในการพัฒนาเด็กอายุ 11 ปีให้สามารถสอบผ่าน วิชาคณิตศาสตร์และภาษาอังกฤษชั้น 4 ได้ถึงร้อยละ 85 ภายในปี 2008 มีแนวทางดังนี้

- ส่งเสริมให้ทักษะทางภาษาและการคำนวณเป็นหัวใจของยุทธศาสตร์ สร้างความเข้มข้นในหลักสูตรและมีคุณภาพในการสอน
- ส่งเสริมให้โรงเรียนตั้งเป้าหมายที่ท้าทายต่อการปฏิบัติ บนฐานความเป็นจริงและเป็นไปได้
- ให้โรงเรียนเป็นผู้นำในการผลักดันมาตรการต่างๆ เพื่อให้ครูมีความสามารถตามมาตรฐาน เช่น การสนับสนุนความเป็นผู้นำ ความร่วมมือ และความตื่นตัวในการตรวจสอบความเป็นครูมืออาชีพของตนเอง อีกทั้งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการเรียนรู้ของนักเรียน และแนวทางการสอนของครูที่ดี

- ทดลองวิธีการใหม่สำหรับการศึกษาชั้นที่ 1 (สำหรับเด็กอายุ 5 - 7 ปี) ด้วยการใช้หลักสูตรการศึกษาชาติ (national curriculum)

- เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างโรงเรียน

Removing Barrier to Achievement เป็นโครงการที่นำเสนอในเดือนกุมภาพันธ์ 2004 มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ

- สร้างความมั่นใจว่าเด็กที่มีความยากลำบากในการเรียน (ผิดปกติทางกายภาพ และ/หรือ ทางอารมณ์) จะได้รับความช่วยเหลือเท่าที่ควรจะเป็น

- ลดอุปสรรคในการเรียนรู้ สำหรับเด็กที่มีความต้องการเป็นพิเศษ (Special Educational Needs : SEN) และเด็กที่มีความบกพร่อง (Disability) ที่จะเข้าเรียนในทุกโรงเรียน

- ยกกระดับความสำเร็จ ด้วยการพัฒนาทักษะของครูและติดตามความก้าวหน้าในการเรียนของนักเรียนเหล่านี้

- ปรับปรุงความเป็นหุ้นส่วนของผู้ปกครองในการดูแลเด็ก ด้วยการจัดทำแนวทางปฏิบัติให้กับผู้ปกครองเพื่อสร้างความมั่นใจ

Key Stage 3 National Strategy เป็นยุทธศาสตร์ของรัฐบาลสำหรับชั้นมัธยมศึกษา นำเสนอในปี 2001 มีวัตถุประสงค์ในการยกระดับมาตรฐานของเด็กในช่วงอายุ 11 - 14 ปี ด้วยการพัฒนาความเป็นเลิศในด้านการเรียนการสอนในทุกห้องเรียน เพื่อให้ผู้เรียนมีความสมบูรณ์ 6 ด้าน คือ ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์

วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) วิชาพื้นฐาน รวมทั้ง พฤติกรรมและการเข้าเรียนอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ในปี 2004 ยังมีการจัดหาวัสดุอุปกรณ์สำหรับการฝึกอบรมและการตรวจสอบ รวมทั้งให้การสนับสนุนด้านคำแนะนำแก่โรงเรียนมัธยมศึกษา โดยมีพื้นที่เป้าหมายคือ โรงเรียนในเขตที่มีความเสียเปรียบหรือ ด้อยโอกาส (disadvantaged areas)

Opportunity and Excellence เป็นแผนงานปฏิรูป การศึกษาและการฝึกอบรมสำหรับเด็กอายุ 14-19 ปี ซึ่งมา จากการนำเสนอสมุดปกเขียวเรื่อง “14-19 : *Extending Opportunities, Raising Standards*” มีแนวทางการดำเนินงาน ในแผนปฏิบัติการระยะกลาง ดังนี้

- ปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาสำหรับเด็กอายุ 14 - 16 ปี โดยลดวิชาบังคับและเพิ่มอิสระให้กับนักเรียนในการจัดโปรแกรม การเรียนที่ตรงกับความต้องการและแรงบันดาลใจของตนเอง โดย เริ่มมีผลตั้งแต่เดือนกันยายน 2004
- กำหนดข้อบังคับใหม่ในการเรียนรู้ของนักเรียนใน ช่วงชั้นที่ 4 (อายุ 14 - 16 ปี) ให้มีความเชื่อมโยงกับการงาน (work - related learning)
- ลงทุนเพิ่มขึ้นอีก 60 ล้านปอนด์ในกิจกรรมทางการ ศึกษาที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต ประจำวัน
- พัฒนาคุณภาพการศึกษาสายอาชีพ เพื่อเป็นทางเลือก ให้กับนักเรียน

- จัดเงินทุนในรูปแบบเงินชดเชยเพื่อการศึกษา (Education Maintenance Allowances) แก่นักศึกษาที่มีความต้องการการสนับสนุนทางการเงินเพื่อใช้ในการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

Success for All เป็นยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาและการฝึกอบรมต่อเนื่องซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2002 มีวัตถุประสงค์ดังนี้

- ปฏิรูประบบการดำเนินงาน กำลังคน และความเป็นผู้นำของการศึกษาและการฝึกอบรมต่อเนื่อง ให้ตรงกับความต้องการของผู้เรียน ผู้ว่าจ้าง และชุมชน

- พัฒนาผู้นำ ครูผู้สอน ผู้ฝึกสอนการปฏิบัติ และบุคลากรสนับสนุนสำหรับอนาคต

- ยกกระดับมาตรฐานการให้การศึกษาอบรมและคุณภาพการเรียนการสอน เช่น มีการสอนแบบ Modern Apprenticeship (MAs) ซึ่งเน้นการทำงานเป็นฐาน (work-based learning)

- สร้างกรอบการดำเนินงานใหม่ที่เน้นความเป็นภาคีการพัฒนาคุณภาพและความสำเร็จของโครงการทั้งจากหน่วยงานรัฐ ผู้ให้เงินอุดหนุนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

The Future of Higher Education เป็นสมุดปกเขียวที่รัฐบาลตีพิมพ์ในเดือนมกราคม 2003 เพื่อแสดงยุทธศาสตร์ในด้านการลงทุนและการปฏิรูปอุดมศึกษา มีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาความเป็นเลิศของระบบอุดมศึกษาที่อยู่ในระดับโลก (world-class) และมีบทบาทสนับสนุนให้ประเทศยืนหยัดอยู่ท่ามกลางการ

เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในโลก โดยมีการตั้งเป้าหมายที่จะขยาย อัตราการเข้าศึกษาต่อ ให้ผู้เรียนอายุ 18-30 ปีได้รับการศึกษา ในระดับอุดมศึกษาไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ภายในปี 2010 จัดโครงการ AimHigher หนุนรงค์ให้โอกาสทุกคนได้ศึกษาต่อโดยไม่มีการ เลือกปฏิบัติ ปฏิรูปหลักสูตรและการเรียนการสอนโดยการเปิด หลักสูตร Foundation Degrees ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง สถานประกอบการและสถาบันอุดมศึกษาในการผลิตแรงงานฝีมือ ระดับสูง ให้การสนับสนุนการทำวิจัยที่มีความเป็นเลิศ และให้ อิสระในการบริหารจัดการและการเงินแก่สถาบันอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น

Skills for Life มีที่มาจากการจัดทำยุทธศาสตร์ตามสมุด ปกขาวเรื่อง “21st Century Skills: Realising our Potential” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะลดช่องว่างด้านความรู้หนังสือสำหรับผู้ใหญ่ เพื่อให้กำลังแรงงานของอังกฤษมีศักยภาพในการแข่งขันทาง เศรษฐกิจกับนานาประเทศ โครงการนี้เริ่มในเดือนกรกฎาคม 2003 มีการดำเนินการ เช่น ตั้ง Employer Training Pilots (ETPs) ให้การ สนับสนุนศูนย์การเรียนสำหรับผู้ใหญ่ และโครงการที่เน้นความ ร่วมมือระหว่างรัฐกับฝ่ายนายจ้าง (Social Partnership for Skills) เช่น โครงการ Skills Alliance ที่รัฐกับสมาพันธ์อุตสาหกรรมแห่ง บริติช (Confederation of British Industry) สภาหอการค้า (Trades Union Congress) และสภาธุรกิจขนาดย่อม (Small Business Council) ร่วมมือกันยกระดับทักษะของแรงงาน หรือการตั้งศูนย์ ความร่วมมือพัฒนาทักษะในระดับภูมิภาค (Regional Skills Partnerships) ภายใต้ความร่วมมือของ Regional Development

Agencies, Learning and Skills Council, Jobcenter Plus, Small Business Service และ Sector Skills Development Agencies เป็นต้น

World-Class Workforce for Education and Skills มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนากำลังคนที่ทำงานกับผู้เรียนทุกวัยทั้งที่เป็นผู้นำ ครูผู้สอน ผู้ฝึกภาคปฏิบัติ อาจารย์ที่ปรึกษา บุคลากรสายสนับสนุน มีการตั้ง Children and Young People's Sector Skills Council เพื่อพัฒนาทักษะการเฝ้าระวังทางสังคม การเลี้ยงดูเด็ก และบริการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการวางยุทธศาสตร์ด้านค่าจ้างและกำลังคน (Pay and Workforce Strategy) เพื่อดำเนินการตามนโยบาย "Every Child Matters" เป็นการวางมาตรฐานกลางสำหรับการทำงาน การกำหนดค่าจ้าง คุณสมบัติในการจ้างงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติและลักษณะงานตามโครงสร้างอาชีพ และจัดการนิเทศก์ผู้นำและผู้ทำงานด้านเด็ก

สำหรับโครงการในโรงเรียนเน้นการปรับปรุงระบบการจ้างงาน การรักษาคนดีคนเก่ง การยกระดับคุณภาพและสถานภาพทางวิชาชีพ ในปี 1998 DfES ประกาศนโยบาย "Teachers: Meeting the Challenge of Change" ซึ่งเป็นการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างโดยเฉพาะระบบการพิจารณาค่าตอบแทนตามผลงาน (performance management pay) กำหนดสายวิชาชีพครูผู้สอนใหม่แบบ Advanced Skills teachers กำหนดให้พิจารณาความก้าวหน้าทางอาชีพตามผลการพัฒนาตนด้าน

วิชาชีพ หรือการเพิ่มศักยภาพที่ทันสมัยให้แก่ครู เช่น ยุทธศาสตร์ “Towards a Unified e-Learning Strategy” เป็นอาทิ ตัวอย่างการดำเนินงานมีอาทิ School Workforce Remodelling ซึ่งเป็นการปรับปรุงมาตรฐานการทำงานและพิจารณาบทบาทการกำหนดภาระงาน (workload) ใหม่ให้เหมาะสม เพิ่มบทบาทของสถานศึกษาในการจัดจ้างบุคลากรสายสนับสนุนเพื่อให้ครูได้ทำหน้าที่สอนอย่างเต็มที่ และพัฒนาความเป็นผู้นำของบุคลากรด้านการศึกษา เช่น ตั้ง National Professional Qualification for Headship (NPOH) สำหรับผู้อำนวยการโรงเรียน หรือตั้ง National College for School Leadership กับโครงการ Fast Track Teaching programme เพื่อสร้างผู้นำด้านการสอนให้กับสถานศึกษา เป็นต้น

## บทที่ 2

### การกระจายอำนาจทางการศึกษา

#### 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ท้องถิ่น และสถานศึกษา

การกระจายอำนาจการเมืองการปกครองระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในอังกฤษมีลักษณะเป็นการโอนอำนาจ (devolution) จากรัฐบาลกลางไปยังรัฐบาลท้องถิ่น ระบบการบริหารการศึกษาในอังกฤษและเวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และสกอตแลนด์ มีลักษณะเฉพาะของแต่ละแห่ง ในที่นี้จึงจะขอกกล่าวเฉพาะในส่วนของคุณภาพสัมพันธระหว่างหน่วยงานระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับสถานศึกษาในอังกฤษซึ่งสรุปได้ดังนี้

**ระดับชาติ** Department for Education and Employment (DfEE) หรือ Department for Education and Skills (DfES) มีหน้าที่กำกับดูแลเพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในประเด็นหลักดังต่อไปนี้

- กำหนดเป้าหมายและนโยบายการศึกษาชาติ หลักสูตรการศึกษาชาติ การประเมินผลการเรียนของนักเรียนตามกลุ่มอายุ
- สนับสนุนการทำวิจัย การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา และการจัดทดสอบทั่วไป
- กำหนดมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำ ดูแลคุณภาพและประสิทธิภาพการศึกษา

รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนสำหรับกิจการหลักบางประการ เช่น เงินกู้ยืมสำหรับโครงการสร้างอาคารเรียน เงินอุดหนุนสำหรับโครงการเฉพาะกิจ ด้วยเหตุนี้จึงมีอำนาจเข้าแทรกแซงองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นหรือคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาในกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวมีผลการดำเนินงานไม่เป็นที่น่าพอใจ

ตามนัยแห่ง Education Act 1944 รัฐบาลกลางยังเป็นผู้รับผิดชอบการผลิตครูผู้สอนในสถานศึกษาโดย Secretary of State for Education เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรฝึกหัดครูก่อนประจำการที่ผู้สำเร็จการศึกษาจะได้รับการรับรองวุฒิ (Qualified Teacher Status - QTS) นอกจากนี้ยังเป็นผู้พิจารณาเงินเดือนครูและมาตรฐานการทำงานของครู โดยกระทรวงฯ จัดพิมพ์คู่มือให้แก่องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นและสถานศึกษาเป็นแนวทางในการทำงาน

**ระดับท้องถิ่น** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับมอบอำนาจการบริหารจากรัฐบาลกลางเพื่อดำเนินภารกิจที่ได้รับโอนอำนาจให้บรรลุเป้าหมายและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องจ้างบุคลากรจำนวนมากมาดำเนินกิจการ การบริหารบุคลากรท้องถิ่นเหล่านี้ไม่ได้รวมศูนย์ขึ้นตรงกับระดับชาติแต่ขึ้นกับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับการใช้จ่ายเพื่อให้บริการแก่ประชาชนตามภารกิจ รัฐบาลกลางจึงต้องจัดสรรเงินอุดหนุนกิจกรรมที่สำคัญของท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจควบคุมกำกับรัฐบาลท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษประกอบด้วย การปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบเป็นทางการ (Formal Local Government) และการปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบไม่เป็นทางการ (Informal Local Government) รูปแบบที่เป็นทางการประกอบด้วยหน่วยการปกครองแบบเอกรูป คือมหานคร (Metropolitan Authorities) London Boroughs และ Unitary หรือ Shire Authorities กับหน่วยการปกครองแบบสองระดับซึ่งเป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างสภาเขตนคร (County Councils) และสภาอำเภอ (District Councils) ซึ่งอำเภอบางแห่งอาจแบ่งองค์กรออกไปอีกเป็น parish ซึ่งเทียบได้กับตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น (Councillor) เหล่านี้มาจากการเลือกตั้ง จากสถิติของ Local Government Association ในปี 2004 องค์กรบริหารท้องถิ่นของอังกฤษประกอบด้วย London Borough Council 32 แห่ง (รวม Corporation of London ซึ่งบริหารมหานครลอนดอน) และ Greater London Authority นอกจากนี้ยังมี Metropolitan Borough Councils 36 แห่ง English Shire Unitary Authorities (รวม Isles of Scilly) 47 แห่ง County Councils 34 แห่ง และ District Councils 238 แห่ง<sup>1</sup> (ดูแผนภูมิที่ 1)

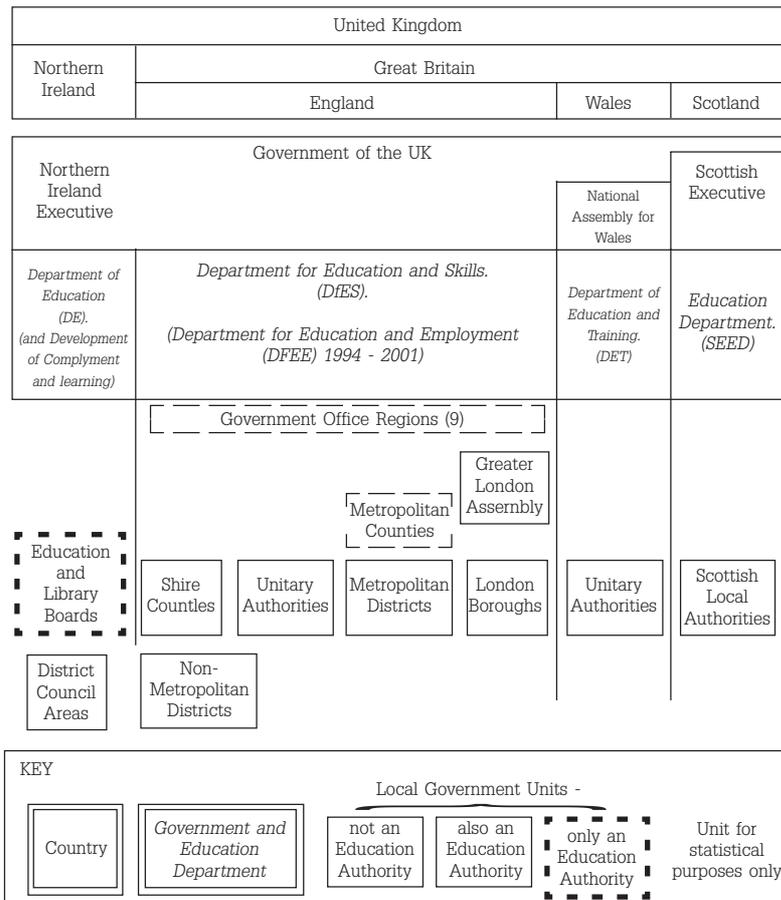
เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสังกัดของ Ministry for Local Government ปัจจุบันอยู่ภายใต้สังกัด Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) รายได้ส่วนใหญ่ประมาณ 48%

<sup>1</sup> Local Government Association (LGA), *Local Government Structure*, retrieved [14/05/05] from <http://www.lga.gov.uk/>

ของทั้งหมดมาจากรัฐบาลกลาง ประมาณ 25% จากภาษีท้องถิ่น และมีรายได้จากภาคธุรกิจ (Non Domestic Rate) ตามอัตราที่ รัฐบาลกลางกำหนดคิดเป็นประมาณ 25% รวมทั้งค่าบริการและ ค่าบำรุงต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ต่างกัน (ดูตาราง 2.1) องค์กรปกครองท้องถิ่นแบบเอกรูป (single-tier authorities) ประเภท Shire Authorities รับผิดชอบการ ให้บริการแก่ประชาชนเต็มรูปแบบ และแต่งตั้ง “collection authorities” ให้ รับผิดชอบการเก็บภาษีท้องถิ่น (council tax) สำหรับ London Borough Councils และ Metropolitan Borough Councils ซึ่งมีประชากรในท้องที่หนาแน่นไม่มีภารกิจ เต็มรูปแบบ แต่มีองค์กรร่วมภารกิจ (joint bodies) บางกิจการ อาทิ Metropolitan Borough Councils แต่งตั้งองค์กรร่วมด้าน การขนส่งมวลชน และงานดับเพลิง องค์กรปกครองท้องถิ่น ประเภททวิรูป (two-tier authorities) คือ County Councils และ District Councils มีการแบ่งภารกิจระหว่างกัน โดย County Councils รับผิดชอบงานการศึกษา ส่วน Parish Councils หรือ Town Councils ซึ่งไม่ได้เป็นองค์กรหลัก ส่วนมากดูแลชุมชน ขนาดเล็กและมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาในการวางแผนปฏิบัติของชุมชน ชี้นำสังเกต คือ ทุกแห่งให้ความสำคัญกับภารกิจด้านการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยจัดสรรเงินรายได้ 42% ประมาณ 30.5 พันล้านปอนด์สำหรับบริหารโรงเรียน 23,294 โรงเรียน ครูประจำการ เต็มเวลา 420,000 คน บุคลากรสนับสนุนเต็มเวลา 225,000 คน<sup>2</sup>

<sup>2</sup> *About Local Government*, retrieved [10/05/05] from <http://www.local.gov.uk>

**แผนภูมิที่ 1** โครงสร้างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของ  
สหราชอาณาจักร, 2002



ที่มา: Alistair Ross and Merryn Hutchings, *Attracting, Developing, and Retaining Effective Teachers in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, OECD Country Background Report, March, 2003, p. 5.

**ตารางที่ 1** อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ประเภทต่างๆ ในอังกฤษ

ภารกิจ	Metropolitan/ London * Authorities			Shire/ Unitary Authorities		
	Joint Authorities	Metro. Councils	London Boroughs	District Councils	Unitary Authorities	County Councils
การศึกษา		●	●		●	●
การเคหะ		●	●	●	●	
การดำเนินงานตามแผน		●	●	●	●	
การวางแผนยุทธศาสตร์		●	●		●	●
การวางแผนการขนส่ง		●			●	●
การจัดการจราจร	●				●	●
การสร้างถนนหรือทางด่วน		●	●		●	●
การให้บริการดับเพลิง	●				●	●
บริการสังคม		●	●		(1) ●	●
ห้องสมุด		●	●		●	●
สันนทาการ		●	●	●	●	
การเก็บขยะ		●	●	●	●	
การกำจัดขยะและของเสีย	●				●	●
การดูแลสภาพแวดล้อม		●	●	●	●	
การจัดเก็บรายได้		●	●	●	●	

(1) บริหารในรูปแบบองค์กรร่วมภารกิจ (joint bodies)

\* ภารกิจ Greater London Authorities (GLA): การขนส่ง: ควบคุมรถใต้ดินและรถประจำทาง รถรับจ้าง ทางหลวงท้องถิ่นในกรุงลอนดอน การพัฒนาเศรษฐกิจ: ระดมการลงทุนใหม่ สภาพแวดล้อม: ดูแลคุณภาพอากาศ การกำจัดขยะมูลฝอย ฯลฯ ร่วมกับ borough การวางแผน: กำหนดกรอบแผนยุทธศาสตร์ในภาพรวมสำหรับการพัฒนากรุงลอนดอน (ส่วน borough วางแผนท้องถิ่น) การดับเพลิง: อยู่ในความรับผิดชอบของ London Fire & Emergency Planning Authority (กรรมการ 9 คนมาจาก GLA) วัฒนธรรม: เป็นผู้นำในการพัฒนาการท่องเที่ยว วัฒนธรรมและการกีฬาในกรุงลอนดอน สุขภาพ: ส่งเสริมการปรับปรุงสุขภาพของชาวกรุงลอนดอน

ที่มา Local Government Association (LGA), *Local Government Structure*, from <http://www.lga.gov.uk/>

ส่วนการปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบไม่เป็นทางการ หมายถึง หน่วยงานอิสระของท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ดูแลงานบางประเภทโดยตรง เป็นหน่วยงานที่มีได้เกิดจากกระบวนการเลือกตั้ง แต่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลโดยการเสนอชื่อจากชุมชนและภาคเอกชน เป็นหน่วยงานปกครองตนเอง และมีอำนาจในการกำหนดนโยบายท้องถิ่นด้วยตนเอง เช่น การศึกษา เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา แต่รัฐบาลกลางสนับสนุนให้จัดตั้ง **องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEA)** เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบ การศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่อง ในเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งมีขนาดต่างๆ กัน

ตามนัยแห่ง Education Act 1944 สภาท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการศึกษาในโรงเรียนที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐและจัดการศึกษาผู้ใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติ สภาท้องถิ่นมักมอบหมายให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities : LEAs) เป็นผู้ดำเนินการ เดิมองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นแต่ละแห่งแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ให้ทำหน้าที่บริหารจัดการและกำกับดูแลการดำเนินการข้างต้น และมอบหมายงานประจำวันให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรซึ่งมี Chief Education Officer หรือ Director of Education เป็นหัวหน้า คณะกรรมการการศึกษาประกอบด้วยผู้แทนจากกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น รวมทั้งผู้ปกครองและกลุ่มธุรกิจเอกชน อย่างไรก็ตาม น่าสังเกตว่า Education Act 1993 ที่ประกาศใช้ในภายหลังไม่มี

บทบังคับให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา แต่จะพบว่าองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งได้แต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้ง และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้แทนจากกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น รวมทั้งผู้ประกอบการและภาคธุรกิจเอกชน ในการปฏิบัติงาน คณะกรรมการการศึกษาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา คณะอนุกรรมการการศึกษา ต่อเนื่อง และคณะอนุกรรมการอาชีพ ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ที่ดิน และอาคารฯ ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการสถานศึกษาในเมืองหรือจังหวัดขนาดใหญ่ อาจแบ่งเป็น 3 คณะทำหน้าที่ดูแลประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาพิเศษ ผู้อำนวยการการศึกษา (Director of Education) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการศึกษา เป็นผู้บริหารงานขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีวาระการทำงาน 4 ปี<sup>3</sup>

อำนาจขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นในด้านการศึกษาเป็นไปตามพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา (Education Reform Act - ERA) ปี 1988 โดยสรุปมีบทบาทหลัก ดังนี้<sup>4</sup>

<sup>3</sup> กมล สุดประเสริฐ, รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ, รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2544, หน้า 33-36.

<sup>4</sup> Department of Education and Skills, *Local Education Authority (LEA)*, retrieved [12/05/05] from <http://www.standards.dfes.gov.uk/locate/management/lea/>

**บทบาทหลัก :** การดูแลด้านโครงสร้างพื้นฐานของระบบโรงเรียนในภาพรวม เป็นการรับประกันว่าเด็กทุกคนจะได้เข้าโรงเรียน เด็กที่มีความต้องการพิเศษจะได้รับการศึกษาและการสนับสนุนที่เหมาะสม มีการวางแผนรับการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรในวัยเรียน ให้เด็กที่มีสิทธิได้รับบริการการเดินทางไปโรงเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และให้โรงเรียนดำเนินโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ได้โดยมีเงินสนับสนุน

**บทบาทการเป็นผู้นำ :** เนื่องจากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้ง จึงมีหน้าที่เป็นผู้นำด้านการศึกษาของชุมชนท้องถิ่น เป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์ของการศึกษา และเป็นผู้นำทุกภาคส่วนให้มาร่วมกันสร้างการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงการศึกษาในท้องถิ่น

**บทบาทด้านการปรับปรุงโรงเรียน :** องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่ให้การสนับสนุนให้ผู้อำนวยการโรงเรียน (heads) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (governors) และครู ตลอดจนมีหน้าที่กระตุ้น ดูแล และพัฒนาการดำเนินงานของโรงเรียน

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจึงมีหน้าที่บริหารงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ด้วยการวางแผนยุทธศาสตร์ร่วมกับชุมชนเพื่อให้การศึกษาส่งเสริมเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม และมาตรฐานความเป็นอยู่ทางสังคม องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ให้การสนับสนุนต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการทำให้สถานศึกษาได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น จัดสรรเงินอุดหนุนและตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน สนับสนุนการพัฒนา

โรงเรียนในกรณีที่มีโครงการที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้อำนวยความสะดวกในการเข้าศึกษาในโรงเรียนทั้งการรับเข้าศึกษา หาสถานที่เรียน การรับส่ง การให้บริการอาหารกลางวัน การจ่ายเงินเดือนครูและบุคลากรโรงเรียน และการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน เพื่อให้สถานศึกษาสามารถดำเนินภารกิจหลักในการยกระดับมาตรฐานการศึกษาให้เป็นที่ไปตามความคาดหวังของชุมชนและรัฐบาลกลาง ในรายละเอียด องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- วางแผนและจัดสถานที่เรียนให้เพียงพอ (ในบางกรณีจะดำเนินการร่วมกับสำนักงานจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานศึกษาหรือ Funding Agency for Schools) และดำเนินการใดๆ ให้เด็กทุกคนได้เข้าเรียนในโรงเรียน

- กำกับดูแลนโยบายการรับนักเรียนเข้าเรียนในสถานศึกษาและรับเรื่องร้องเรียนของผู้ปกครอง

- บริหารงบประมาณและการเงิน ตั้งงบประมาณ จัดสรรเงินอุดหนุน เผยแพร่ข้อมูลด้านการเงินของสถานศึกษาภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA-maintained schools) พิจารณาแผนการจัดการของสถานศึกษาในท้องถิ่น ตลอดจนเป็นกำหนดวันเปิดปิดภาคการเรียนและวันหยุดต่างๆ

- จัดบริการด้านจิตวิทยาและสวัสดิการ ให้บริการด้านอนามัยและอาหาร (Medical care and school meals) โดยจัดสรรเงินอุดหนุนอาหารกลางวันนักเรียนที่ยากจนให้แก่สถานศึกษา ดูแลให้สถานศึกษาจัดบริการตรวจสอบสุขภาพ

- คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาในโรงเรียน foundation และ voluntary aided ต้องกำหนดนโยบายสุขภาพและความปลอดภัยในโรงเรียนสำหรับโรงเรียนชุมชนและสถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ
- ประกันคุณภาพการศึกษาและให้ความช่วยเหลืออย่างทันที่แก่สถานศึกษาภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่ได้รับการประเมินว่ากำลังอยู่ใน “ภาวะเสี่ยง”
- จัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการการศึกษเป็นพิเศษ และเด็กที่ไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนได้ (เช่น เด็กที่เจ็บป่วยในโรงพยาบาล หรือเด็กที่ถูกพักการเรียน)
- จัดบริการรับส่งนักเรียนในกรณีจำเป็น
- จัดสรรทุนหรือเงินกู้ยืมทางการศึกษาให้นักศึกษาที่เรียนในสถาบันอุดมศึกษาและการศึกษาต่อเนื่อง
- จัดการศึกษาผู้ใหญ่และจัดบริการด้านการศึกษาให้แก่เยาวชนที่อยู่นอกโรงเรียน
- บริหารงานด้านบุคลากร เป็นผู้ว่าจ้างครูและบุคลากรของสถานศึกษาประจำจังหวัด สถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ และโรงเรียนข้อตกลงพิเศษ ส่วนครูและบุคลากรของสถานศึกษาสถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทำหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา นอกจากนี้ทำหน้าที่สนับสนุนครูผ่านศูนย์ทรัพยากรครู คณะทำงานด้านหลักสูตร จัดหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง และควบคุมดูแลการประเมินครู

### ■ จัดบริการการศึกษาอื่นๆ ที่เห็นควร

ประเด็นสำคัญประการหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษาหรือ Education Reform Act 1988 ได้บัญญัติ **หลักการจัดการสถานศึกษาในท้องถิ่น (Local Management of Schools - LMS)** โดยกำหนดว่าคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาของโรงเรียนประถมและมัธยมภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่ง (ไม่รวมโรงเรียนอนุบาล) จะได้รับเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมดที่จำเป็นในการบริหารงานองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์สามารถกำหนดสูตร (formula) ของการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนประถมและมัธยมได้แต่ต้องเป็นไปตามกรอบและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง และจะต้องเสนอแผนการการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถานศึกษาต่อรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาหลังมีแนวโน้มว่าองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นกำลังถูกจำกัดอำนาจในการสรรหาเงินเพื่อใช้ในกิจการด้านการศึกษา ปัจจุบันองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะต้องลงนาม **ข้อตกลงการปฏิบัติงาน (Public Service Agreement - PSA)** กับ DfES โดยกระทรวงจะแสดงข้อมูลการจัดสรรงบประมาณตามโครงการที่อนุมัติให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Spending Review) ฉบับที่ใช้ในขณะนี้คือ 2002 Spending Review ซึ่งเป็นกรอบการอนุมัติงบประมาณและเงินอุดหนุนตามเป้าหมายไปจนถึงปี 2006 และเพื่อให้สถานศึกษาภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นได้รับการอุดหนุนอย่างต่อเนื่อง DfEE จึงได้จัดพิมพ์

เอกสาร “*The Role of the Local Education Authority in School Education*” เมื่อปี 2000 เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน<sup>5</sup>

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานจากรัฐ หากพบว่าไม่สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ Secretary of State มีอำนาจตามนัยแห่ง School Standards and Framework Act 1998 ที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการเพื่อดำเนินการใดๆ ให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ หลังจากนั้นภายใน 1 ปีจะมีการประเมินรอบใหม่เพื่อติดตามผลการปฏิบัติงาน

**ระดับสถานศึกษา** สถานศึกษาแต่ละแห่งบริหารงานโดย **คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา** (school governing body) กรรมการหรือ school governors ประกอบด้วยผู้แทนหลายฝ่าย โดยปกติคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาของโรงเรียนในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ชุมชน ผู้ปกครอง และครูผู้สอนในโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนส่วนใหญ่ทำหน้าที่เฉพาะด้านธุรการ แต่โรงเรียนประเภท grant-maintained school ไม่มีผู้แทนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นในคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา และผู้อำนวยการโรงเรียนต้องมีฐานะเป็นกรรมการ โดยสรุป คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาประกอบด้วย

<sup>5</sup> อ้างใน Planning and Evaluation Service (PES), *Education around the World: United Kingdom*, retrieved [23/04/05] from [http://www.ed.gov/offices/OUS/PES/int\\_uk.html](http://www.ed.gov/offices/OUS/PES/int_uk.html)

**ผู้แทนจากผู้ปกครอง (Parent governors)** มาจากการเลือกตั้ง ยกเว้นโรงเรียนขนาดเล็กอาจมาจากการแต่งตั้ง โรงเรียนประเภท Community, Foundation และ Voluntary Controlled มีผู้แทนประเภทนี้อย่างน้อย 1 คน ส่วนโรงเรียน Voluntary Aided อย่างน้อย 1 คน แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกรรมการ

**ผู้แทนจากบุคลากร (Staff governors)** เลือกมาจากครูผู้สอนและบุคลากรสายสนับสนุนในโรงเรียนอย่างน้อย 2 คน แต่ต้องไม่เกิน 1 ใน 3 ของกรรมการ

**ผู้แทนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA governors)** แต่งตั้งโดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โรงเรียนประเภท Foundation และ Voluntary Controlled อย่างน้อย 2 คน แต่ไม่เกิน 1 ใน 4 ของกรรมการ

**ผู้แทนจากผู้มีอุปการะคุณ (Sponsor governors)** คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาอาจแต่งตั้งผู้มีอุปการะคุณ ทั้งด้านการเงิน วิชาการ และอื่นๆ หากมีการแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน แต่ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งกรรมการประเภทนี้

**ผู้แทนจากชุมชน (Community governors)** คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาอาจแต่งตั้งผู้แทนจากกลุ่มต่างๆ ในชุมชน

ในบางกรณี สถานศึกษาอาจแต่งตั้งกรรมการสมทบ (Associate Members) จากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก แต่กรรมการประเภทนี้ไม่มีสิทธิออกเสียงในกิจการที่สำคัญตามกำหนด และ

อาจมีการตั้งผู้แทนประเภทอื่นๆ เช่น ผู้แทนจากองค์กรการกุศล (Foundation governors) สำหรับโรงเรียนประเภทต่างๆ ยกเว้น โรงเรียนชุมชน และ ผู้แทนประเภท Partnership governors สำหรับ โรงเรียนการกุศล โดยปกติคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะมีจำนวนระหว่าง 9 - 20 คน ไม่รวมกรรมการประเภทผู้มีอุปการะคุณ และกรรมการจากองค์กรการกุศล

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ตาม School Governance (Procedures) (England) Regulations 2003 โดยหลักการคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่บริหารจัดการให้สถานศึกษามีมาตรฐานและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูง และภายใต้การบริหารงานแบบ Local Management of Schools (LMSs) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจึงต้องรับผิดชอบการให้คำปรึกษาและตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของสถานศึกษาทั้งในด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคลตั้งแต่การแต่งตั้ง ให้ออก และประเมินผลการปฏิบัติงานของครูแม้ว่าในทางนิตินัยองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นยังเป็นนายจ้างครูผู้สอน ส่วนการบริหารงานวิชาการ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา และผู้อำนวยการโรงเรียน ร่วมกันรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามหลักสูตรชาติ และร่วมกันรับผิดชอบงานด้านการควบคุมคุณภาพการศึกษา แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะมอบหมายงานประจำส่วนใหญ่ให้ผู้อำนวยการโรงเรียนดำเนินการ ส่วน grant-maintained school คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา

เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานตามภารกิจทุกประการซึ่งรวมถึง การพิจารณางบประมาณและการเงิน การว่าจ้างบุคลากร และเป็นนายจ้างของครูผู้สอน ในการดำเนินงาน คณะกรรมการฯ อาจดำเนินการเองหรือมอบอำนาจ (delegate) ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น คณะทำงาน กรรมการ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน ดำเนินการแทนได้ในกิจการที่กฎหมายอนุญาตให้ทำได้ (ดูรายละเอียดใน Annex G) โดยทั่วไป คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่สำคัญในการกำหนดค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายสำหรับ กรรมการสถานศึกษา จัดประชุมผู้ปกครองประจำปี จัดทำรายงานประจำปีของสถานศึกษา รับเรื่องร้องเรียน (คำร้องทั่วไปและ หลักสูตร) แต่งตั้ง มอบหมายงานคณะกรรมการชุดต่างๆ ตามภารกิจสถานศึกษา เช่น คณะกรรมการด้านการเงิน และปรับปรุง วิธีแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและดำเนินการอื่นให้ เป็นไปตาม Instrument of Government ภายในปี 2006 เป็นต้น<sup>6</sup> ในรายละเอียด คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ช่วยยกระดับมาตรฐานการศึกษาซึ่งพิจารณาจาก ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน
- วางแผนพัฒนาโรงเรียน
- คัดเลือกผู้อำนวยการโรงเรียน

---

<sup>6</sup> *Governing Body - Overview*, retrieved [13/06/05] from <http://www.governor.net.co.uk/>

- พิจารณางบประมาณและการบริหารบุคลากรของโรงเรียน
  - กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการประเมินผลงาน (performance agreement) สำหรับบุคลากรในโรงเรียนและติดตามให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย
  - กำกับดูแลให้สถานศึกษาจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาชาติ
  - พิจารณาแนวทางการพัฒนานักเรียนในด้านจริยธรรม คุณธรรมและวัฒนธรรม
  - กำกับดูแลให้โรงเรียนจัดการศึกษาให้เด็กทุกคนโดยไม่ละเลยเด็กที่มีความต้องการพิเศษ
  - รับผิดชอบผลการดำเนินงานของสถานศึกษาต่อผู้ปกครองและชุมชน

ข้อนำสังเกตประการหนึ่งคือ Education Act 2002 บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจัดการประชุมหรือแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสถานศึกษาเพื่อร่วมกันพิจารณาดำเนินกิจการที่มีความสนใจร่วมกันได้ นอกจากนี้สถานศึกษาตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปอาจตกลงบริหารงานภายใต้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาชุดเดียวกันได้ด้วย

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นกับสถานศึกษาตามนัยของ Education Reform Act 1988 (ERA) และสมุดปกขาว (White Paper) ซึ่งเสนอเมื่อเดือน

กรกฎาคม 1992 จะพบว่า ERA กำหนดความรับผิดชอบในด้านการศึกษา ให้ท้องถิ่นถ่ายโอนอำนาจขององค์การบริหารการศึกษา ท้องถิ่นให้แก่หน่วยงานอื่นๆ ที่มีความพร้อมในการให้บริการ ด้วยเหตุนี้ สถานศึกษา แต่ละแห่งจึงมีบทบาทในการดูแลรับผิดชอบตนเอง ผู้อำนวยการโรงเรียน (Headteachers) และผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในการบริหารจัดการรวมถึงมีอำนาจในด้านการเงินซึ่งแต่เดิมเคยเป็นของคณะกรรมการการศึกษา (Education authorities) โรงเรียนเหล่านี้สามารถติดต่อโดยตรงกับกรมการศึกษาได้ทุกกรณี ส่วนสมุดปกขาวที่ปรับปรุงใหม่ในปี 1992 มีเนื้อหาสาระสำคัญ คือ การกำหนดกรอบการทำงานสำหรับโรงเรียนขึ้นใหม่โดยพยายามยกระดับและสร้างทางเลือกในการศึกษาที่หลากหลายขึ้น และอาศัยปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การตลาดเข้ามาเป็นปัจจัยในการกำหนดทางเลือก<sup>7</sup>

โดยสรุป ในปัจจุบันแม้จะมีแนวโน้มว่าส่วนกลางจะเข้ามาดูแลการบริหารงานของท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานและยุทธศาสตร์ชาติมากขึ้น แต่อำนาจการบริหารจัดการส่วนใหญ่อยู่ในระดับสถานศึกษา เมื่อเปรียบเทียบการกระจายอำนาจทางการศึกษาก่อนและหลังพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา 1988 จะพบความแตกต่างดังตารางต่อไปนี้

<sup>7</sup> สรุปจาก สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมืองอังกฤษ*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม (พิมพ์ครั้งที่ 2), 2544, หน้า 288-295.

## ตารางที่ 2 การโอนอำนาจการศึกษาระหว่างระดับต่างๆ ก่อนและหลังปี 1988

อำนาจหน้าที่	ก่อนปี 1988			หลังปี 1988		
	โรงเรียน ท้องถิ่น	องค์กร กลาง	รัฐบาล	โรงเรียน ท้องถิ่น	องค์กร กลาง	รัฐบาล
การจัดการทรัพยากร		✓		✓	✓ (ลดยกเทศ)	
งบประมาณและการเงิน			✓		✓	✓
หลักสูตร	✓	✓		✓	✓	✓ (OCA)
ข้อบังคับเกี่ยวกับ inputs			✓			✓ (ลดยกเทศ)
การรับเข้าศึกษา		✓			✓ (ลดยกเทศ)	กำหนดนโยบาย
การประเมินคุณภาพ		✓			✓	✓ (OFSTED)

ที่มา : Rosalind Levacic, Decentralizing and Centralizing: tensions between local autonomy and central government education policy initiatives in England 1988-2005, paper presented in World Bank Conference on Education Finance and Decentralization, Washington, January 2005, retrieved [12/05/05] from <https://registrer.rti.org/>

สำหรับสถาบันการศึกษาต่อเนื่องและอุดมศึกษา ได้รับการโอนอำนาจการบริหารจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ตามนัยแห่ง Further and Higher Education Act 1992 จึงมีการบริหารงานเป็นอิสระภายใต้คณะกรรมการบริหารของสถาบัน ซึ่งอาจใช้รูปแบบบริษัท (corporation) คณะกรรมการบริหารมีจำนวนประมาณ 10-20 คน ในกรณีสถาบันการศึกษาต่อเนื่อง ประกอบด้วยอาจารย์ใหญ่ กรรมการจาก Training and Enterprise

Council ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมในท้องถิ่น กับอาจมีผู้แทนจากบุคลากรและนักศึกษาหรือผู้ปกครอง โดยปกติ อาจารย์ใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการงานบริหารและงานทั่วไปของสถาบัน แต่งานวิชาการและวินัยนักเรียนต้องดำเนินการภายใต้การปรึกษาของคณะกรรมการวิชาการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองทั้งด้านการบริหารและวิชาการ โดยมี Higher Education Funding Councils เป็นผู้ประเมินมาตรฐานการศึกษา

## 2.2 การบริหารงานด้านการเงิน

### 2.2.1 หลักการทั่วไป

รัฐบาลกลางมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาให้แก่หน่วยงานในระดับชาติ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น และสถานศึกษา โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนผ่านองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อให้แก่สถานศึกษาที่อยู่ในความดูแล แต่สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางโดยตรง ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานศึกษา (Funding Agency for Schools - FAS) ในเดือนเมษายน 1994 ตามนัยแห่ง Education Act 1993 เพื่อให้เป็นผู้บริหารจัดการเงินอุดหนุนสำหรับสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (grant-maintained schools) หากโรงเรียนประเภทดังกล่าวมีนักเรียนในท้องถิ่นเข้าเรียนในระดับประถมหรือ

มัธยมมากกว่า 10% FAS จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อดูแลให้เด็กทุกคนมีสถานที่เรียนเพียงพอ หากมีจำนวนนักเรียนเกิน 75% FAS จะเข้ามารับผิดชอบดูแลเต็มที่ด้วยตนเอง นอกจากนี้โรงเรียนยังอาจได้รับ Special Purposes Grants เป็นเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจาก FAS

สำหรับสถานศึกษาในความอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาสำหรับนักเรียนที่เข้าศึกษาในโรงเรียนภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดสรรรายได้จากภาษีท้องถิ่น (Council Tax) และการจัดบริการด้านต่างๆ เป็นค่าใช้จ่ายหลักซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนครู และรัฐบาลกลางสมทบเงินจำนวนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้กับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ทั้งนี้ รัฐบาลกลางจะพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้ตามความจำเป็นของท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยคำนึงถึงรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังเป็นผู้พิจารณาขบลงทุนด้านอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ที่จะจัดสรรให้เป็นรายปี แต่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นสามารถขอเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากกองทุน Grants for Education Support and Training ของ DfES แต่เงินจำนวนนี้ จะได้รับการจัดสรรไปยังสถานศึกษาเป็นส่วนใหญ่และจะต้องใช้ในโครงการตามแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา

โดยทั่วไป สถานศึกษาในอังกฤษได้รับงบประมาณและเงินอุดหนุนโดยตรงจากรัฐบาล 2 ทาง คือ Core Funding ซึ่งคำนวณตามจำนวนนักเรียนในกลุ่มอายุ (Age Weighted Pupil Unit) และเงินอุดหนุนสำหรับโครงการที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การศึกษาของชาติที่มีเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพมาตรฐานและการบริหารจัดการที่ดีภายใต้การมีส่วนร่วม (good practice through collaboration) นอกจากนี้ยังได้รับเงินที่จัดสรรตามสูตร (Formula Funding) ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนเพิ่มเติมโดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวผ่านทางองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น เช่น เงินที่จัดสรรให้โครงการ Excellence in the Cities หรือ Social Inclusion Pupil Support นอกจากนี้ยังมีเงินอุดหนุนที่จัดสรรตามสูตรที่มีการถ่วงน้ำหนักสำหรับ “ความด้อยโอกาส” (‘disadvantage’ weighting) สำหรับกลุ่มเด็กด้อยโอกาส และความต้องการการศึกษาพิเศษ (Special Educational Needs - SEN) ซึ่งเป็นการจัดสรรให้เด็กที่มีความต้องการเป็นรายบุคคล ทั้งนี้เมื่อองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางแล้วต้องจัดสรรเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่สถานศึกษาโดยมีสูตรการคำนวณซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 สูตร คือ<sup>8</sup>

<sup>8</sup> กมล สุตประเสริฐ, *รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ*, อ่างแล้ว, หน้า 39-40.

1) **Capitation formula** เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยยึดจำนวนนักเรียนเป็นฐานในการคำนวณ (number of student per capita) โดยใช้สูตรพื้นฐาน คือ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดสรรงบรายหัวให้เท่ากันทุกรายการ แต่บางเขตอาจกำหนดค่าใช้จ่ายรายหัวให้ นักเรียนที่มีอายุมาก มากกว่านักเรียนที่มีอายุน้อย

2) **Pupil-driven formula** เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยยึดสัดส่วนครูต่อนักเรียน (pupil-teacher ratio) เป็นฐาน เช่น จัดค่าใช้จ่ายให้ครู 1 คนต่อนักเรียน 20 คน สูตรการคำนวณดังกล่าวไม่ใช่งบประมาณการจ้างครู แต่เป็นสูตรพื้นฐานในการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาแต่ละแห่ง โดยทั่วไปนักเรียนที่มีอายุมากจะได้สัดส่วนงบประมาณมากกว่า

3) **Curricula-led formula** เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยใช้หลักสูตรเป็นฐาน สถานศึกษาแต่ละแห่งจะระบุหลักสูตรที่จัดให้นักเรียน ซึ่งจะช่วยให้ทราบจำนวนครูที่ต้องการ และจะใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวมาคำนวณงบประมาณ สูตรนี้เป็นประโยชน์ในการคำนวณงบประมาณที่จัดสรรให้กับสถานศึกษาขนาดเล็ก

องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้งงบประมาณด้านการศึกษาทั้งหมดในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ เป็นผู้พิจารณาจัดสรรเงินให้สถานศึกษาแต่ละแห่งตามสูตรที่ตกลงไว้ใน Local Management of Schools (LMSs) และต้องแจ้งให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานด้านการเงินได้รับทราบ

### 2.2.2 ความเป็นมาของการกระจายอำนาจด้านการเงิน

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนในรูปแบบ block grant จากรัฐบาลกลางมาตั้งแต่ปี 1958 โดยเงินดังกล่าวคิดเป็น 3 ใน 4 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการดำเนินงานของท้องถิ่น และในขณะนั้นองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษาของตนเองโดยรัฐบาลกลางไม่เข้ามาควบคุมมากนัก องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจึงเป็นผู้บริหารโรงเรียน แต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน บริหารงานที่เกี่ยวกับครูและบุคลากรทางการศึกษา จัดสรรนักเรียนเข้าโรงเรียนตามเกณฑ์ที่กำหนด ตลอดจนทำหน้าที่บริหารทรัพยากรแบบรวมศูนย์ โดยโรงเรียนได้รับงบประมาณจำนวนน้อยสำหรับจัดซื้อหนังสือและวัสดุอุปกรณ์ แต่มีเสรีภาพด้านวิชาการในการบริหารหลักสูตร แต่ต่อมาเมื่อมาตรฐานการศึกษาตกต่ำลง จึงมีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลกลางใช้อำนาจควบคุมการศึกษามากขึ้นยังผลให้มีการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปการศึกษาหรือ 1988 Education Reform Act ที่กำหนดอำนาจรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และสถานศึกษาเสียใหม่โดยให้มีทั้งส่วนที่เป็นการรวมศูนย์และกระจายอำนาจการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการเงิน ปรากฏว่ามีการรวมศูนย์อำนาจด้านการเงิน และงบประมาณมากขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ คือ **หลักการจัดสรรอย่างยุติธรรม (Fair Funding)** ตามหลักการดังกล่าว องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีสถานะเป็น “ผู้ซื้อ” บริการการศึกษาที่จัดโดยสถานศึกษาโดย “ซื้อ” ผ่าน “formula funding” สถานศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่สำหรับทรัพยากรต่างๆ

โดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้ตัดสินใจการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับ

พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา 1988 มีสาระสำคัญคือ

- ให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนให้สถานศึกษาโดยใช้สูตรการเงิน (funding formula) ที่ผ่านการรับรองของ Department for Education and Skills ส่วนคณะกรรมการบริหารสถานศึกษารับผิดชอบการบริหารงบประมาณ (budget) และการแต่งตั้งบุคลากรรวมทั้งครูใหญ่

- เพิ่มบทบาทของรัฐบาลกลางและหน่วยงานรัฐในการควบคุมดูแลรัฐบาลท้องถิ่นและสถานศึกษาโดยเฉพาะแห่งที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

- เพิ่มสิทธิผู้ปกครองในการเลือกสถานศึกษาให้บุตรและป้องกันมิให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นใช้อำนาจช่วยเหลือโรงเรียนซึ่งไม่เป็นที่นิยมโดยน่านักเรียนไปเข้าเรียนเพื่อให้มีจำนวนตามเกณฑ์ที่กำหนด

- ประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาชาติ (national curriculum) ซึ่งกำหนดให้นักเรียนสอบวัดผลระดับชาติเมื่อสิ้นสุดการศึกษาแต่ละช่วงชั้นเมื่ออายุ 7, 11, 14 และ 16 ปี

- ตั้งหน่วยตรวจสอบและกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา เช่น The Independent Office for Standards in Education (OFSTED) ในอังกฤษ เพื่อทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกและรายงานผลการตรวจสอบต่อสาธารณชน

ในปี 1997 รัฐบาลจากพรรคแรงงานซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศได้ดำเนินการตามพันธกิจที่ประกาศให้ความสำคัญสำคัญกับการศึกษาโดยมุ่งที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำควบคู่ไปกับการยกระดับมาตรฐานโรงเรียนและเพิ่มสัดส่วนงบประมาณชาติที่จัดสรรให้กับการศึกษา รัฐบาลดังกล่าวดำเนินนโยบายแทรกแซงด้านการเงินหรือ “*interventionist education policies for school financing*” โดยนำรูปแบบการจัดการศึกษาที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางซึ่งรัฐบาลชุดก่อนจากพรรคอนุรักษนิยมเสนอไว้กลับมาใช้ใหม่ และได้ประกาศยุทธศาสตร์การศึกษาหลายประการ อาทิ National Literacy and Numeracy Strategies, National Grid for Learning, Key Stage 3 Strategy และ Excellence in Cities หรือ Education Action Zone ซึ่งเป็นโครงการสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสทางสังคม ทั้งนี้ DfES จะให้การสนับสนุนด้านการเงินเป็นพิเศษแก่สถานศึกษาที่มีโครงการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว

การบริหารการเงินแบบ Formula Funding ของอังกฤษจึงมีลักษณะกึ่งการตลาดหรือ “quasi-market” จากการที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารการเงิน และเน้นการจัดการแบบโรงเรียนเป็นฐาน (school-based) ทำให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารการเงินมากขึ้น โดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องให้การสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (school governing body หรือ school councils) และผู้อำนวยการโรงเรียน โดยเฉพาะการมอบอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ (budget

decision-making) ให้กับสถานศึกษา กล่าวคือ แม้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นยังคงมีสถานะเป็นนายจ้างบุคลากรโรงเรียนในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น แต่อำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารบุคลากรนับตั้งแต่การสรรหา การฝึกฝน การดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากงานเป็นของสถานศึกษา (ดูตารางที่ 1)

**ตารางที่ 3** การแบ่งอำนาจหน้าที่ตามแนวการบริหารแบบโรงเรียน  
เป็นฐานในอังกฤษ หลังปี 1988

ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับอำนาจ	ภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ต้องตัดสินใจบนฐานสถานศึกษา	ระเบียบข้อบังคับ
<p><b>คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา</b> (School governing bodies): เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการสถานศึกษา มอบความรับผิดชอบ (delegate) เกี่ยวกับงานประจำวันให้ผู้อำนวยความสะดวกโรงเรียน</p> <p><b>ผู้ปกครอง :</b> เลือกตั้งผู้แทนในกรรมการบริหารสถานศึกษา สิทธิเลือกสถานศึกษา</p> <p><b>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b> (Local authority)* : (ลดอำนาจ) ตั้งงบประมาณส่วนรวมภายใต้กรอบของรัฐบาลกลาง กำหนดแนวทางการบริหารจัดการของท้องถิ่น</p>	<p><b>งบประมาณและการเงิน:</b> สถานศึกษาบริหารงบประมาณที่ได้รับตามความต้องการของตนได้เป็นส่วนใหญ่</p> <p><b>ทรัพยากรทางกายภาพ :</b> สถานศึกษาของ LEA มีความรับผิดชอบในฐานะ 'ผู้เช่า' (tenant) (เนื่องจากทรัพย์สินเป็นของผู้อื่น) สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุน (Grant-Maintained schools-GM) เป็นผู้ควบคุมสินทรัพย์ทั้งหมดและยื่นขอเงินลงทุนจาก FAS (Funding Agency for Schools)</p> <p><b>การบริหารบุคคล :</b> คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้ตัดสินใจ LEA หรือคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา GM เป็นนายจ้างตามมติ</p>	<p><b>การใช้ทรัพยากร :</b> การตรวจสอบการเงิน คุณวุฒิครู สภาพการทำงาน และเงื่อนไขเงินเดือนตามเกณฑ์กลางของชาติ (แต่ให้ความยืดหยุ่นแก่ท้องถิ่นมากขึ้น) กฎหมายของประเทศว่าด้วยการจ้างงาน ข้อบังคับเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัย (ไม่มีข้อจำกัดด้านขนาดชั้นเรียน และพื้นที่ขั้นต่ำ หรือ minimum space)</p> <p><b>ผลิตภัณฑ์ (Product) :</b> หลักสูตรการศึกษาชาติ การทดสอบวิชาการระดับชาติและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานอื่นๆ การตรวจสอบมาตรฐานการศึกษาและความเสมอภาค เวลาเรียนขั้นต่ำ ข้อบังคับเกี่ยวกับเป้าหมายการดำเนินงาน (target)</p>

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับอำนาจ	ภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ต้องตัดสินใจบนฐานสถานศึกษา	ระเบียบข้อบังคับ
<p>รับผิดชอบการจัดการศึกษาพิเศษนโยบายรับนักเรียนเข้าศึกษาในสถานศึกษาของ LEA (มีการตั้ง Admission Forum) และภารกิจหลักอื่นๆ ที่ใช้ขงกลาง เช่น โครงการที่ต้องมีการลงทุน การบำรุงรักษาทรัพย์สิน บริการส่วนรวมต่างๆ</p> <p>ทำแผนพัฒนาการศึกษา (Education Development Plans) เพื่อปรับปรุงสถานศึกษา (เริ่มปี1998)</p> <p><b>ภาคธุรกิจชุมชน :</b></p> <p>ร่วมจัดการฝึกอบรมในท้องถิ่น จัดการศึกษาในโครงการ education action zones และร่วมดำเนินกิจการต่างๆ ในฐานะกรรมการบริหารสถานศึกษา</p>	<p><b>นักศึกษา:</b></p> <p>สถานศึกษารับนักเรียนตามนโยบายรับเข้าศึกษาของแต่ละแห่ง : สถานศึกษา GM กำหนดนโยบายรับเข้าศึกษาภายใต้กรอบของกฎหมาย</p> <p><b>หลักสูตร:</b></p> <p>สถานศึกษากำหนดวิธีการเรียนการสอนและจัดการศึกษาให้เป็นไปตามหลักสูตรชาติ</p> <p><b>การปฏิบัติงาน (Performance):</b></p> <p>สถานศึกษาต้องกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน (target) สำหรับการทดสอบวิชาการระดับชาติ และการตรวจสอบจากสาธารณะ (เริ่มปี1988)</p>	<p><b>เงื่อนไขเชิงตลาด (Market conditions) :</b></p> <p>การตั้งสถานศึกษาใหม่</p> <p>การเลิกกิจการ</p> <p>การเปลี่ยนแปลง 'จำนวนขั้นต่ำ' (standard number) ต้องได้รับการเห็นชอบจาก DFES หรือ FAS</p> <p>การจัดพิมพ์รายงานผล</p> <p>การปฏิบัติงานของโรงเรียน</p> <p>สิทธิในการเลือกโรงเรียนของผู้ปกครอง (parental choice)</p> <p>ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับนโยบายรับนักเรียน (ลดความเข้มงวด ให้สถานศึกษาคัดเลือกนักเรียนตามความสามารถได้มากขึ้น)</p>

\* ในทางปฏิบัติ มอบให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authority - LEA) ดำเนินการ

ที่มา : Rosalind Levacic, "Case study: Formula funding of schools in England and Wales", in Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools, p. 164, retrieved from <http://register.rti.org/EducationFinance/background/Practices/Levacic-NeedsBased.pdf>

การบริหารการเงินในลักษณะเช่นนี้เป็นการเพิ่มอำนาจการบริหารการเงินให้แก่สถานศึกษาและให้อำนาจรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้นในการจัดสรรงบประมาณการศึกษาตามยุทธศาสตร์ของรัฐ ทำให้ DfES เข้ามามีอำนาจควบคุมการบริหารการเงินของสถานศึกษาได้โดยตรงมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่เคยได้รับเงินอุดหนุนการศึกษาจากรัฐในรูปแบบ block grant เพื่อมาจัดสรรให้สถานศึกษาในท้องถิ่นมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือ DfES ไม่ได้เป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นโดยตรง แต่ Ministry for Local Government หรือ Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) ในปัจจุบันเป็นผู้จัดสรรรายได้หรือ Revenue Support Grant (RSG) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authorities - LAs) รัฐบาลกลางจัดสรร RSG โดยใช้สูตรที่พิจารณาจากความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการด้านต่างๆ และความสามารถในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นนั้นๆ (แหล่งรายได้สำคัญคือ property tax) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนในรูปแบบ block grant ซึ่งสามารถนำไปใช้ตามต้องการ ด้วยเหตุนี้แม้สำนักงบประมาณจะเพิ่มงบประมาณด้านการศึกษาให้ DfES ได้ดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ แต่ DfES ก็มีอำนาจจำกัดในการควบคุมให้เงินจำนวนดังกล่าวไปถึงสถานศึกษาได้จริง อย่างไรก็ตาม DfES พยายามเพิ่มเงินอุดหนุนพิเศษตามยุทธศาสตร์ ดังจะเห็นได้ว่าเพิ่มจาก 3.9% ของค่าใช้จ่ายโรงเรียน

(school expenditure) ในปีงบประมาณ 1998/99 มาเป็น 7.7% ในปี 2000/01 และ 10% ในปี 2004<sup>9</sup>

โดยสรุป ภายใต้ระบบบริหารการเงินที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาเป็น block grant สำหรับใช้ในกิจการทั้งปวงของท้องถิ่น แต่ระบบดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะ

- เพิ่มการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการการเงินให้สถานศึกษา (increased decentralization of financial management to schools) และ

- เพิ่มการรวมศูนย์อำนาจในการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาลกลาง (increasing centralization of education policy initiatives)

ขณะเดียวกันมีพยายามปฏิรูปการบริหารการเงินให้เกิดความเสมอภาค (fiscal equalization) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ รวมทั้งให้การใช้จ่ายเงินที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (cost-effectiveness) โดยเม็ดเงินถูกนำไปใช้พัฒนามาตรฐานการศึกษาตามเป้าหมายของทางการ และให้ระบบการบริหารการเงิน

---

<sup>9</sup> Rosalind Levacic, "Decentralizing and centralizing: the tensions between school autonomy and central government education policy initiatives in England, 1998-2004", paper presented in World Bank Conference, Education Finance and Decentralization, Washington, January 13-14, 2005, p. 3-4.

สะท้อนถึงประสิทธิภาพการทำงานตามภารกิจที่แยกจากกันระหว่าง DFES ในฐานะผู้ควบคุมดูแลการพัฒนาระบบโรงเรียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐ และสถานศึกษาในฐานะผู้ได้รับเงินอุดหนุน นอกจากนี้แม้รัฐบาลกลางจะยังคงเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงควรมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจด้านงบประมาณของโรงเรียน (school budget) ต่อไปแต่ต้องมีมาตรการให้แน่ใจว่าสถานศึกษาจะได้รับเงินที่รัฐบาลตั้งใจจัดสรรให้ได้จริง ด้วยเหตุนี้จึงมีการเพิ่มอำนาจของ DFES ในการควบคุมการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่นขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นมากขึ้นเพื่อให้แน่ใจว่าองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะเพิ่มเงินอุดหนุนให้ภารกิจด้านการศึกษา อีกทั้งการขอเพิ่มเงินอุดหนุนนั้นมีความเหมาะสม (adequate)

ในเดือนกันยายน 2000 มีการเสนอสมุดปกเขียวที่เรียกว่า “*Modernising Local Government Finance: A Green Paper*” ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา เสนอให้แยกการประเมินความต้องการค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของสถานศึกษาออกเป็นส่วนตัวต่างหากจากภารกิจอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้พิจารณาจากค่าใช้จ่ายรายหัวและปรับฐานจากเงินชดเชยสำหรับความด้อยโอกาส (deprivation) และค่าใช้จ่ายในส่วนท้องถิ่น (local pay costs) ซึ่งคณะทำงาน Education Funding Strategy Group (EFSG) ได้วิเคราะห์มาตรการต่างๆ จนกระทั่งได้ข้อสรุประหว่าง DFES และ ODPM สมุดปกเขียวฉบับดังกล่าวเป็นที่มาของระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น

และสถานศึกษาฉบับใหม่ซึ่งเริ่มใช้ในปีงบประมาณ 2003/04 หลักการสำคัญของสมุดปกเขียว คือ<sup>10</sup>

- Fund all authorities adequately ให้เงินอุดหนุนท้องถิ่นทุกแห่งอย่างพอเพียง คำนึงถึงความแตกต่างด้านความต้องการและความสามารถด้านการเงินที่จัดการได้จากทรัพยากรภายในท้องถิ่น

- Continuous improvement สนับสนุนให้มีการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพการให้บริการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้คุณค่าสูงสุด (Best Value)

- Predictability and Stability ให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนการเงินได้ล่วงหน้าโดยประชาชนผู้เสียภาษีและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดความมั่นใจได้ระดับหนึ่งว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่คาดไม่ถึง

- Balance national priorities and targets with real financial freedom and responsibility ให้มีความสมดุลระหว่างการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นตามเป้าหมายและโครงการหลักของชาติกับเสรีภาพและความรับผิดชอบด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- Fair ให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ใช้บริการและเสียภาษีให้ท้องถิ่น

<sup>10</sup> Department for Transport, Local Government and the Regions, *Modernising Local Government Finance: A Green Paper*, retrieved [20/05/05] from <http://www.local.odpm.gov.uk/greenpap/part1.htm>

- Accountability ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบการตัดสินใจด้านการเงิน ประชาชนต้องสามารถเอาผิดแก่ผู้ที่ตัดสินใจผิดพลาดด้านการเงิน

- Intelligible and transparent ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องเข้าใจระบบบริหารการเงินเพื่อให้เกิดความโปร่งใส

- Partnership working ระบบบริหารการเงินท้องถิ่นควรสนับสนุนให้เกิดภาคีในการสร้างคุณค่าสูงสุด (Best Value) ให้องค์กรท้องถิ่นแต่ละแห่งทำงานร่วมกับองค์กรท้องถิ่นอื่น ภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรอาสาสมัครต่างๆ ได้สะดวกขึ้น

- Consultation ให้คำปรึกษาด้านการเงินโดยเฉพาะแก่ประชาชนผู้เสียภาษีในท้องถิ่น

หลังจากนั้นยังมีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารในระดับท้องถิ่นเรื่อยมา ล่าสุดได้มีการเสนอร่าง Education Act 2005 ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2005 สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ<sup>11</sup>

- ให้โรงเรียนได้รับงบประมาณ 3 ปี (three-year budgets) ตามปีการศึกษา

- สร้างความชัดเจนในเรื่องอำนาจของ Secretary of State ตามนัยแห่ง Education Act 2002 ในการให้เงินอุดหนุน

<sup>11</sup> *Education Act 2005*, retrieved [10/05/05] from <http://www.teachernet.gov.uk/management/schoolfunding/2006-07>

แก่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น รวมถึงอำนาจการให้เงินอุดหนุนอย่างเพียงพอแก่ค่าใช้จ่ายหลักของโรงเรียน (core funding)

■ ให้อำนาจ Secretary of State ออกกฎระเบียบข้อบังคับในการให้อำนาจตัดสินใจแก่ Schools Forums ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินกองกลางและการรับประกันการให้ค่าใช้จ่ายขั้นต่ำแก่สถานศึกษา

ข้อนำสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับการบริหารการเงินของสถานศึกษา คือ ภายใต้กฎหมาย Education Act 2002 สถานศึกษาอาจรวมกลุ่มกันตั้งบริษัทหรือ School Companies เพื่อทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการสำหรับกลุ่มหรือขายบริการวิชาการที่เชี่ยวชาญให้แก่สถานศึกษาอื่น โดยมีข้อกำหนดให้มีความยืดหยุ่นในการดำเนินกิจการได้ การดำเนินการเช่นนี้ทำให้สถานศึกษาสามารถทำสัญญาในนามกลุ่ม ระดมทรัพยากรมาใช้ร่วมกัน และทำให้สถานะทางการเงินมีความมั่นคงในระดับหนึ่ง คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารกิจการของบริษัทโดยที่สถานศึกษาและบริษัทเป็นองค์กรแยกจากกัน สถานศึกษาไม่ต้องแบกภาระหนี้สินของบริษัท อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะต้องขออนุญาตจัดตั้งบริษัทต่อองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และมีผู้แทนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นกรรมการบริษัท<sup>12</sup>

<sup>12</sup> *School Companies*, retrieved [10/05/05] from <http://www.teachernet.gov.uk/>

นอกจากนี้ยังมีโครงการร่วมมือกับภาคเอกชน เช่น โครงการ Private Finance Initiative/ Public Private Partnerships (PFI/ PPPs) ที่ให้บริษัทเอกชนรวมกลุ่มเฉพาะกิจ (“private consortium”) เพื่อให้บริการต่างๆ ที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องการ เช่น ปรับปรุง ซ่อมแซม ก่อสร้างอาคารสถานที่ หรือจัดบริการด้าน ICT เป็นต้น และคิดค่าบริการระยะยาว เช่น 25-30 ปีโดยให้จ่ายเป็นรายปี องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้ขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางโดยใช้ PFI credits เพื่อนำไปจ่ายเงินค่าบริการรายปี อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องเป็นผู้รับผิดชอบชำระคืนค่าใช้จ่ายที่กลุ่มบริษัทดังกล่าวลงทุนไปก่อน พร้อมทั้งดอกเบี้ย และเงินปันผลผู้ถือหุ้น<sup>13</sup>

### 2.2.3 การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา

แหล่งรายได้หลักของสถานศึกษามาจากงบประมาณซึ่งจัดสรรตามรอบปีงบประมาณในเดือนเมษายน (รายได้อื่นมาจากผู้ปกครองและองค์กรการกุศลต่างๆ) ระบบการเงินสำหรับสถานศึกษา (school financing system) แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน **ขั้นตอนแรก** รัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเป็น ส่วนหนึ่งของงบประมาณที่ให้ในรูปแบบ block grant แก่รัฐบาลท้องถิ่น (local government) **ขั้นตอนที่สอง** องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดสรรเงินให้แก่สถานศึกษา โดยสรุปรัฐบาลกลาง องค์กร

<sup>13</sup> *Private Finance Initiative/ Public Private Partnerships*, retrieved [20/06/05] from <http://www.teachers.org.uk/>

ปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา มีบทบาทดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

#### บทบาทของรัฐบาลกลาง

Department of Transport, Local Government and the Regions (DTRL) หรือ Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) ในปัจจุบัน เป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุน (Revenue Support Grant - RSG) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น RSG ที่จัดสรรให้ครอบคลุมทุกกิจการรวมทั้งการศึกษา นอกจากนี้ DfES ยังจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษ (categorical grants) เพื่อยกระดับมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนเป็น Standards Fund ซึ่งปัจจุบันคิดเป็นประมาณ 10-14% ของเงินรายได้ทั้งหมดของสถานศึกษา แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ Schools Standards Grant<sup>15</sup> เริ่มใช้เมื่อปี 2000 เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางให้แก่สถานศึกษา

<sup>14</sup> สรุปลจาก Rosalind Levacic and Peter Downes, *Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis*, International Institute for Educational Planning (IIEP), UNESCO, 2004, pp. 34-38, Rosalind Levacic, "Decentralizing and centralizing: the tensions between school autonomy and central government education policy initiatives in England, 1998-2004", *ibid*, p. 5-6 และ NFER, EURYDICE, *The Financing of Schools in England, Wales and Northern Ireland*, retrieved [24/05/05] from <http://www.nfer.ac.uk/Eurydice/pdfs>

<sup>15</sup> ดูตัวอย่างการจัดสรร Schools Standards Grant ใน Annex A และดูเส้นทางการจัดสรรเงินใน Annex F

โดยตรง และ Schools Standards Fund เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามแนว school-based เพื่อดำเนินโครงการต่างๆ ตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลกลาง เช่น การให้การศึกษแก่ชนต่างวัฒนธรรม การพัฒนาครูและครูใหญ่ การพัฒนา ICT เป็นต้น เงินส่วนนี้จึงเป็นช่องทางหลักที่รัฐบาลกลางใช้กำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาดำเนินการตามนโยบายของประเทศ

RSG ที่รัฐบาลจัดสรรมีวัตถุประสงค์ให้ท้องถิ่นนำไปใช้ในการจัดบริการด้านการศึกษาซึ่งนับเป็นส่วนหนึ่งของบริการสาธารณะด้านสังคมที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ เป้าหมายหลักคือการจัดการศึกษาภาคบังคับแก่เด็กอายุระหว่าง 3-16 ปี และส่วนหนึ่งให้กับการศึกษาผู้ใหญ่ โดยการศึกษาระดับปฐมวัยจนถึงมัธยมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด สำหรับสถาบันการศึกษาที่จัดให้ผู้เรียนอายุ 17-19 ปีและสถาบันการศึกษาอื่นๆ สำหรับผู้เรียนอายุ 16 ปีขึ้นไป เช่น สถาบันการศึกษาต่อเนื่อง ได้รับเงินอุดหนุนผ่านทาง Learning and Skills Council ซึ่งได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐบาลกลาง ส่วนแหล่งที่มาของงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษามีอาทิ Higher Education Funding Council for England เงินอุดหนุนจากแหล่งต่างๆ เหล่านี้มีสูตรในการคำนวณต่างกัน

รัฐบาลกลางประเมินความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการประกาศ annual capital guidelines และให้ DFES เป็นผู้พิจารณาอนุมัติเงินอุดหนุนสำหรับโครงการด้าน

การศึกษาที่เสนอให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ voluntary-aided schools ทั้งในรูปเงินยืมและเงินอุดหนุนเดิม รัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่สถานศึกษาในท้องถิ่นประมาณ 75% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ต่อมาให้เพิ่มขึ้นจาก 79% ในปี 1997/98 เป็น 84.2% โดยเฉลี่ยในปี 2000/01 ส่วนปี 2001/02 รัฐบาลกลาง ตั้งเป้าหมายไว้ 85% ปี 2002/03 เพิ่มขึ้นเป็น 87% และคาดว่าจะสามารถเพิ่มขึ้นเป็น 90% ในปี 2003/04<sup>16</sup>

#### บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจระดมทรัพยากรจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Council Tax) ค่าบริการสาธารณะและรายได้อื่นตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้เงินรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในเขตพื้นที่ ซึ่งโดยทั่วไปคิดเป็นประมาณ 40% และเป็นผู้กำหนดวงเงินที่จะจัดสรรให้สถานศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งเรียกว่า “Individual Schools Budget” สถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุน (maintained schools) ส่วนใหญ่ได้รับเงินอุดหนุน 100% เป็นค่าใช้จ่ายทั้งในส่วนงบดำเนินการ (recurrent costs) และงบลงทุน (capital expenditure) แต่สถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (voluntary-aided schools) ซึ่งมีจำนวนประมาณ 20% ของโรงเรียนในอุปถัมภ์

<sup>16</sup> Department of Education and Employment, *Section B: Expenditure and Investment*, in Departmental Report, retrieved [20/05/05] from <http://www.dfes.gsi.gov.uk/>

ทั้งหมดได้รับเงินอุดหนุน 100% สำหรับงบประมาณ และมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุน 85% สำหรับงบลงทุน ที่เหลือเป็นความรับผิดชอบขององค์กรผู้ก่อตั้งโรงเรียนซึ่งโดยปกติเป็นองค์กรศาสนา

เดิมคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) ที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจบริหารเงินรายได้ทั้งจากงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลกลางและภาษีท้องถิ่น แต่ภายใต้แนวทางการปฏิรูปการเงินในปี 2004 รัฐบาลกลางมีนโยบายให้จัดสรรค่าใช้จ่ายทางการศึกษาส่วนใหญ่ให้กับสถานศึกษา และกำหนดให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดสรรเงินแก่โรงเรียนเพิ่มขึ้นตามจำนวนนักเรียน ในการเสนอของบประมาณ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องจัดทำ LMS/Fair Funding scheme ตามหลักเกณฑ์ในระดับชาติโดยมีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นกับสถานศึกษา ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2003 เป็นต้นมา องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งต้องจัดให้มีการเลือกผู้อำนวยการโรงเรียน/ครูใหญ่ และกรรมการบริหารสถานศึกษาเพื่อเป็นผู้แทนของสถานศึกษาในที่ประชุม “*School Forum*” ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในกิจการดังกล่าว แต่อำนาจตัดสินใจยังคงเป็นของสภาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง

ในการจัดสรร Local Schools Budget (LSB) ให้แก่สถานศึกษา องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) สามารถเก็บเงินส่วนหนึ่งไว้เป็นกองกลางเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการแผนงานตามยุทธศาสตร์ (strategic management) การ

ปรับปรุงโรงเรียน การเพิ่มโอกาสเข้ารับการศึกษ เช่น การรับส่งนักเรียน และค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการศึกษาพิเศษ (SEN-Special Educational Needs and Disability) แต่จะต้องจัดสรรเงินสำหรับการให้บริการและกิจกรรมอื่นๆ ของโรงเรียน และอาจทำโครงการให้สถานศึกษาซื้อบริการขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นก็ได้

สำหรับการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาแต่ละแห่ง (Individual Schools Budget) มีข้อกำหนดให้นำจำนวนนักเรียนมาเป็นฐานในการคำนวณเงินอุดหนุนให้แก่สถานศึกษา บนฐานการคำนวณนี้ สถานศึกษาแต่ละแห่งได้รับเงินอุดหนุนไม่น้อยกว่า 80% ของเงินที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดสรรให้ (LSB) ทั้งหมด และเพื่อให้การจัดสรรเงินตรงความต้องการของสถานศึกษาและนักเรียนมากยิ่งขึ้น องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะต้องนำปัจจัยต่างๆ มาถ่วงน้ำหนักในการจัดทำงบประมาณด้วย เช่น อายุของผู้เรียน ความต้องการการศึกษาพิเศษ (SEN) จำนวนนักเรียนที่ไม่ใช่ภาษาอังกฤษเป็นภาษาแรก ขนาดและสภาพอาคารเรียนและสนามเด็กเล่น เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นยังมีหน้าที่นำส่งเงินอุดหนุนที่เป็น Standards Fund จากรัฐบาลกลางซึ่งในอังกฤษคือเงินส่วนที่ได้รับจาก DFES ทั้งนี้ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวส่วนใหญ่ให้แก่สถานศึกษา แต่อาจเก็บส่วนหนึ่งไว้ใช้ในกิจการตามยุทธศาสตร์ชาติร่วมกันได้ นับตั้งแต่ปี 2000 สถานศึกษาในอุปถัมภ์ทุกแห่งในอังกฤษ

(ยกเว้นโรงเรียนอนุบาล) ได้รับการจัดสรรเงินในรูปแบบ “formula capital grant” จาก DfES ผ่านทางองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (ยกเว้น voluntary-aided schools ซึ่งได้รับเงินจาก DfES โดยตรง) เงินดังกล่าวสามารถนำไปใช้ในโครงการขนาดเล็ก แต่การจัดสรรเงินดังกล่าวต้องเป็นไปตามสูตรการเงินที่กำหนด

ข้อนำสังเกตประการหนึ่ง คือ เนื่องจากปัจจุบันรัฐบาลอังกฤษมีนโยบายให้เด็กและเยาวชนทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน กระทรวงการศึกษาและพัฒนาทักษะ (DfES) และองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงจับมือกันดำเนินโครงการด้านการศึกษาด้านนโยบายการศึกษาชาติให้ท้องถิ่น ภายใต้ข้อตกลงเชิงยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า “Education Compacts” ซึ่งเริ่มใช้เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2004 ข้อตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ

- ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะดำเนินโครงการที่รัฐบาลกลางกำหนดเป็นลำดับความสำคัญแรก
- องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะดำเนินการในท้องถิ่นในช่วงเวลา 18 เดือน
- ระบุโครงการที่กระทรวงการศึกษาและพัฒนาทักษะ (DfES) และองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะจัดสรรเงินและทรัพยากรให้เป็นพิเศษอย่างชัดเจน

### บทบาทของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา

ตามนัยแห่ง 1988 Education Reform Act (ERA) สถานศึกษาทุกแห่งต้องได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณยอดรวม (global budget) ให้สำหรับการบริหารบุคลากรและการบริหารงานอื่นๆ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาซึ่งมี school governors และผู้อำนวยการโรงเรียนร่วมเป็นกรรมการ เป็นผู้ตัดสินใจใช้งบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนตาม “Individual Schools Budget” การตัดสินใจดังกล่าวครอบคลุมการบริหารงานบุคคล การพิจารณาเงินเดือนและค่าจ้างบุคลากรให้เป็นไปตามข้อกำหนดของชาติ และการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการ ทั้งนี้กรรมการบริหารสถานศึกษา (Governors) จะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินเป็นรายงานประจำปีให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นได้รับทราบ

ในระยะแรกองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดจำนวนครู บุคลากรสนับสนุนการศึกษาที่โรงเรียนจะว่าจ้างได้ และเป็นผู้ดูแลงานบริหารบุคลากรและเงินเดือนทั้งหมด โรงเรียนมีอิสระในการบริหารการเงินเฉพาะในส่วนที่เรียกว่า “capital allowance” ซึ่งจัดสรรตามรายหัวนักเรียนเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ด้านการเรียน แต่นับตั้งแต่ปี 1990 ซึ่งมีการบริหารแบบ Local Management of Schools (LMS) เป็นต้นมา องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องเป็นผู้กำหนด LMS scheme (ต่อมารัฐบาลพรรคแรงงานซึ่งรับตำแหน่งในปี 1997

เปลี่ยนชื่อเป็น “Fair Funding”) โดยดำเนินการตามแนวทางและสูตรการจัดสรรด้านการเงินของ DFES แต่สามารถปรับให้เข้ากับท้องถิ่นได้ตามจำเป็น ทั้งนี้ LMS/Fair Funding scheme ต้องผ่านการอนุมัติจาก DFES ข้อดีของ LMS คือ สถานศึกษาได้รับเงินอุดหนุนเป็นก้อนโดยครูใหญ่และคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาสามารถพิจารณานำเงินก้อนดังกล่าวไปใช้ได้ตามลำดับความจำเป็น

ก่อนปี 2003 องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นแต่ละแห่งประมาณการรายได้แล้วหักค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่การศึกษา ค่าใช้จ่ายด้านงานบริการ/หนี้สิน เงินเกษียณอายุราชการและสวัสดิการ ฯลฯ เงินที่เหลือจึงนำมาใช้เป็น Local Schools Budget ซึ่งส่วนใหญ่จะให้แก่สถานศึกษาแต่ละแห่งเป็น Individual Schools Budget (ISB) แต่องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นยังคงสามารถนำเงินส่วนหนึ่งมาใช้สำหรับงานบริการส่วนกลางได้ อย่างไรก็ตาม DFES ต้องการให้องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นกันเงินส่วน Local Schools Budget ไว้ไม่เกิน 15% และให้จัดสรรเงินไม่น้อยกว่า 85% แก่สถานศึกษา เมื่อระบบบริหารการเงินใหม่ได้รับการนำมาใช้ในเดือนเมษายน 2003 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะรับประกันให้สมาชิกองค์กรบริหารท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้แก่สถานศึกษาไม่น้อยกว่าที่รัฐบาลกลางต้องการ จึงมีข้อบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้นโดยแบ่ง Education Formula Spending Share (EFSS) ซึ่งเป็นสูตร (formula) ที่ใช้คำนวณความต้องการด้านค่าใช้จ่ายทางการศึกษาสำหรับเด็กอายุ

3-16 ปีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 block ส่วนหนึ่งสำหรับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น หรือ LEAs Block อีกส่วนหนึ่งสำหรับสถานศึกษา หรือ Schools Block ซึ่งจำแนกออกเป็น 4 sub-block หลัก คือ

- กลุ่มนักเรียนอายุต่ำกว่า 5 ปี
- กลุ่มประถมศึกษา (5-11 ปี)
- กลุ่มมัธยมศึกษา (11-16 ปี) และ
- กลุ่มนักเรียนที่มีค่าใช้จ่ายสูง (high cost pupils)

ปี 2001/02 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือ Standard Spending Assessments เป็นเงิน 49.8 พันล้านปอนด์ ในจำนวนนี้เป็นงบประมาณทางการศึกษา (Education Standard Spending - ESS) 22.5 พันล้านปอนด์ เพิ่มจากปีที่ผ่านมา 1 พันล้านปอนด์หรือ 4.8% นอกจากนี้ยังจัดสรรเงินอุดหนุนประเภท Standards Fund ให้อีก 470 ล้านปอนด์หรือเพิ่มขึ้น 8.1% โดยนับรวมการเพิ่มเงินอุดหนุนการศึกษาพิเศษและการศึกษาเฉพาะทาง ในปี 2002/03 จะเพิ่ม ESS อีก 1.35 พันล้านปอนด์และปี 2002/03 อีก 1.4 พันล้านปอนด์ ดังนั้น ระหว่างช่วงปีงบประมาณ 2000/01 และ 2003/04 องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นในอังกฤษจึงได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นประมาณ 3% ต่อปี อย่างไรก็ตามสูตรที่ใช้คำนวณระบบการบริหารการเงินใหม่ปี 2003 ทำให้สถานศึกษาบางแห่งถูกตัดงบประมาณมากจนประสบปัญหา ในปีงบประมาณ 2004/05 รัฐบาลกลางจึงกำหนดให้เพิ่มเงินที่ให้เป็นค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน

(per pupil funding) แก่สถานศึกษาผ่าน Schools Block เป็น 3.4-4%

ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ การจัดสรรงบประมาณและแหล่งที่มาของรายได้ที่หลากหลายข้างต้นทำให้สถานศึกษามีความแตกต่างกันมาก บางแห่งยังคงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจำนวนมาก แต่มีความพยายามที่จะทำให้ระบบการบริหารการเงินมีความเสมอภาคมากขึ้น

#### 2.2.4 ระบบการจัดสรรเงินโดยการใช้สูตร (FORMULA FUNDING SYSTEM)

ภายใต้ข้อเสนอของสมุดปกเขียว “*Modernising Local Government Finance: A Green Paper*” ที่เริ่มใช้ในปี 2003<sup>17</sup> รัฐบาลกลางประเมินความต้องการในด้านค่าใช้จ่ายทางการศึกษา หรือ Education Formula Spending Share (EFSS) ของท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยใช้สูตร (formula) ซึ่งโดยทั่วไปคิดจากจำนวนนักเรียนในช่วงวัยเรียนระดับก่อนประถม ประถม และมัธยมศึกษา ซึ่งชี้วัดความด้อยโอกาสทางสังคม (indicators of social deprivation) ซึ่งเกี่ยวข้องกับความต้องการการเรียนรู้ (learning need) ตัวชี้วัดความยากลำบาก (scarcity index) ที่ประมาณจากความหนาแน่นของประชากรและปรับตามลักษณะพื้นที่ที่อยู่อาศัย

<sup>17</sup> สรุปลจาก Department of Education and Skills, *Technical Note on the New Education Funding System*, [retrieved 20/05/05] from <http://www.dfes.gov.uk/efsq/docs/THENEWFUNDINGSYSTEMtechnicalnote.doc>

จำแนกตามค่าเฉลี่ยรายได้ในพื้นที่ อย่างไรก็ตามสูตรดังกล่าวจะได้รับการปรับให้เข้ากับความต้องการและความแตกต่างและความต้องการในแต่ละท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันด้านการเงิน

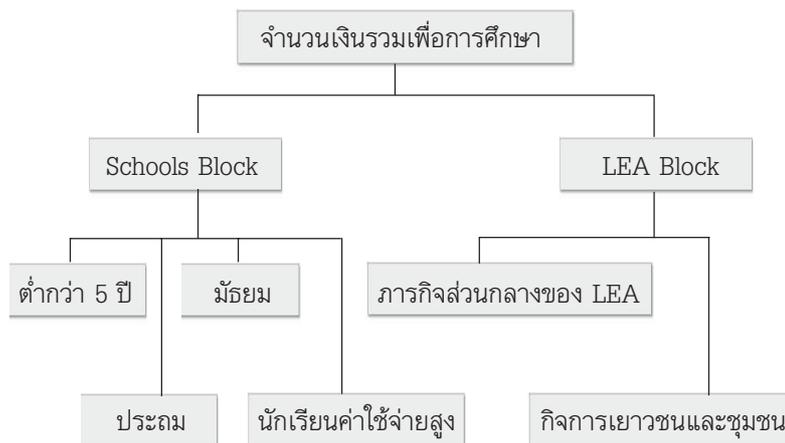
สูตรการเงินใหม่ (Education Formula Spending Share - EFSS) จำแนกออกเป็น Schools Block และ LEAs Block เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่แต่ละส่วนต้องรับผิดชอบ โดยมีสูตรคำนวณสำหรับแต่ละ block เป็นการเฉพาะ (ดูรายละเอียดใน Annex B) ในส่วน Schools Block เป็นการคำนวณตามกลุ่มอายุนักเรียน (Age-Weighted Pupil Unit - AWPU) ประกอบด้วย 4 sub-block หลัก คือ กลุ่มนักเรียนอายุต่ำกว่า 5 ปี กลุ่มประถมศึกษา (5-10 ปี) กลุ่มมัธยมศึกษา (11-15 ปี) และกลุ่มนักเรียนที่มีค่าใช้จ่ายสูง (high cost pupils)<sup>18</sup> ส่วน LEAs Block แบ่งเป็น

<sup>18</sup> LMS/Fair Funding scheme จัดสรรเงินให้สถานศึกษาตามจำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียนเรียนเป็นหลักโดยถ่วงน้ำหนักตาม AWPU เงินจำนวนไม่น้อยกว่า 75% จัดสรรตามจำนวนนักเรียน อีก 5% จัดสรรได้ตามความต้องการพิเศษด้านการศึกษานักเรียน อีก 20% ต้องใช้สำหรับความต้องการด้านการศึกษาอื่น (additional educational needs) หรือจัดสรรให้สถานศึกษาขนาดเล็กหรือใช้เกี่ยวกับโรงเรียนและที่ดิน เช่น อาคารเรียน ระบายน้ำ งานบำรุงรักษา และต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ เช่น อายุของอาคาร เป็นต้น นอกจากนี้สถานศึกษายังได้รับเงินชดเชยสำหรับค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้เป็นพิเศษสำหรับนักเรียนที่มีปัญหาการเรียนรู้อันจำเป็นต้องเรียนกลุ่มเล็ก กลุ่มนักเรียนที่ใช้ภาษาอื่น นอกจากนี้ยังมี Free School Meals (FSM) และค่าใช้จ่ายสำหรับ small capital works เป็น อาทิ

AWPU ครอบคลุมค่าใช้จ่ายสำหรับครู บุคลากรสนับสนุนทางการศึกษา วัสดุอุปกรณ์ และงานบริการ รวมทั้งงบดำเนินการของโรงเรียน

2 sub-block คือ เงินที่จัดให้กับเยาวชนและชุมชน (Youth and Community) กับภารกิจหลัก (Central Functions) ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นแต่ละ sub-block มีสูตรคำนวณค่าใช้จ่ายที่จะจัดสรรให้เป็นการเฉพาะดังแผนภูมิข้างล่าง (ดูรายละเอียดใน Annex C)

**แผนภูมิที่ 2** การจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาตามภารกิจขององค์กร



LEA Block คิดเป็นประมาณ 12% ของ EFSS ทั้งหมด เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเข้าเรียนในโรงเรียนของนักเรียน การใช้จ่ายในการรับเข้าศึกษา ค่าเดินทางมาโรงเรียน การประกันคุณภาพในโรงเรียน การประเมินผลการศึกษานักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ และยุทธศาสตร์การศึกษาทั่วไปที่กำหนดโดย Chief

Education Officer และเจ้าหน้าที่ ส่วน Schools Block เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้นักเรียนโดยตรงโดยไม่จำกัด เฉพาะนักเรียนในโรงเรียนขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น กล่าวคือ มีการจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งประมาณ 5% ให้โรงเรียนที่ไม่อยู่ในอุปถัมภ์ขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น เช่น โรงเรียนการศึกษาพิเศษ เป็นต้น (ดูสูตรการคำนวณได้ใน Annex D)

ภายใต้ระบบการบริหารเงินใหม่ การจัดสรรค่าใช้จ่ายในหมวดต่างๆ มีจำนวนเพิ่มขึ้นดังนี้

**ตารางที่ 4** งบการเงินที่เพิ่มขึ้นในสูตรการเงินเพื่อการศึกษา  
(Education Formula Spending)

	2002/03	2003/04	สัดส่วน ที่เพิ่มขึ้น
สูตรการเงินเพื่อการศึกษา £m	22,502.7	23,929.3	6.3%
เงินอุดหนุน (Grants) £m	409.0	500.0	n/a
ปรับเทียบบำนาญ (Pension Adjustment) £m	571.6	585.9	2.5%
รวมทั้งหมด £m	23,483.4	25,015.2	6.5%
รวมจำนวนนักเรียนอายุ 3-15 ปี	7,446,589	7,543,123	1.3%
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยรายหัว นักเรียน £m (National Average Funding per pupil)	3,154	3,317	5.2%

ที่มา: Rosalind Levacic, "Decentralizing and centralizing: the tensions between school autonomy and central government education policy initiatives in England, 1998-2004", p. 15

นอกจากการจำแนก Schools Block และ LEA Block ข้างต้น การบริหารการเงินเพื่อการศึกษา (EFSS) ระบบใหม่ยังมีลักษณะสำคัญอื่นๆ คือ ความเป็นธรรมตามแนวราบ (Horizontal Equity) การจัดสรรเงินตามความเหมาะสมและความต้องการ (Adequacy and Needs Based Funding) และความโปร่งใสและความเป็นอิสระ (Transparency and Accountability) สูตรการจัดสรรเงินระบบใหม่ยังคงความเป็นธรรมในแนวตั้ง (Vertical Equity)<sup>19</sup> ตามที่เคยปฏิบัติ แต่ได้ปรับปรุงความเป็นธรรมในแนวราบโดยใช้ basic per pupil entitlement หรือ unit cost สำหรับ schools block เพื่อให้ “จำนวนเงินพื้นฐาน” (basic amount) มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ “จำนวนเงินพื้นฐาน” ดังกล่าวประกอบด้วย

- จำนวนเงินขั้นต่ำ (minimum entitlement)
- AEN (Additional Educational Needs) เป็นจำนวนเงินขั้นพื้นฐานที่จัดสรรให้เฉพาะกลุ่มตามสัดส่วนของนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ (AEN)

<sup>19</sup> หลักการจัดสรรเงินเพื่อความเป็นธรรมในแนวตั้ง (vertical equity) คือ การจัดสรรเงินโดยคำนึงถึงค่าชดเชยในกรณีต่างๆ ปกติ LEA จัดสรรเงินให้สถานศึกษาโดยใช้ตัวชี้วัด (indicators) ด้าน learning needs of pupils หรือ family poverty ตัวชี้วัดที่นิยมใช้ มีอาทิ จำนวนนักเรียนในโรงเรียนที่มีสิทธิได้รับอาหารฟรี (Free School Meals), based-line tests, English as an Additional Language (ดูตัวอย่างสูตรการจัดสรร LEA funding formula ใน Annex E)

Minimum Entitlement เป็นจำนวนเงินขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนดให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียน ซึ่งหากไม่มี National Funding Formula กำหนดไว้ย่อมไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมดังกล่าว จำนวนเงินขั้นต่ำของการศึกษาระดับต่างๆ แสดงในตารางข้างล่างนี้

**ตารางที่ 5** จำนวนเงินขั้นต่ำคิดตามรายหัวนักเรียน  
(Basic entitlement per pupil)

	Minimum entitlement £	AEN in basic £	Total basic entitlement
นักเรียนอายุต่ำกว่า 5 ปี	2,389.91	158.92	2,548.83
นักเรียนประถม	1,846.22	158.92	2,006.14
นักเรียนมัธยม	2,496.7	162.46	2,659.16

ที่มา: DfES (2002), *Technical Note on the New Education Funding System*, para. 88.

Unit cost ของเงินพื้นฐาน (basic entitlement) มีฐานการคำนวณมาจาก Control Total หรือจำนวนรวมของเงินที่จัดสรรให้ block ต่างๆ ซึ่งคำนวณจากจำนวนเงินที่ได้รับในปีที่ผ่านมา และปรับเพิ่มสำหรับค่าใช้จ่ายทางการศึกษา (Education Spending - ESS) ในปีต่อไป จำนวนเงินที่สามารถนำมาจัดสรรเป็นเงินพื้นฐานเป็นเงินที่หัก AEN, Area Cost Adjustment และ Sparsity จาก ESS ในแต่ละ sub-block หลังจากนั้นจึงคำนวณจำนวนเงินทั้งหมดที่นำไปใช้เป็นเงินขั้นต่ำตามรายหัวนักเรียน (basic

entitlement per pupil) โดยนำจำนวนเงินที่ใช้ได้ทั้งหมดมาหารออกจากจำนวนนักเรียน ดังนี้

$$\text{จำนวนเงินขั้นต่ำตามรายหัวนักเรียน} = \frac{\text{จำนวนเงินทั้งหมด}}{\text{จำนวนนักเรียน}}$$

Control Total สำหรับปีงบประมาณ 2003/04 มีดังตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 6** การจัดสรร Control Total ให้กับ Education Sub-Blocks ปีงบประมาณ 2003/04

Education Formula Spending Share จำแนกตาม sub-block	Control total (£m) (จำนวนเงินที่ รัฐบาลจัดสรรให้)	ส่วนแบ่ง Control total %
<b>SCHOOLS BLOCK</b>		
กลุ่มอายุต่ำกว่า 5 ปี	2,600.6	10.4
กลุ่มประถม	8,242.2	33.1
กลุ่มมัธยม	8,835.3	35.5
นักเรียนที่มีค่าใช้จ่ายสูง (High-Cost Pupils)	2,304.5	9.2
<b>LEA BLOCK</b>		
ภารกิจหลักและงานส่วนกลางของ LEA	2,418.3	9.7
เยาวชนและชุมชน	512.9	2.1
<b>ส่วนแบ่งตามสูตรการเงิน เพื่อการศึกษาทั้งหมด (Total Education Formula Share)</b>	<b>24,913.81</b>	<b>100.0</b>

ที่มา: DfES (2002), Technical Note on the New Education Funding System, para. 8.

### 2.2.5 ความโปร่งใสของระบบการเงิน<sup>20</sup>

มาตรการต่างๆ เพื่อให้สาธารณชนเกิดความตระหนักเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานงบประมาณคือ

**องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น** ทุกเดือนมกราคม แต่ละปี องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่แจ้งให้สถานศึกษาแต่ละแห่งทราบยอดเงินที่คาดว่าจะได้รับจัดสรร (provisional budget allocation) สำหรับปีงบประมาณใหม่ (เมษายน-มีนาคม) จัดพิมพ์รายละเอียดการจัดสรรงบประมาณของทุกโรงเรียนเพื่อแสดงค่าใช้จ่ายขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทั้งในส่วนของงบประมาณที่จัดสรรให้โครงการตามภารกิจขององค์การและในส่วนสถานศึกษาโดยต้องชี้แจงสูตรการจัดสรรเงินที่ใช้ในการคำนวณด้วย การเปิดเผยรายละเอียดดังกล่าวในระดับชาติเพื่อที่ผู้เกี่ยวข้องจะได้สามารถเปรียบเทียบการใช้เงินขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต่างๆ โดยผู้สนใจทุกคนสามารถขอข้อมูลการเงินได้

ก่อนการจัดสรรงบประมาณ ร่างงบประมาณทั้งหมดของสภาบริหารท้องถิ่น (Council) จะต้องได้รับการเปิดเผยเพื่อให้สาธารณชนรับทราบและให้ข้อเสนอแนะโดยเฉพาะการเพิ่มอัตราภาษีเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือกรรมการบริหารสถานศึกษาร่วมมือกับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเก็บภาษี

<sup>20</sup> Rosalind Levacic and Peter Downes, *Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis*, *ibid.*, pp. 70-73.

จากประชาชนเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น โดยอ้างว่าต้องนำเงินไปจัดสรรให้สถานศึกษาให้ได้ในระดับเดียวกับปีที่ผ่านมา

### **คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Governing Body)**

คณะกรรมการบริหารการศึกษาทุกแห่งต้องได้รับรายงานจำนวนเงินที่สถานศึกษาได้รับ สถานศึกษาบางแห่งจัดโครงการฝึกอบรมและมอบเอกสารที่จำเป็นสำหรับทำความเข้าใจระบบบริหารการเงินและมักจะคัดเลือกกรรมการบริหารสถานศึกษาจากผู้ที่มีประสบการณ์ด้านบัญชีหรือธุรกิจ นอกจากนี้สถานศึกษาส่วนใหญ่ยังตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการด้านการเงินซึ่งมีหน้าที่จัดทำรายละเอียดงบประมาณของสถานศึกษาร่วมกับผู้อำนวยการโรงเรียนและต้องนำส่งรายละเอียดดังกล่าวให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นรับรองภายในวันที่ 15 เมษายนของทุกปี แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นมักไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการสถานศึกษา ส่วนกรรมการบริหารสถานศึกษามีหน้าที่เสนอรายงานการเงินให้ผู้ปกครองรับทราบและตรวจสอบการจัดการด้านการเงินของสถานศึกษาระหว่างการประชุมผู้ปกครองประจำปี

**ผู้จัดการโรงเรียน (School Managers)** มีแนวปฏิบัติใหม่ให้ผู้อำนวยการโรงเรียนที่เริ่มเข้าทำงานทุกคนเข้ารับการฝึกอบรมของ National Professional Qualification for Headship (NPOH) ซึ่งมีการอบรมทักษะด้านการจัดการด้านการเงินเพื่อให้มีความตระหนักและเข้าใจการบริหารการเงินมากขึ้น ปัจจุบันผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการในสถานศึกษาส่วนใหญ่มีการรวมตัวกันเป็น “ทีมผู้นำ” (leadership team) เพื่อพัฒนาความเชี่ยวชาญด้านการจัดการการเงิน โดยปกติจะมีไม่น้อย

กว่า 2 ทีม นอกจากนี้ในขั้นตอนให้คำปรึกษาผ่าน “School Forum” ครูใหญ่ยังมีสิทธิที่จะขอความกระฉ่างเพิ่มเติมจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) ได้ด้วย

**ครูประจำการในโรงเรียน** แม้ว่าส่วนใหญ่จะไม่ค่อยสนใจกิจการด้านการเงินแต่ตามข้อบังคับสถานศึกษาจะต้องแต่งตั้งผู้แทนครูที่มีความเข้าใจงบประมาณและการเงินเป็นกรรมการสถานศึกษาเพื่อให้ผู้แทนครูดังกล่าวรายงานให้คณะครูได้ทราบ นอกจากนี้สถานศึกษาบางแห่งโดยเฉพาะโรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่ยังได้จัดให้มี “LMS within the school” เพื่อให้มีการควบคุมการใช้จ่ายและการโอนงบประมาณ เช่น ให้หัวหน้าหมวดวิชามีส่วนร่วมตัดสินใจค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับหนังสือ ทรัพยากรที่จำเป็น เบี้ยเลี้ยง วันพักผ่อน และกิจการเกี่ยวกับบุคลากรสายสนับสนุน วิธีการดังกล่าวเป็นการสร้างความตระหนักให้ชุมชนโรงเรียนเห็นความเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่าย ตลอดจนสร้างเสริมความรู้สึกเป็น “เจ้าของ” และเป็นการเตรียมสร้างผู้บริหารระดับกลางให้มีความพร้อมที่จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้า “ทีมผู้นำ” ในอนาคต

### 2.2.6 ระบบตรวจสอบการบริหารการเงิน<sup>21</sup>

ระบบการตรวจสอบ (audit system) การเงินเพื่อการศึกษาแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ การตรวจสอบระดับสถานศึกษา (school

<sup>21</sup> Rosalind Levacic and Peter Downes, *Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis*, ibid, pp. 113-114.

level) ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายใน (internal audit) การตรวจสอบโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบภายนอก (external audit) โดย District Auditor การตรวจสอบในแต่ละระดับมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

**การตรวจสอบระดับสถานศึกษา** สถานศึกษาต้องปฏิบัติตามระเบียบการเงินที่บัญญัติไว้ตามนัย Schools Standards and Framework Act 1998 ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ครูใหญ่และคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Governing Body) รับผิดชอบงานด้านการเงินและสินทรัพย์ ดังต่อไปนี้

- การจัดระบบและรายงานการเงิน (financial systems and records)
- การฝากเงินในธนาคารและการจัดการเงินสด (banking and cash management)
- การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณและงบดำเนินการ (financial control of capital and revenue)
- การจัดการเงินทุนเอกชนและบัญชีการค้า (private funds and trading accounts)
- การจัดซื้อ จัดจ้าง และการชำระหนี้ (purchasing, payments and debt management)
- การตรวจสอบ (audit)
- ค่าใช้จ่ายและเงินเดือนของบุคลากร (personnel expenses and payroll)

- รายได้ (income)
- ความมั่นคงด้านการเงิน (cash security)
- สต็อก กิจการร้านค้า และสินทรัพย์ (stocks, stores and assets)

สถานศึกษาทุกแห่งต้องสมุดบัญชีธนาคารแสดงรายรับรายจ่ายทุกรายการรวมทั้งการจ่ายเงินเดือนให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) เข้ามาตรวจสอบได้ ในทางปฏิบัติสถานศึกษาขนาดใหญ่บางแห่งจะแต่งตั้งกรรมการบริหาร (governor) 1 คนซึ่งไม่ได้เป็นกรรมการด้านการเงิน (Finance Committee) ให้ทำหน้าที่เป็น “Responsible Officer” ทำการตรวจสอบรายงานการเงินเบื้องต้น ส่วนคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Governing Body) มีหน้าที่เพิ่มเติมในการตรวจสอบรายได้ส่วนที่นอกเหนือจากงบประมาณรัฐ เช่น เงินให้เปล่าจากผู้ปกครองและเงินบริจาค เป็นต้น โดยต้องตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบต่อองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นรายปี นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษายังมีหน้าที่รายงานข้อสงสัยหรือความผิดปกติใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานศึกษาหรือสภการบริหารท้องถิ่น หากตรวจสอบพบว่าเป็นความจริง Council’s Chief Executive ต้องเข้ามาดูแล

**การตรวจสอบภายใน** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งตั้งฝ่ายตรวจสอบภายในโดยมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในหรือ Local Authority’s internal auditors เป็นผู้ปฏิบัติงาน ฝ่ายตรวจสอบภายในดังกล่าวเป็นฝ่ายต่างหากแยกจากฝ่ายการศึกษา

ในการปฏิบัติงาน องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องดำเนินการตามมาตรา 151 ใน 1972 Local Government Act ที่กำหนดให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการด้านการเงินของโรงเรียน และมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะจัดให้มี “Scheme for Financial Management of Schools” ซึ่งต้องมีสาระสำคัญตามที่กำหนด และให้อำนาจผู้อำนวยการฝ่ายตรวจสอบ (Head of Audit) เข้าตรวจสอบสถานศึกษาและขอให้ส่งเอกสาร บันทึก ข้อมูลในคอมพิวเตอร์และทรัพย์สินอื่นใดของสภาที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบ

การตรวจสอบภายในดำเนินการตามรอบการตรวจสอบที่กำหนดไว้ โดยปกติโรงเรียนประถมได้รับการตรวจสอบทุก 4 ปี โรงเรียนมัธยมทุก 2 ปี อย่างไรก็ตามองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจดำเนินการต่างกันได้ สถานศึกษาแต่ละแห่งจะได้รับรายงานผลการตรวจสอบ หากพบว่าไม่ปฏิบัติตามข้อแก้ไขข้อเติม สถานศึกษาอาจถูกลงโทษได้ บทลงโทษที่ร้ายแรงที่สุดคือ ถอนใบอนุญาต

**การตรวจสอบภายนอก** ผู้ตรวจสอบประจำเขตหรือ District Auditors เป็นผู้ดำเนินการตามแนวทางการตรวจสอบระดับชาติที่ประกาศโดย Audit Commission ในการตรวจสอบภายนอก สถานศึกษาจะได้รับการสุ่มตรวจ ดังนั้น จึงมีสถานศึกษาจำนวนไม่มากนักที่จะได้รับการตรวจสอบในระดับนี้

### 2.3 การบริหารงานบุคคล

ตามนัยแห่ง Education Act 1944 การจัดการศึกษาใน ส่วนของงานบุคคลมีลักษณะเป็นสามประสานระหว่างกระทรวง การศึกษาและพัฒนาทักษะหรือ DfES องค์การบริหารการศึกษา ท้องถิ่น และครู โดยครูสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ผ่านทางองค์กรสหภาพครู และเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการทำให้ หลักสูตรการศึกษาชาติบรรลุเป้าหมายในทางปฏิบัติ<sup>22</sup> ในช่วง ดังกล่าวครูมีความมั่นคงในอาชีพจนกระทั่งมีการนำรูปแบบการ บริหารแบบ Local Management of Schools (LMSs) ซึ่งมี จุดมุ่งหมายในการยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนและการ บริหารงานมาใช้ในปี 1989 ทำให้มีการปรับโครงสร้างวิชาชีพครู ครั้งใหญ่โดยครูจะได้รับการประเมินตามผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อ ลัญญาจ้างงานในทำนองเดียวกับการจ้างงานอาชีพอื่น ในช่วงที่ ผ่านมาอังกฤษประสบปัญหาการจ้างครูที่มีคุณภาพในจำนวนที่ ต้องการจึงได้ริเริ่มโครงการใหม่ๆ สำหรับการคัดสรรครูประจำการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเงินเดือนและกำหนดภาระงานใหม่ เพื่อ ดึงดูดความสนใจให้บัณฑิตเข้ามาประกอบวิชาชีพครู ยุทธศาสตร์ที่ สำคัญในปัจจุบัน คือ School Workforce Remodelling มีการลง นามข้อตกลงเกี่ยวกับเงื่อนไขในการทำงานใน “Raising Standards

<sup>22</sup> *Reforms at Compulsory Education Level - United Kingdom*, retrieved [15/06/05] from [http://www.eurydice.org/Documents/ref/UK1reem\\_1.HTM](http://www.eurydice.org/Documents/ref/UK1reem_1.HTM)

*and Tacking Workload: A National Agreement*” เมื่อเดือนมกราคม 2003 เพื่อให้สถานศึกษาทำสัญญาเปลี่ยนแปลงการทำงานเพื่อยกระดับมาตรฐานและทบทวนการมอบหมายงานให้ครูได้ทำหน้าที่สอนอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลกลางแต่งตั้ง National Remodelling Team เป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำสถานศึกษาตามแนวคิดการปรับทั้งโรงเรียน (whole-school) ส่วนในระดับท้องถิ่นมีการตั้ง Remodelling Consultants ให้ทำงานร่วมกับ Remodelling Adviser ที่ได้รับการแต่งตั้งในองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่ง<sup>23</sup>

การฝึกหัดครูก่อนประจำการ การว่าจ้าง และการปฏิบัติงานของครูในอังกฤษสรุปได้ดังนี้

### 2.3.1 การผลิตครูก่อนประจำการ

รัฐบาลอังกฤษส่งเสริมการผลิตครูที่มีคุณภาพ เพื่อให้สถาบันฝึกหัดครูหรือ Initial Teacher Training (ITT) มีมาตรฐานตามเป้าหมายของชาติ ในปี 1983 รัฐบาลกลางจึงได้มีการจัดพิมพ์สมุดปกขาวเรื่อง “*Teaching Quality*” ซึ่งกำหนดให้สถาบันฝึกหัดครูเสนอหลักสูตรเพื่อขอรับการอนุมัติจาก Secretary of State เพื่อให้แน่ใจว่าหลักสูตรดังกล่าวจะทำให้ให้นักศึกษามีคุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับการขอรับรองวุฒิ (Qualified Teacher Status : QTS) การดำเนินการดังกล่าวเป็นการโอนอำนาจจาก

<sup>23</sup> *School Workforce Remodelling*, retrieved [15/06/05] from <http://www.teachernet.gov.uk>

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นกลับมาให้รัฐบาลกลางมากขึ้น โดย องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีบทบาทเป็นเพียงที่ปรึกษา ต่อมาช่วงปลายทศวรรษ 1980 เกิดปัญหาขาดแคลนครูจึงมีการ ทบทวนบทบาทของท้องถิ่นใหม่ภายใต้แผน “Licensed Teacher Scheme” ซึ่งบริหารงานโดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นซึ่ง ทำหน้าที่คัดเลือกนักศึกษาครู แต่โครงการนี้สิ้นสุดลงในปี 1997 และ มีการเปิด Graduate and Registered Teacher Programme ซึ่ง เป็นหลักสูตรฝึกหัดครูที่เน้นการฝึกทำงานขึ้นมาแทน ต่อมาในปี 1993 มีการเปิดหลักสูตร School-Centered Initial Teacher Training (SCITT) และหลักสูตรทางไกลของ Open University ให้บัณฑิต ครูได้ศึกษารายวิชาเพิ่มเติม

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการที่ Education Act 1994 ยุบ Council for the Accreditation of Teacher Education (CATE) และกำหนดให้ DfES จัดตั้ง Teacher Training Agency (TTA) เพื่อเป็นหน่วยงานยุทธศาสตร์ในการ ฝึกหัด พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งในวันที่ 1 กันยายน 2005 ที่จะถึงนี้ TTA จะปรับโครงสร้างองค์กรเป็น Training and Development Agency for schools (TDA) เพื่อประกันว่า สถาบันการศึกษาจะได้บุคลากร ข้อมูลข่าวสาร ค่าปรึกษา และการสนับสนุนที่ต้องการ ปัจจุบัน TTA ทำหน้าที่สำคัญในการ สรรหาผู้ที่มีความสามารถและมีความตั้งใจให้เข้ามาเป็นครู จัดฝึก อบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้ได้รับการรับรองวุฒิ (QTS) จัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาครูประจำการอย่างต่อเนื่อง วรรณรงค์

ให้สารสนเทศเชิงการตลาด (marketing communications campaign) ผ่านสื่อต่างๆ โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ ประชาสัมพันธ์ ตำแหน่งว่างในสถานศึกษาท้องถิ่นตามข้อมูลขององค์การบริหาร การศึกษาท้องถิ่น (LEAs) และเปิด website เพื่อการจ้างงานผ่าน The Teacher Recruitment Company หรือ Recruitment Strategy Managers<sup>24</sup>

รัฐบาลกลางยังมีบทบาทสำคัญในการผลิตและพัฒนาครู อีกทางหนึ่งผ่านทางมาตรการจูงใจด้านการเงินสำหรับนักศึกษา ในแต่ละหลักสูตร เช่น Training Bursary สำหรับนักศึกษา ฝึกสอนหลักสูตรปริญญาตรีสาขาวิชาการศึกษาหรือ Bachelor of Education (B.Ed) สัปดาห์ละประมาณ 500 ปอนด์ นักศึกษา หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงสาขาการศึกษา (Postgraduate Certificate in Education หรือ PGCE) ที่เรียนในอังกฤษได้รับ Training Salary ปีละ 6,000 ปอนด์หากศึกษาในหลักสูตร ประถมหรือมัธยมหรือหลักสูตรบัณฑิตศึกษาแต่ยังไม่ได้รับการ ว่าจ้างเป็นครู ที่สำคัญรัฐบาลมีโครงการ Golden Hellos ซึ่งเดิม นักศึกษาที่เรียนสาขาวิชาขาดแคลน คือ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาต่างประเทศสมัยใหม่ การออกแบบและเทคโนโลยี จะได้รับ เงินเพิ่มจากเงินเดือนอีกจำนวน 4,000 ปอนด์เป็นเงินก้อนแบบ lump-sum โดยผู้ได้รับทุนต้องเป็นครูที่ได้รับ QTS แล้ว ปัจจุบัน

<sup>24</sup> Teacher Training Agency, About the TTA. Retrieved [28/7/04] <http://www.tta.gov.uk/php/read.php>

โครงการ Golden Hellos ใหม่ นักศึกษาได้เงินเดือน (trainee salary) และได้รับค่าฝึกงานในสาขาวิชาขาดแคลนเฉพาะคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาต่างประเทศสมัยใหม่จำนวน 2,500 ปอนด์ กับได้รับเงินค่าฝึกสอนอีก 2,500 ปอนด์ซึ่งจะจ่ายให้ครั้งเดียวเมื่อได้รับ QTS ส่วนนักศึกษาหลักสูตรบัณฑิตศึกษาสามารถเลือกรับเงินไม่เกิน 5,000 ปอนด์ตามโครงการเดิม (training incentive 2,500 ปอนด์และเงินที่ได้รับหลังฝึกสอนปีแรกอีก 2,500 ปอนด์) หรือจะเลือกรับเงิน 10,000 ปอนด์ตามโครงการใหม่ (training incentive 6,000 ปอนด์และเงิน 4,000 ปอนด์หลังเริ่มฝึกงานสอนปีที่ 2)<sup>25</sup>

นอกจากนี้ยังมีการให้ Fast Track Salary and Bursary สำหรับครูที่ผ่านการศึกษาในโครงการ Fast Track Program ซึ่งอาจได้รับ Bursary มากถึง 11,000 ปอนด์ ตั้งแต่เริ่มเข้าเรียน Initial Teacher Training เป็นปีแรก มีงานทำในตำแหน่ง Fast Track teaching post โดยได้รับการบรรจุในชั้นเงินเดือนที่สูงกว่าปกติประมาณปีละ 2,000 ปอนด์ แบ่งเป็น Advanced Skills Teacher Pay Scales และ Leadership Pay Scales ตามมาตรการจูงใจ Fast Track recruitment and retention incentive แต่นักศึกษาหลักสูตรฝึกหัดครูระดับบัณฑิตศึกษาที่ได้รับการรับรองโดยทั่วไปจะได้รับ Teacher Training Bursary อย่างน้อย

---

<sup>25</sup> ดูรายละเอียดใน <http://www.tta.gov.uk/>

6,000 ปอนด์ โดยไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมโครงการ Fast Track แต่หากกำลังศึกษาเพื่อเป็นครูสอนวิทยาศาสตร์หรือคณิตศาสตร์ในโรงเรียนมัธยมจะได้รับเพิ่มเป็น 7,000 ปอนด์

### 2.3.2 การว่าจ้างและการใช้งาน

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEAs) มีฐานะเป็นนายจ้างครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนชุมชน (Community schools) ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนเต็มที่จากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และโรงเรียนประเภท Voluntary Controlled schools แต่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษายังคงมีหน้าที่บางประการเกี่ยวกับการคัดเลือกและการจ้างงานตามกฎหมายว่าด้วยการจ้างงาน (employment law) เช่น ต้องดูแลให้ไม่มีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน เป็นต้น ส่วนคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นนายจ้างของครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนประเภทการกุศล หรือ Foundation schools และ Voluntary Aided schools คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจึงเป็นผู้พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกและการจ้างงานครู เช่น การกำหนดจำนวนรับครูผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องการ และการพิจารณาต่อสัญญาจ้างโดยคำนึงถึงงบประมาณที่มีอยู่ ในบางกรณีคณะกรรมการฯ อาจขอคำปรึกษาจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นด้วย แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามักจะมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการแทน

โดยสรุป คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่สำคัญด้านงานบริหารบุคคล คือ<sup>26</sup>

**1) การคัดเลือก แต่งตั้งครูผู้สอน บุคลากรสายสนับสนุน และผู้บริหารสถานศึกษา** คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบุคลากรและการว่าจ้าง จำนวนบุคลากรที่ต้องการรับสมัครใหม่ และรับแทนตำแหน่งเดิม คณะกรรมการฯ อาจมอบอำนาจให้กรรมการคนใดคนหนึ่ง หรือคณะกรรมการหรือผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน โดยปกติ ผู้อำนวยการโรงเรียนจะเป็นผู้ดำเนินการบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากร ในการรับสมัคร คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติที่ต้องการและนำเสนอต่อองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ระหว่างการคัดเลือก Chief Education Officer (CEO) ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและผู้อำนวยการโรงเรียนมีสิทธิเข้าร่วมสังเกตการณ์และให้คำแนะนำได้ แต่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องบรรจุครูที่ได้รับการคัดเลือก และนำเสนอถึงว่าองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีสิทธิโยกย้ายครูไปทำงานในโรงเรียนอื่น แต่มีสิทธิเสนอผู้สมัครเข้าทำงานคนอื่นที่เห็นว่ามีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของสถานศึกษา คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาต้องประกาศรับสมัครเป็นการทั่วไป ยกเว้นกรณีต้องการ

---

<sup>26</sup> *Staffing - Overview*, retrieved [10/06/05] from <http://www.governor.net.co.uk/>

รับบุคคลที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเสนอหรือรับผู้ที่ทำงานในโรงเรียนอยู่แล้ว<sup>27</sup>

ส่วนการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหาร จะดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ในกรณีรับสมัครผู้อำนวยการโรงเรียน สถานศึกษาต้องประกาศรับสมัครเป็นการทั่วไปในระดับชาติ และแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาผู้สมัครโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา Chief Education Officer (CEO) ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นหรือผู้แทนอาจเข้ามาให้คำแนะนำได้ แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนตัดสินยกเว้นเป็นผู้แทนในคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา อย่างไรก็ตามคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครต้องนำคำปรึกษาขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมาพิจารณา หากไม่เห็นด้วยต้องทำคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรโดยผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ทั้งนี้ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องแต่งตั้งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา

ในการสมัครเข้าทำงาน “นายจ้าง” ซึ่งอาจเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาแล้วแต่

---

<sup>27</sup> Alistair Ross and Merryn Hutchings, *Attracting, Developing, and Retaining Effective Teachers in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, OECD Country Background Report, March, 2003, p. 61-62.

กรณี มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครทั้งด้านวุฒิการศึกษา ใบรับรองสุขภาพ และหากเป็นตำแหน่งที่ต้องทำงานใกล้ชิดกับเด็ก ต้องมีการตรวจประวัติอาชญากรรมด้วย ส่วนผู้อำนวยการโรงเรียน maintained หรือ non- maintained special school ที่เริ่มเข้าทำงานเป็นครั้งแรก ต้องผ่านการฝึกอบรมของ National Professional Qualification for Headship (NPOH) นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังมีหน้าที่ดูแลให้ครูใหม่ (Newly Qualified Teachers - NQT) ที่ได้รับใบรับรองวุฒิ (QTS) หลังเดือนพฤษภาคม 1999 ได้รับการอบรมในช่วงเริ่มทำงาน (induction period) ทั้งนี้ในการแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งต่างๆ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นอาจให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา แต่การตัดสินใจสุดท้ายอยู่ที่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา

### 2) การรับเรื่องร้องทุกข์ และการดำเนินการทางวินัย

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบกำหนดระเบียบข้อบังคับด้านวินัยสำหรับบุคลากรทุกประเภท วางแนวปฏิบัติในการจัดการกรณีบุคลากรขาดความสามารถในการทำงาน ตลอดจนกำหนดแนวทางและขั้นตอนการร้องทุกข์เกี่ยวกับการจ้างงาน เช่น พฤติกรรมของนายจ้างหรือเด็กนักเรียนในความดูแล นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้อำนวยการโรงเรียนยังมีอำนาจสั่งพักงานบุคลากรโดยให้ได้รับค่าจ้าง แต่ผู้ที่มีสิทธิสั่งยกเลิกการจ้างงาน คือ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา

3) การให้ออกและการอนุมัติให้ลาออก คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียน

เป็นผู้ตัดสินในเบื้องต้นหากมีกรณีต้องพิจารณาให้ไล่อุคลากรออกอย่างไรก็ตามคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะต้องตั้งกรรมการบริหารสถานศึกษาอย่างน้อย 3 คนเพื่อรับเรื่องอุทธรณ์ นอกจากนี้บุคคลที่เป็นนายจ้างต้องรายงานเรื่องการให้บุคลากรออกจากงานต่อกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทักษะ (DfES) และ General Teaching Council

**4) การกำกับดูแลผลการปฏิบัติงาน (Performance Management)** เดิม DfES กำหนดว่าองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการครูผู้สอนเพื่อให้แน่ใจว่าสถานศึกษาได้ให้ครูปฏิบัติงานโดยได้ใช้ความรู้ความสามารถ และมีความทุ่มเทต่อการทำงาน แต่ Education Act 1988 ได้มอบอำนาจดังกล่าวมาให้สถานศึกษา คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจึงมีหน้าที่จัดให้มีนโยบาย School Performance Management เพื่อยกระดับคุณภาพการสอน และดูแลให้สถานศึกษาปฏิบัติตาม อาทิ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีสำหรับครูผู้สอน และแต่งตั้งกรรมการสถานศึกษา 2-3 คนให้ทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนด้วยความเชื่อว่านอกจาก Performance Management จะช่วยยกระดับมาตรฐานการศึกษาแล้ว ยังทำให้ครูมีความพึงพอใจในการทำงาน และได้รับการพัฒนาวิชาชีพและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างเต็มที่

ในระยะแรก องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของครูผู้สอนตั้งแต่ปีแรกที่เข้าทำงานซึ่ง

เป็นปีทดลองงาน และอาจมีการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบจากส่วนกลาง เข้ามาร่วมตรวจสอบด้วย Education Act 1986 (ฉบับที่ 2) มีข้อบังคับให้สถานศึกษาตรวจสอบคุณภาพครูผู้สอน และด้วยเหตุนี้จึงได้ยกเลิกการให้ครูทดลองปฏิบัติงานนับตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 1992

5) การพิจารณาเงินเดือนและการปฏิรูปบุคลากรโรงเรียน (School Workforce Reform) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา มีหน้าที่วางนโยบายเกี่ยวกับค่าจ้าง ซึ่งตาม Performance Management (2000) กำหนดให้สถานศึกษาให้เงินเดือนผู้อำนวยการและครูโรงเรียนตามผลงาน นอกจากนี้ในเดือนสิงหาคม 2003 รัฐบาลกลางยังประกาศให้ครูได้รับเงินเดือนตามผลงานที่ประเมินจากผลการทดสอบและความประพฤติของนักเรียน ทั้งนี้ ก่อนวันที่ 1 กันยายนของทุกปี คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา จะได้รับเอกสาร *Schools Teachers' Pay and Conditions* ซึ่งเป็นข้อเสนอเงินเดือนของ Secretary of State ที่ผ่านที่ประชุมสมาชิกรองคํารสสภาพครู หรือ Independent School Teachers' Review Body (STRB) แล้ว ทั้งนี้ โดยทั่วไปเงินเดือนครูแบ่งเป็น<sup>28</sup>

■ Main Pay Scale มีชั้นเงินเดือน 6 ชั้นสำหรับครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานตามการมอบหมายงานตามปกติ โดยครูอาจได้รับเงินเดือนแรกเข้าได้มากกว่าปกติหากมีประสบการณ์

<sup>28</sup> *Teachers' pay and conditions - Overview*, retrieved [20/06/05] from <http://www.governor.net.co.uk>

- Upper Pay Scale มีขั้นเงินเดือน 3 ขั้นสำหรับผู้ที่ปฏิบัติงานในระดับทำหยาบมากกว่างานปกติ หรือผู้ที่มีเงินเดือนอยู่ในขั้นสุดท้ายของ Main Pay Scale

- Advanced Skills Teachers (ASTs) มีขั้นเงินเดือนต่างหากสำหรับครูที่ไม่ต้องการเปลี่ยนไปทำงานในตำแหน่งบริหาร แต่จะต้องให้การช่วยเหลือและฝึกฝนครูคนอื่นนอกเหนือจากงานสอน

ส่วนครูที่ผ่านหลักสูตรเร่งรัด (Fast Track Teachers) และบุคลากรสายสนับสนุนมีขั้นเงินเดือนต่างหาก นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีหน้าที่ดูแลการใช้งานบุคลากร การกำหนดภาระงานของผู้บริหารที่คำนึงถึงการแบ่งเวลาทำงาน และการใช้ชีวิตประจำวัน และดูแลให้บุคลากรทุกคนได้รับการฝึกอบรมที่เหมาะสมตามที่กำหนดไว้ใน National Agreement on Workforce Remodeling

ปัจจุบันอังกฤษมีนโยบายปฏิรูปโครงสร้างบุคลากรโรงเรียนโดย DfES ประกาศข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาในปี 2005 เรื่องการทบทวนโครงสร้างบุคลากรหรือ Review of Staffing Structure กำหนดให้ผู้อำนวยการ คือ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาหรือองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น แล้วแต่กรณี กับหน่วยงาน Pupil Referral Units (PRUs) ทบทวนโครงสร้างบุคลากรทั้งด้านการบริหารและการมอบหมายงานให้เอื้อต่อการยกระดับคุณภาพมาตรฐานการเรียนการสอนมากที่สุด โดยให้พิจารณา School Improvement Plan เป็นหลัก แต่

สถานศึกษาอาจขอคำปรึกษาเพิ่มเติมจากผู้เกี่ยวข้อง เช่น school bursar ที่ปรึกษาด้านหลักสูตรและทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น บุคลากรโรงเรียนซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้นำกรรมการบริหารสถานศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วนำเสนอแผนดำเนินการให้ DfES ทราบภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2005 โดยตั้งเป้าหมายว่าจะแล้วเสร็จภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2008 ข้อบังคับดังกล่าวใช้กับสถานศึกษาที่ได้รับการอุปถัมภ์ทั้งหมด ทั้งโรงเรียนชุมชน โรงเรียนการกุศล สถานศึกษาอาสาสมัคร (voluntary schools) โรงเรียนการศึกษาพิเศษ และโรงเรียนอนุบาลภายใต้อุปถัมภ์<sup>29</sup>

### 2.3.3 การพัฒนาวิชาชีพ

อังกฤษให้ความสำคัญต่อการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง ทั้งครูบรรจุใหม่และครูประจำการ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่จัดหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง ในส่วนครูบรรจุใหม่ ตามนัยแห่ง Teaching and Higher education Act 1998 ครูใหม่ที่ได้รับการรับรองวุฒิ (Newly Qualified Teachers - NQTs) หลังเดือนพฤษภาคม 1999 และได้รับการว่าจ้างตั้งแต่ 1 ภาคการศึกษาขึ้นไปต้องได้รับการดูแลในระบบพี่เลี้ยง (Induction Support Programme) เป็นเวลา 3 ภาคการศึกษาหรือเทียบเท่า นับตั้งแต่วันเริ่มงานเพื่อช่วยพัฒนาให้เป็นครูมืออาชีพ ในเดือน

<sup>29</sup> *Review of the School Staffing Structure: Guidance for Schools in England*, retrieved [20/06/05] from <http://www.teachernet.gov.uk/>

พฤษภาคม 2003 Teacher Training Agency (TTA) ภายใต้ การปรึกษาของโรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันสร้าง Career Entry and Development Profile (CEDP) เป็น แนวทางให้ครูวางแผนพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องร่วมกับครูผู้ฝึก ในสถาบันฝึกหัดครูและครูพี่เลี้ยงในโรงเรียนในช่วง 3 ระยะ คือ ปี สิ้นสุดท้ายของการฝึกสอน ช่วงเริ่มเข้าทำงานเป็นครูใหม่และรับการ ดูแลในระบบพี่เลี้ยง กับช่วงสุดท้ายในระบบพี่เลี้ยง เมื่อจบโครงการ ครูใหม่จะได้รับการประเมินตามเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรฐานชาติ สำหรับการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูซึ่งมีทั้งมาตรฐานสำหรับการรับรองวุฒิ การเพิ่มพูนความรู้และทักษะในวิชาชีพ และการเพิ่มความชำนาญ ในเนื้อหาเฉพาะรายวิชา General Teaching Council for England (GTCE) จะรับลงทะเบียนเพื่อขอหรือต่อใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพเฉพาะครูที่ผ่านการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานชาติเท่านั้น

ผู้อำนวยการโรงเรียนมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ การ จัดการให้ครูใหม่ทุกคนในโรงเรียนมีพี่เลี้ยงดูแลโดยคัดเลือกครูที่มี ประสบการณ์มาเป็นครูพี่เลี้ยงและมอบหมายภาระงานที่เหมาะสม กับการให้ข้อเสนอแนะต่อองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นเกี่ยวกับ ผลการปฏิบัติงานของครู ส่วนองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น มีหน้าที่สร้างความเข้าใจให้สถานศึกษาในท้องถิ่นเกี่ยวกับบทบาท ด้านการจัดครูพี่เลี้ยง เป็นผู้พิจารณาว่าครูที่เข้ารับการอบรมใน ช่วงแรกของการทำงานนี้ผ่านเกณฑ์มาตรฐานหรือไม่ โดยต้องรับ ฟังความเป็นของผู้บริหารโรงเรียนประกอบการพิจารณา และ แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวต่อครู ผู้อำนวยการโรงเรียน และ

GTCE ในบางกรณี องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นอาจเสนอให้ขยายระยะเวลาการทำงานภายใต้การดูแลของครูพี่เลี้ยงด้วยก็ได้<sup>30</sup>

## 2.4 การบริหารงานวิชาการ

Education Reform Act 1988 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการที่สำคัญ คือ

- การประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาชาติ (ตั้งแต่ปี 1990)
- การทดสอบในช่วงชั้น (key stage) แนวใหม่สำหรับวิชาภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์ สำหรับนักเรียนอายุ 7, 11, 14 ปี
- การเผยแพร่ผลการทดสอบการเรียนรู้ในแต่ละช่วงชั้น GCSE และ GCE ต่อสาธารณะ
- การตั้งสำนักมาตรฐานการศึกษาหรือ Office for Standards in Education (OFSTED) เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 1993 เฉพาะองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEAs) เริ่มเมื่อปี 1998
- การกำหนดให้โรงเรียนตั้งเป้าหมายสำหรับผลการสอบวิชาการ (ตั้งแต่ปี 1998)
- การกำหนดให้องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นวางแผนพัฒนาการศึกษา (ตั้งแต่ปี 1999)

<sup>30</sup> TTA, *Teacher Induction*, retrieved [1/07/05] from <http://www.tta.gov.uk/>

การดำเนินการกิจด้านต่างๆ ข้างต้นสรุปได้ดังนี้

#### 2.4.1 หลักสูตรและการเรียนการสอน

##### รัฐบาลกลาง

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและสถานศึกษามีหน้าที่จัดการศึกษาให้เป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้การจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรได้มาตรฐาน รัฐบาลกลางจึงได้ตั้งสำนักมาตรฐานการศึกษา (OFSTED) เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่นให้ได้มาตรฐานกลางและตั้งคณะกรรมการหลักสูตรและประเมินผลหลักสูตรโรงเรียน (Qualifications and Curriculum Authorities - QCA) คณะกรรมการชุดดังกล่าวในอังกฤษมีสมาชิกประมาณ 10 -15 คน ทำหน้าที่เกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาชาติ (National Curriculum) หลักสูตรที่สถานศึกษาจัดให้ตรงตามสภาพแวดล้อมและความต้องการของท้องถิ่น และจัดทดสอบรายวิชาหลักตามช่วงชั้นทั้ง 4 สรุปได้ดังนี้<sup>31</sup>

1) พิจารณาหลักสูตรของสถานศึกษาที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดเอง และดำเนินการตรวจสอบและประเมินผลสถานศึกษาทุกประเภท

2) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีศึกษาเกี่ยวกับหลักสูตร และการตรวจสอบและประเมินโรงเรียน

<sup>31</sup> กมล สุตประเสริฐ, อ้างแล้ว, หน้า 44 -45.

3) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีศึกษาเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร และการตรวจสอบและประเมินโรงเรียน

4) จัดพิมพ์และเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร การตรวจสอบและประเมินโรงเรียน

5) ประสานงานกับองค์กรตรวจสอบคุณภาพ (auditing body) และการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง

6) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาเห็นชอบคุณภาพภายใน

7) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีศึกษาตามที่รัฐมนตรีศึกษามอบหมาย และ

8) ดำเนินการกิจกรรมต่างๆตามที่รัฐมนตรีศึกษามอบหมาย

รัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลการจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยการจัดสรร Standard fund หรือเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการปรับปรุงโรงเรียน การปรับปรุงการเรียนการสอน การดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ชาติ อาทิ National Literacy and Numeracy Strategies ซึ่งมีตัวอย่างโครงการเช่น โครงการ Excellence in the Cities ซึ่งมุ่งยกระดับมาตรฐานการศึกษาในเขตด้อยโอกาส การปฏิรูปหลักสูตรสำหรับนักเรียนช่วงอายุ 14-19 ปี หรือ Key Stage 3 National Strategy ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะยกระดับมาตรฐานการศึกษาของเด็กในช่วงอายุ 11 - 14 ปี ที่เรียนในโรงเรียนเขตที่มี

ความเสียเปรียบ (disadvantaged areas) ด้วยการจัดการเรียน การสอนสู่ความเป็นเลิศด้านภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) วิชาพื้นฐาน และความประพฤติ

### องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการยกระดับมาตรฐานการศึกษาด้วยการสนับสนุนให้สถานศึกษาได้ ปรับปรุงตนเองอย่างเต็มศักยภาพ จัดทำฐานข้อมูลสถานศึกษา ทุกแห่งในเขตรับผิดชอบเพื่อจะได้รับทราบขีดความสามารถและ ความจำเป็นในการได้รับการสนับสนุนของสถานศึกษา แลกเปลี่ยน ตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practice) ในสถานศึกษาทั้งใน ท้องถิ่นของตนและพื้นที่อื่น องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้อง ทำงานร่วมกับสมาคมกรรมการสถานศึกษา สมาคมครูและผู้ปกครอง และ “หุ้นส่วนด้านวิชาการ” อื่นๆ ในลักษณะกัลยาณมิตร (critical friend) เพื่อสร้างเครือข่ายทางวิชาการ การดำเนินงานขององค์การ บริหารการศึกษาท้องถิ่นอยู่ภายใต้หลักการ “Best Value” โดย อาจเป็นผู้ดำเนินการกิจด้านต่างๆ ด้วยตนเอง หรือดำเนินงาน ร่วมกับหุ้นส่วนนอกชุมชน หรือซื้อบริการหากจำเป็นต้องอาศัย ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งนี้ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น จะได้รับการประเมินโดยพิจารณาจากเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผน พัฒนาการศึกษาซึ่งรวมถึงการวัดผลงานของสถานศึกษา ข้อมูล การบริหารงานด้านการเงิน และผลการประเมินคุณภาพภายนอก

ของ OFSTED และคณะกรรมการตรวจสอบคุณภาพ (Audit Commission)<sup>32</sup>

การรับเงินอุดหนุนภายใต้หลักการ Fair Funding เป็นช่องทางให้รัฐบาลกลางกำกับให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพิ่มเม็ดเงินที่จัดสรรให้สถานศึกษา ปี 2001-02 องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดสรรเงินให้สถานศึกษา 85% ของเงินทั้งหมดที่ได้รับจากรัฐบาลกลางและเพิ่มขึ้นในปีต่อไป และเพื่อให้การบริหารงานการศึกษาในโรงเรียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีวิธีบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (strategic management) เพื่อดำเนินภารกิจดังนี้<sup>33</sup>

**1) การจัดการศึกษาเพื่อเด็กที่มีความต้องการพิเศษ (Special Education Needs)** มีหลักประกันว่าเด็กที่มีความต้องการพิเศษทุกคนจะได้รับการศึกษาที่เหมาะสม โดยปกติ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะจัดสรรเงินอุดหนุนที่จำเป็นให้สถานศึกษาที่เด็กกลุ่มดังกล่าวเข้าเรียน เพื่อให้ได้รับบริการที่มีคุณภาพจากครูสอนเด็กพิเศษและนักจิตวิทยาและบุคลากร

<sup>32</sup> DfEE, *Code of Practice on Local Education Authority - School Relations*, retrieved [11/05/05] from [http://www.ipfbenchmarking.met/consultancy\\_dfes\\_update/r45\\_codeofpracticeonleaschoolrelations.pdf](http://www.ipfbenchmarking.met/consultancy_dfes_update/r45_codeofpracticeonleaschoolrelations.pdf)

<sup>33</sup> DfEE, *The role of the Local Education Authority in school education*, retrieved [11/05/05] from <http://www.standards.dfes.gov.uk/la.ped/roleofLEAs.pdf?version=1>

การศึกษาที่จำเป็นอื่นๆ ทั้งนี้ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น อาจขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้าน สุขภาพและสังคม

**2) การให้โอกาสในการเข้าโรงเรียนและการรับส่งนักเรียน (Access and school transport)** มีหลักประกันว่า เด็กทุกคนจะมีที่เรียนตั้งแต่ระดับการศึกษาปฐมวัย ดูแลให้ นโยบายการรับนักเรียนเข้าสถานศึกษามีความยุติธรรมซึ่งโดยปกติจะจัดผ่าน Admission Forum ควบคุมดูแลให้บิดามารดา ผู้ปกครองส่งบุตรและผู้อยู่ในความดูแลไปเข้าสถานศึกษา บริหารจัดการค่าใช้จ่ายสำหรับการก่อสร้างอาคารสถานที่ภายใต้แผน Asset Management Plan ตลอดจนดูแลให้สถานศึกษามี เครือข่ายข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ นอกจากนี้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นยังมีหน้าที่จัดบริการรับส่งนักเรียนที่มีความจำเป็นโดยเฉพาะสถานศึกษาในเขตชนบท ให้การสนับสนุน สิทธิของบิดามารดา ผู้ปกครองในการเลือกสถานศึกษาให้บุตร และผู้อยู่ในความดูแลของตน

**3) พัฒนาสถานศึกษาและป้องกันปัญหาอุปสรรค (School improvement and tackling failure)** ทำหน้าที่ สนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษา ดูแลให้มีข้อมูลที่จำเป็น สำหรับการกำหนดเป้าหมายด้านวิชาการและการดำเนินงานให้ บรรลุเป้าหมายดังกล่าวสำหรับนักเรียนทุกกลุ่มโดยต้องคำนึงถึง นักเรียนที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือต่างวัฒนธรรม ให้ความสำคัญกับ สถานศึกษาที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เช่น โรงเรียนที่มี

ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ และมีหน้าที่รับผิดชอบกว้างแผนพัฒนาการศึกษาซึ่งได้ประมวลเป้าหมายของสถานศึกษาและองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นไว้ด้วยกัน

4) **ให้การศึกษแก่นักเรียนที่พักการเรียนและให้สวัสดิการนักเรียน (Educating excluded pupils and pupil welfare)** ดูแลให้นักเรียนที่ถูกสั่งให้พักการเรียนหรือนักเรียนที่มีเหตุจำเป็นต้องลาพักการเรียนได้รับการศึกษาที่เหมาะสม เช่น ให้นักเรียนออกโรงเรียนแก่นักเรียนที่มีปัญหาสุขภาพ ดูแลให้นักเรียนดังกล่าวกลับมาเข้าโรงเรียนได้เมื่อสามารถกระทำได้ และดูแลให้นักเรียนที่มีปัญหาด้านพฤติกรรมได้รับความช่วยเหลือในการปรับปรุงตนจากบุคลากรที่มีอยู่ในโรงเรียนหรือแหล่งอื่นหากจำเป็น

#### สถานศึกษา

ในการดำเนินงานด้านวิชาการ สถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อพฤติกรรมและผลการเรียนของนักเรียน นอกจากนี้อำนาจหน้าที่บริหารจัดการด้านการเงิน งานอาคารสถานที่ งานบุคคล เช่น การแต่งตั้ง ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร และการจ่ายเงินเดือนเพื่อให้การบริหารงานของสถานศึกษามีประสิทธิภาพสูงแล้ว คณะกรรมการบริหารสถานศึกษายังมีหน้าที่กำหนดเป้าหมายในการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนและดูแลการจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาชาติ ทั้งนี้ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องเป็นผู้นำทางวิชาการ มีอำนาจในการบริหารหลักสูตรและเลือกรูปแบบการบริหาร การจัดการเรียนการสอน การจัดบรรยากาศและสิ่งอำนวยความสะดวก

สะดวกเพื่อให้อำนาจให้ครูสามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมาย และคุณภาพที่กำหนด

บทบาทของสถานศึกษาในด้านวิชาการที่สำคัญมีดังนี้<sup>34</sup>

1) การบริหารหลักสูตรวิชาการ และศาสนา (Secular Curriculum and Religious Education) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีหน้าที่ดูแลให้สถานศึกษาบริหารหลักสูตรวิชาการให้เป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติ พิจารณาข้อเสนอนโยบายด้านหลักสูตรและการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จำเป็น ซึ่งผู้อำนวยการโรงเรียนนำเสนอปีละครั้ง ส่วนการศึกษาด้านศาสนา องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารการศึกษา และผู้อำนวยการโรงเรียน maintained school ต้องดูแลให้ทำการสอนโดยสอดคล้องกับหลักสูตรพื้นฐาน (basic curriculum) ที่สถานศึกษาใช้

โรงเรียนประถมและมัธยมที่ได้รับเงินอุดหนุนไม่สามารถเก็บค่าหนังสือและอุปกรณ์การเรียน ค่าเล่าเรียน และค่าสมัครเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้ แต่ Education Reform Act 1988 อนุญาตให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเก็บเงินค่ากิจกรรมนอกหลักสูตรได้หากไม่เป็นส่วนหนึ่งของการสอบหรือกิจกรรมที่จัดตามข้อกำหนดในหลักสูตร

---

<sup>34</sup> DfEE, *Guidance: Roles of Governing Bodies and Head Teachers*, retrieved[12/06/05] from <http://www.governor.net.co.uk/link/Attachments/ACFF3.doc>

ชาติหรือการศึกษาด้านศาสนา ส่วนกิจกรรมที่จัดในเวลาเรียนต้องเป็นบริการที่จัดให้เปล่า ยกเว้นค่าเรียนพิเศษด้านดนตรีที่เป็น การเรียนเพิ่มเติมจากหลักสูตรการศึกษาชาติ และสถานศึกษา อาจขอเงินบริจาคจากผู้ปกครองได้

**2) การกำหนดมาตรฐานการศึกษาและเป้าหมาย (Standards and target setting)** ภายในวันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีหน้าที่กำหนด เป้าหมายด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนเมื่อสิ้นสุด ช่วงชั้นที่ 2 และ 4 ในปีการศึกษาต่อไป และต้องเผยแพร่เป้าหมาย ดังกล่าวในรายงานประจำปีของสถานศึกษา

**3) การรับนักเรียนเข้าศึกษา (Admissions)** องค์การบริหาร การศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาการรับนักเรียนเข้าศึกษา ในโรงเรียนประเภท community และ voluntary controlled แต่ สามารถมอบหน้าที่ให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้โดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ส่วนโรงเรียนประเภท foundation และ voluntary aided คณะกรรมการบริหาร สถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ คณะกรรมการพิจารณารับนักเรียน (admission authority) เป็นผู้กำหนดนโยบายการรับเข้าศึกษาทั้ง การรับเข้าศึกษาประจำปีและระหว่างชั้นเรียนรวมทั้งพิจารณา ขอร้องเรียนในเรื่องดังกล่าว นักเรียนที่มีความต้องการพิเศษอาจ ยื่นคำร้องขอเข้าศึกษาในโรงเรียนสำหรับเด็กพิการหรือโรงเรียน เฉพาะด้าน สถานศึกษาต้องนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษาร่วมกับ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ผู้อำนวยการโรงเรียน และ

ผู้ปกครอง ส่วนผู้อำนวยการโรงเรียนจะรับผิดชอบการรับเข้าศึกษาเฉพาะกรณีดำเนินงานตามปกติ

**4) การพักการเรียน (Exclusions)** คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาในโรงเรียนประเภท maintained school ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยนักเรียนเพื่อพิจารณาการพักการเรียนชั่วคราวทั้งระยะสั้นหรือระยะยาว ผู้อำนวยการโรงเรียนมีอำนาจพักการเรียนนักเรียนได้รวมเวลาไม่เกิน 45 วันต่อปี และสามารถสั่งพักการเรียนอย่างถาวรได้

โดยสรุป สถานศึกษามีความรับผิดชอบต่อองค์การบริหาร การศึกษาท้องถิ่นและผู้ปกครองนักเรียนในการที่จะดำเนินการศึกษาด้านการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความสำเร็จของสถานศึกษาวัดที่ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนซึ่งไม่ได้หมายถึงเฉพาะผลการทดสอบทางวิชาการแต่หมายรวมถึงความประพฤติและการบำเพ็ญประโยชน์ต่อชุมชนส่วนรวม สถานศึกษาจะต้องจัดพิมพ์รายงานประจำปีให้ผู้ปกครอง ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของสถานศึกษาแต่ละแห่งเทียบกับสถานศึกษาอื่นในประเภทเดียวกันจะได้รับการเผยแพร่ในระดับชาติ

#### 2.4.2 การประเมินผลการเรียน

อังกฤษได้ปฏิรูประบบการทดสอบครั้งสำคัญเมื่อปี 1984 โดยการนำ General Certificate of Secondary Education (GECS) มาใช้แทน General Certificate of Education Ordinary Level และ Certificate of Education โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะยกระดับมาตรฐานการศึกษาสำหรับผู้เรียนต่างความสามารถ เพื่อให้

เป็นไปตามหลักสูตรที่ปรับปรุงใหม่ซึ่งขยายกรอบรายวิชาที่ศึกษาในชั้นมัธยมสองปีสุดท้าย คือ ปีที่ 4 และ 5 ให้ครูทราบเป้าหมายและรายวิชาที่ต้องสอบชัดเจนขึ้น และให้มีระบบการบันทึกสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนที่แสดงให้เห็นว่านักเรียนแต่ละคนมีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในด้านใด ในปี 1994 มีการกำหนดให้ใช้ระบบประเมินผลใหม่ที่มีระดับคะแนน A\* ซึ่งแสดงว่ามีผลการเรียนยอดเยี่ยม

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าอังกฤษไม่มีการบังคับให้นักเรียนเข้ารับการทดสอบในระดับชาติจนกระทั่งมีการประกาศใช้ Educational Reform Act 1988 ซึ่งกำหนดให้นักเรียนทุกคนต้องสอบรายวิชาต่างๆ ตามหลักสูตรการศึกษาชาติเมื่อมีอายุ 7, 11, 14 และ 16 ปีซึ่งเป็นไปตามช่วงชั้นการศึกษา ข้อสอบที่ใช้สำหรับการทดสอบดังกล่าวสร้างขึ้นภายใต้การปรึกษาของ School Examinations and Assessment Council และ School Curriculum and Assessment Authority มีหลักการสำคัญ คือ

- เป็นการวัดความสามารถทางวิชาการในเชิงพัฒนา (formative assessment) แต่ต้องแสดงได้ว่านักเรียนคนใดควรได้รับการเรียนซ่อมเสริม
- เพิ่มการทดสอบแบบ summative assessment สำหรับนักเรียนกลุ่มอายุ 16 ปีขึ้นไป
- สะท้อนให้เห็นคุณภาพการศึกษาของนักเรียนแต่ละคน โดยมีการเทียบผลการเรียนรายบุคคลกับผลการเรียนของนักเรียนอื่นในกลุ่มอายุ

ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนเป็นตัวชี้วัดคุณภาพ การศึกษาที่สำคัญของการประเมินคุณภาพมาตรฐานการศึกษาทั้ง การประเมินคุณภาพภายในและภายนอก

### 2.4.3 แผนพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่น

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่วางแผนพัฒนา การศึกษา (Education Development Plans - EDPs) ซึ่งมีแผน ยุทธศาสตร์สำหรับการยกระดับมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน แผนพัฒนาการศึกษา ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของ Secretary of State for Education and Skills เมื่อจัดทำเสร็จแล้วองค์การบริหาร การศึกษาท้องถิ่นจะต้องจัดส่งให้รัฐบาลให้ความเห็นชอบ

แผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบันเป็นแผนสำหรับช่วงปี 2002- 2007 ในแต่ละปี องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะต้องรายงาน ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษา พร้อมทั้งเสนอ รายการที่จะดำเนินงานเพื่อปรับปรุงโรงเรียนในปีต่อไปให้รัฐบาล กลางให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐบาลอังกฤษกำลัง ทบทวนข้อกำหนดเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษาเริ่มตั้งแต่เดือน มีนาคม 2005 เพื่อให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีเวลาจัด ทำแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน (Children and Young People's Plan - CYPP) ตามนัยแห่ง Children Act 2004 ซึ่งรัฐบาลตั้ง เป้าหมายให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งมีแผน CYPP ภายในเดือนเมษายน 2006

สาระสำคัญของแผนพัฒนาการศึกษาประกอบด้วย<sup>35</sup>

- เป้าหมายด้านการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนและอัตราการเข้าเรียนในโรงเรียน

- การตรวจสอบและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นในชั้นประถม ช่วงชั้นที่ 2 ช่วงชั้นที่ 3 การจำแนกกลุ่มนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าเกณฑ์ และโรงเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือด้านวิชาการ

- โครงการปรับปรุงโรงเรียน (school improvement) และโครงการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของ นักเรียนตามผลการประเมินคุณภาพของท้องถิ่น

## 2.5 การประกันคุณภาพการศึกษา<sup>36</sup>

การตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานการศึกษาเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานระดับชาติ คือ สำนักงาน

<sup>35</sup> *Education Development Plans (EDPs)*, retrieved [01/07/05] from <http://www.teachernet.gov.uk/management/atoz/e/edps/> และ <http://www.standards.dfes.gov.uk/la/EDP/>

<sup>36</sup> สรุปลจาก Eurydice, *Approaches to the evaluation of schools which provide compulsory education: the situation in the United Kingdom - England, 2000/2001* และ "Evaluation of Educational Institutions and the Education System" in *The Education System in the United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland) 2003/04*, retrieved [05/06/05] from <http://www.eurydice.org/>

มาตรฐานการศึกษา (Office for Standards in Education - OFSTED) องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authority - LEA) และสถานศึกษาภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา โดยมีการดำเนินงาน ดังนี้

### สำนักงานมาตรฐานการศึกษา (OFSTED)

ผู้ตรวจสถานศึกษาหรือ Her Majesty's Inspectors (HMIs) ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ ครั้งแรกในปี 1839 โดยมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดกระทรวงการศึกษาและวิทยาศาสตร์ (Department for Education and Science) (ชื่อในขณะนั้น) ภารกิจสำคัญของผู้ตรวจสถานศึกษา คือการตรวจสอบและรายงานคุณภาพการศึกษาและการใช้จ่ายงบประมาณ ต่อมา Education Act 1944 กำหนดให้รัฐทำการประเมินคุณภาพมาตรฐานการศึกษาทั้งในระดับประถม มัธยม โรงเรียนการศึกษาพิเศษ โรงเรียนเอกชน ตลอดจนการศึกษาต่อเนื่อง อุดมศึกษา การฝึกหัดครู และการศึกษาผู้ใหญ่ แต่จำนวนผู้ตรวจสถานศึกษายังคงมีไม่มากนักไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมจึงได้ประกาศ Education (Schools) Act 1992 (ปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของ Education Act 1996 และ School Inspection Act 1996) เพื่อปฏิรูประบบการตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยให้มีการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานการศึกษาหรือ Office for Standards in Education (OFSTED) เป็นหน่วยงานอิสระขึ้นในเดือนกันยายน ปี 1992 OFSTED ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการประเมินคุณภาพการศึกษา และทำหน้าที่ตรวจสอบสถานศึกษาทุก

ประเภทที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐรวมทั้ง Pupil Referral Units ซึ่งให้การศึกษาแก่นักเรียนที่ไม่สามารถเข้าเรียนได้ชั่วคราว ต่อมาในปี 1997 DfES ได้จัดตั้ง Standards and Effectiveness Unit เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน หน่วยงานดังกล่าวทำงานร่วมกับสถานศึกษาและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อดูแลกระบวนการเรียนการสอนและสร้างความเป็นผู้นำทางการศึกษา นอกจากนี้ยังมีการประกาศกฎหมายกำหนดกรอบมาตรฐานโรงเรียนหรือ Schools Standards and Framework Act 1998 ซึ่งกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางและข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสอบระดับชาติ รวมทั้งมีการจัดตั้ง National College for School Leadership เป็นหน่วยงานระดับชาติที่ให้การฝึกอบรมและพัฒนากรอบการทำงานของผู้นำสถานศึกษา และมีการริเริ่มเส้นทางอาชีพใหม่ภายใต้แนวทาง Advanced Skills Teacher pathway เป็นเส้นทางพัฒนาอาชีพใหม่สำหรับครูที่ต้องการทำหน้าที่สอนในชั้นเรียนเพียงอย่างเดียว

Education Act 1992 ให้ผู้ตรวจสอบสถานศึกษาหรือ Her Majesty's Chief Inspector of Schools (HMCI) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัด OFSTED เป็นผู้มีหน้าที่ประเมินคุณภาพการศึกษา แต่ให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (Her Majesty's Chief Inspector of Schools in England - HMCI) ทำสัญญาว่าจ้างผู้ตรวจสอบอิสระเพื่อเป็นหลักประกันว่าการตรวจสอบสถานศึกษาจะเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ ปัจจุบัน ผู้ตรวจสอบสถานศึกษาแบ่งออกเป็น ผู้ตรวจสอบจดทะเบียน (Registered

Inspectors) ซึ่งผ่านการฝึกอบรมและได้รับการว่าจ้างตามสัญญาจาก HMCI คณะผู้ตรวจสอบวิชาชีพ (Professional Team Members) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในงานเฉพาะด้านของโรงเรียน เช่น งานการเงิน การบริหารจัดการ หรืองานหลักสูตร และผู้ตรวจสอบสมทบ หรือ Lay Inspectors ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในภาคอุตสาหกรรม การค้า หรือสมาชิกอื่นในชุมชน ทั้งนี้ คณะผู้ตรวจสอบวิชาชีพและผู้ตรวจสอบสมทบจะต้องผ่านการฝึกอบรมเกี่ยวกับ Framework for Inspection มาก่อน

OFSTED เริ่มใช้ระบบการตรวจสอบคุณภาพใหม่ในโรงเรียนมัธยมเมื่อเดือนกันยายน 1993 โรงเรียนประถมและโรงเรียนการศึกษาพิเศษเดือนกันยายน 1994 ส่วนโรงเรียนอนุบาลที่จัดโดยรัฐ องค์กรท้องถิ่นและเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐได้รับการประเมินตั้งแต่เดือนตุลาคม 1996 ในระยะแรก การตรวจสอบสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินการเป็นประจำทุก 4 ปี ต่อมาเปลี่ยนเป็น 6 ปี และลดระยะเวลาแจ้งล่วงหน้าก่อนเข้ามาตรวจสอบให้สถานศึกษาทราบจาก 1 ปีเป็น 6 -10 สัปดาห์

ภายใต้กฎหมาย School Inspection Act 1996 สำนักงานมาตรฐานการศึกษา (OFSTED) มีหน้าที่จัดระบบและดำเนินการตรวจสอบสถานศึกษาโดยมีเป้าหมาย 3 ประการ คือ

- 1) เป็นเครื่องมือให้สถานศึกษารับผิดชอบภารกิจของตน รายงานผลการตรวจสอบจะได้รับการเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาของสถานศึกษาแต่ละแห่ง

2) เป็นเครื่องมือสำหรับการพัฒนา ผลการตรวจสอบของ ทีมผู้ประเมินจะช่วยให้สถานศึกษาได้รับทราบจุดอ่อน จุดแข็ง เพื่อ ประโยชน์ในการวางแผนพัฒนา

3) เป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินสถานภาพของการ จัดการศึกษาของรัฐ

สำหรับการศึกษาในระดับอนุบาล ภายหลังจากประกาศใช้ Care Standards Act 2000 OFSTED ได้เริ่มเข้าไปทำหน้าที่ ลงทะเบียนและประเมินคุณภาพสถานศึกษาที่ให้การบริบาลและ จัดการศึกษาแก่เด็กเล็ก การตรวจคุณภาพการศึกษาใช้กรอบ มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ Sure Start ดำเนินการทุก 4 ปีโดยเริ่มทำการประเมินครั้งแรกเมื่อเดือนกันยายน 2002 ส่วน โรงเรียนอนุบาลเอกชนและการกุศลซึ่งได้รับเงินอุดหนุนให้จัด การศึกษาสำหรับเด็กอายุ 3-4 ปีจะได้รับการตรวจสอบทั้งคุณภาพ การศึกษาและคุณภาพการบริบาลเด็ก โดยการประเมินจะเป็นไป ภายใต้อกรอบของการเรียนรู้ตามหลักสูตรการศึกษาชาติสำหรับ ชั้นพื้นฐาน (National Curriculum for the Foundation Stage) และมีการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาโดยพิจารณาจาก คุณภาพการสอน ความเป็นผู้นำและการบริหารจัดการ กับความ ร่วมมือระหว่างผู้จัดการศึกษากับบิดามารดาหรือผู้ปกครอง

ส่วนการศึกษาในระดับและประเภทนอกเหนือจากการ ศึกษาขั้นพื้นฐาน Teaching and Higher Education Act 1998 กำหนดให้ OFSTED มีหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานการ ศึกษาสถานศึกษาของรัฐที่จัดการฝึกหัดครูและผู้ช่วยสอน และมี

อำนาจตาม Learning and Skills Act 2000 ในการตรวจสอบวิทยาลัยที่จัดการศึกษาต่อเนื่องสำหรับผู้เรียนอายุ 16-18 ปี สำหรับการศึกษาลำดับขั้นสำหรับผู้เรียนที่มีอายุ 19 ปีขึ้นไป การเรียนแบบเน้นการทำงานเป็นฐาน (work-based learning) สำหรับผู้ที่มีอายุ 16 ปีขึ้นไป การศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาชุมชน ดำเนินการโดย Adult Learning Inspectorate (ALI) ส่วนสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีความเป็นอิสระในการประเมินคุณภาพภายใน ต้องรับการประเมินคุณภาพมาตรฐานซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานอิสระที่เรียกว่า Quality Assurance Agency (QAA) ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1997 ที่น่าสังเกต คือ มีการประเมินคุณภาพผลงานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาโดย Research Assessment Exercise (RAE) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยหน่วยงานด้านงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ปัจจุบัน Higher Education Funding Council for England ได้ยกร่าง “*Information on Quality and Standards in Higher Education: Final Guidance*” ซึ่งคาดว่าจะเริ่มใช้ในภาคฤดูร้อน ปี 2005

นอกจากนี้ Education Act 1997 ยังกำหนดให้ OFSTED ทำหน้าที่ตรวจสอบองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) เพื่อประเมินคุณภาพมาตรฐานการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสำหรับนักเรียนในเขตท้องที่ทั้งที่เข้าศึกษาในสถานศึกษาที่จัดโดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและรับการศึกษาด้วยวิธีอื่นนอกโรงเรียน การตรวจสอบในส่วนนี้อาจดำเนินการร่วมกับ Audit Commission ซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์

ปัจจุบัน นโยบายการศึกษาจากสมุดปกเขียว “*Every Child Matters*” ในปี 2003 และ Children Act 2004 ทำให้รัฐบาลอังกฤษเสนอ Education Bill เพื่อปฏิรูประบบการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาครั้งใหม่เพื่อประกันว่าเด็ก เยาวชน และครอบครัว จะได้รับการศึกษา เด็กที่ด้อยโอกาสจะไม่ถูกทอดทิ้ง และเด็กที่เข้าโรงเรียนทุกคนจะได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ภายใต้โครงการ “*New Relationship with Schools: Improving performance through self-evaluation and development planning*” ซึ่งจะเริ่มใช้ในเดือนกันยายน 2005 ประเด็นที่มีการเปลี่ยนแปลงคือ

- ลดระยะเวลาแจ้งเข้าตรวจสอบล่วงหน้าจาก 6-10 สัปดาห์เป็น 2-5 วัน
- เพิ่มความถี่ในการตรวจสอบสถานศึกษาจากทุก 6 ปี เป็นไม่เกินทุก 3 ปี
- คณะผู้ตรวจสอบจะมีกลุ่มเล็ก และเข้าตรวจสอบสถานศึกษาในเวลาไม่เกิน 2 วัน จากที่เคยใช้เวลานานเป็นสัปดาห์
- คณะผู้ตรวจสอบต้องดำเนินการภายใต้การนำของผู้ตรวจสถานศึกษา (HMI) 1 คน
- ผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (HMCI) ต้องจัดพิมพ์รายงานการประเมินคุณภาพการศึกษาและต้องรับผิดชอบสาระที่ตีพิมพ์
- ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสถานศึกษาด้วยใช้ข้อมูลการประเมินตนเองของสถานศึกษา ข้อมูลจากนักเรียน ผู้ปกครอง

และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ รวมทั้งแผนและโครงการพัฒนาต่างๆ ภายในสถานศึกษา

- กำหนดเกณฑ์ประเมินคุณภาพมาตรฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาที่จัดให้ผู้เรียนที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไปให้เป็นระบบเดียวกันตั้งแต่ชั้นปฐมวัยจนถึงอายุ 19 ปี

- ให้ความสำคัญต่อสถานศึกษาสองประเภทเป็นพิเศษ คือ สถานศึกษาที่ต้องการการพัฒนาโดยเร่งด่วน และสถานศึกษาที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงเนื่องจากมีผลการประเมินต่ำกว่ามาตรฐาน

#### องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น

กฎหมายฉบับแรกที่รับรองสิทธิขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นในการตรวจสอบสถานศึกษาเพื่อพิจารณาการให้เงินอุดหนุนที่จำเป็น คือ Education Act 1944 แต่ปรากฏว่าในระยะแรกองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นส่วนมากยังคงเน้นบทบาทให้คำปรึกษาด้านหลักสูตร การพัฒนาวิชาชีพ และการสนับสนุนด้านอื่นๆ มากกว่าการตรวจสอบสถานศึกษา Education Reform Act of 1988 จึงได้กำหนดให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้ประกันคุณภาพภายนอกเพื่อยกระดับมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาระดับประถมและมัธยม แต่มีขอบเขตจำกัดเฉพาะการตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานเฉพาะสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเท่านั้น

การประกันคุณภาพมาตรฐานการศึกษาไม่ได้เป็นภารกิจที่  
องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง แต่จำเป็นต้องจัดเพื่อให้ภารกิจอื่นๆ ที่อยู่หน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การที่ Education Act 1996 กำหนดให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่พัฒนาสติปัญญา จริยธรรม สุขภาพพลานามัย และจิตวิญญาณ ของชุมชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทำให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องเข้ามากำกับดูแลการจัดการศึกษาทั้งระดับประถมและมัธยมให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชน ขณะเดียวกัน School Standards and Framework Act 1998 ก็ได้กำหนดให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมการจัดการประถมและมัธยมศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูง ให้การใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการยกระดับมาตรฐานการศึกษาสำหรับนักเรียนในวัยเรียนทุกคนในเขตท้องที่ และให้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา (Education Development Plan) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ 3 ปี ที่ระบุโครงการต่างๆ ที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะดำเนินการเพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษา กล่าวคือ ต้องระบุเป้าหมายการเพิ่มจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียน ตรวจสอบผลการเรียนของนักเรียนในเขตท้องที่ และโครงการต่างๆ ที่จะดำเนินการเพื่อปรับปรุงสถานศึกษาและยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนตามรายงานผลการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาของท้องถิ่น นอกจากนี้ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นยังมีหน้าที่ตาม Children Act 2004 ซึ่งกำหนดให้วางแผน Children and Young People's Plans (CYPPs) เพื่อ

ประกันว่าเด็กและเยาวชนทุกคนในท้องถิ่นจะได้รับบริการที่เพียงพอภายในปี 2006

เมื่อพิจารณาระดับการศึกษา แม้ปัจจุบัน OFSTED เป็นผู้ทำหน้าที่ลงทะเบียนและตรวจสอบสถานบริบาลเด็กก่อนแทนองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นก็ตาม แต่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นก็ยังมีหน้าที่ดูแลให้มีการจัดการศึกษาชั้นอนุบาลอย่างพอเพียงในเขตท้องถิ่นของตนโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัดการศึกษาระดับนี้ด้วยตนเองทั้งหมด และมีหน้าที่ดูแลการประกันคุณภาพการศึกษาสำหรับสถานศึกษาชั้นอนุบาลและประถมที่ได้รับเงินอุดหนุนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น นอกจากนี้ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องจัดทำ Early Years Development and Childcare Plan ที่มีการวางยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาคุณภาพและประกันคุณภาพการศึกษาไว้ด้วย ส่วนการประกันคุณภาพการจัดการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับผู้เรียนที่มีอายุมากกว่า 16 ปีไม่อยู่ในความรับผิดชอบ และไม่มีหน้าที่ประกันคุณภาพการศึกษาระดับวิทยาลัยที่จัดการศึกษาต่อเนื่อง และสถาบันอุดมศึกษาในเขตท้องถิ่น

โดยปกติ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะประเมินคุณภาพการศึกษาโดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาโรงเรียนและการดำเนินโครงการต่างๆ รวมทั้งรายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษาแต่ละแห่ง และการส่งเจ้าหน้าที่เข้าเยี่ยมสถานศึกษาด้วยตนเองเพื่อตรวจสอบ/ให้คำปรึกษาในด้านวิชาการและการบริหาร องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น

หลายแห่งมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่นิเทศ/ตรวจสอบหรือ link adviser ไปประจำสถานศึกษาเพื่อเป็นตัวกลางในการทำความเข้าใจการบริหารงานของโรงเรียนและให้คำปรึกษาที่จำเป็น ภายหลังจากประเมินคุณภาพภายนอก องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นอาจออกจดหมายเตือนไปยังคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาในกรณี que ที่เห็นว่า

- ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนต่ำกว่ามาตรฐานเป็นอย่างมากและจะไม่ได้รับการแก้ไขหากไม่เข้าไปช่วยเหลือ
- การบริหารจัดการของสถานศึกษามีการเลือกปฏิบัติหรือส่อไปในทางเลือกปฏิบัติ หรือมีการบริหารจัดการที่จะกระทบต่อมาตรฐานการดำเนินงาน
- บุคลากรโรงเรียนตกอยู่ในสภาวะคุกคามด้านความปลอดภัย

นอกจากนี้ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นยังสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของสถานศึกษาได้โดยอาจงดให้เงินอุดหนุนแก่สถานศึกษาที่ได้รับการประเมินจาก OFSTED ว่าจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเป็นการเร่งด่วนหรือมี “จุดอ่อนในระดับอันตราย” (serious weaknesses) หรือเป็นสถานศึกษาที่ได้เคยออกจดหมายเตือนไปแล้ว ในกรณีที่พบว่ากรรมการบริหารสถานศึกษาไม่ได้ใช้เงินตามแผนงานที่ได้รับอนุมัติหรือไม่สามารถดำเนินงานตามแผนได้เป็นที่พอใจ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้คืนเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรไปให้ได้

### สถานศึกษา

ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการประเมินคุณภาพในสถานศึกษา แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนอาจตั้งคณะผู้ประเมินภายในมาช่วยดำเนินการ โดยมีหลักการว่าต้องให้ประชาคมโรงเรียนเข้ามามีส่วนร่วม สถานศึกษาบางแห่งจึงตั้งผู้แทนจากประชาคมโรงเรียนทั้งในส่วนของบุคลากร ผู้ปกครอง และกรรมการบริหารสถานศึกษา ตลอดจนที่ปรึกษาภายนอกมาร่วมทำหน้าที่สถานศึกษาอาจประเมินตนเองทุกภารกิจ และไม่มีข้อบังคับว่าจะต้องใช้เกณฑ์เดียวกันทุกแห่ง ในปี 2003 รัฐบาลกลางออกเอกสาร “National Standards for School Improvement Professionals” เป็นแนวทางสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินสถานศึกษา ต่อมาปี 2004 Department for Education and Skills (DfES) และ OFSTED มีโครงการปรับระบบการประเมินสถานศึกษาใหม่ภายใต้โครงการ New Relationship with Schools (NRwS) ซึ่งจะเริ่มใช้ในเดือนกันยายน 2005 ดังกล่าวมาแล้ว แต่สถานศึกษาอาจเลือกใช้เกณฑ์มาตรฐานการศึกษาของ OFSTED หรือองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นก็ได้

นอกจากการประเมินภารกิจของสถานศึกษาแล้ว สถานศึกษาแต่ละแห่งยังมีหน้าที่ประเมินครูผู้สอนตามผลงานที่กำหนดใน Performance Management ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันตามภารกิจทั้ง 6 ด้านที่แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้ แต่วัตถุประสงค์หลักสำหรับการประเมินครูผู้สอน คือ การพัฒนานักเรียน ด้วยเหตุนี้ การประเมินคุณภาพจึงเน้นภารกิจที่ 1 หรือการเรียนการสอนที่วัด

ความสามารถและความรู้ สำหรับครูที่ได้รับมอบหมายหน้าที่อื่น อาจได้รับการประเมินผลงานด้านอื่นด้วย อาทิ การจัดการ/ความเป็นผู้นำ เป็นต้น ผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็กเป็นผู้นำที่ดังกล่าวด้วยตนเอง แต่ปกติ ผู้อำนวยการโรงเรียนมักให้ครูประเมินผลงานกันเองโดยจัดให้มีทีมผู้นำ (team leader) ส่วนการประเมินผลงานของผู้อำนวยการโรงเรียน คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้ประเมิน

เมื่อพิจารณาภารกิจด้านการประกันคุณภาพการศึกษา สำนักงานมาตรฐานการศึกษา (OFSTED) และองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) รับผิดชอบการประกันคุณภาพภายนอก ส่วนสถานศึกษารับผิดชอบการประกันคุณภาพภายในโดยผู้อำนวยการโรงเรียนหรือทีมผู้นำเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ ผู้ประเมินคุณภาพมาตรฐานการศึกษาแบ่งความรับผิดชอบกัน ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 7** การประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาจำแนกตามประเภทของผู้ประเมิน

ภารกิจของโรงเรียน ที่ได้รับการประเมิน		ผู้ประเมิน		
		ภายนอก	ภายใน	ร่วมประเมิน
งานจัด การศึกษา	1. การเรียนการสอน (ความสามารถและ ความรู้)	OFSTED, LEA ทีมผู้นำ	โรงเรียน ผอ. โรงเรียน	คณะกรรมการ บริหารสถานศึกษา
	2. การเรียนการสอน (การเตรียมตัวเพื่อชีวิต/ สังคม/ อาชีพ)	OFSTED, LEA	โรงเรียน ผอ. โรงเรียน ทีมผู้นำ	คณะกรรมการ บริหารสถานศึกษา
งานบริหาร	3. การจัดการทรัพยากร มนุษย์	OFSTED, LEA ทีมผู้นำ	โรงเรียน ผอ. โรงเรียน	คณะกรรมการ บริหารสถานศึกษา
	4. การจัดการทรัพยากร เพื่อการบริหาร	OFSTED, LEA ทีมผู้นำ	โรงเรียน ผอ. โรงเรียน	คณะกรรมการ บริหารสถานศึกษา
	5. การจัดการทรัพยากร การเงิน	OFSTED, LEA ทีมผู้นำ	โรงเรียน ผอ. โรงเรียน	คณะกรรมการ บริหารสถานศึกษา
	6. การจัดการด้านข้อมูล ข่าวสารและเครือข่าย ความสัมพันธ์	OFSTED, LEA	โรงเรียน ผอ. โรงเรียน ทีมผู้นำ	คณะกรรมการ บริหารสถานศึกษา

ที่มา: Eurydice, *Approaches to the evaluation of schools which provide compulsory education: the situation in the United Kingdom - England, 2000/2001*, p. 4.

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่าผู้ตรวจสอบสถานศึกษามีหน้าที่ประเมินภารกิจต่างๆ ของสถานศึกษาเทียบกับมาตรฐานกลาง เช่น ผลการเรียนรู้ของนักเรียน (ภารกิจที่ 1) ทักษะคิด ค่านิยม และพัฒนาการของนักเรียน (ภารกิจที่ 2) คุณภาพการสอนที่นักเรียนได้รับ และการดูแลนักเรียนในโรงเรียน (ภารกิจที่ 1 และ 2) ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ประสิทธิภาพการบริหาร และข้อมูลเพื่อการพัฒนาสถานศึกษา (ภารกิจที่ 6) ส่วนองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นดำเนินการประกันคุณภาพสถานศึกษา โดยเน้นภารกิจ 2 ประการแรกเป็นหลัก คือ ภารกิจการเรียนการสอน ที่วัดจากความสามารถและความรู้ของนักเรียน และภารกิจการเรียนการสอนที่วัดจากการเตรียมตัวเพื่อชีวิต สังคม และการแนะแนวอาชีพ นอกจากนี้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นยังมีหน้าที่ดูแลให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้เป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาชาติ จัดให้มีบริการการศึกษาให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษ ให้สถานศึกษามีครูผู้สอนที่มีวุฒิเหมาะสมในจำนวนพอเพียง ตรวจสอบการดำเนินงานของผู้อำนวยการโรงเรียน การบริหารจัดการด้านการเงินของสถานศึกษา ตลอดจนดูแลเรื่องสุขภาวะและความปลอดภัยในสถานศึกษา

ในระดับสถานศึกษา คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบวางระบบประเมินตนเองและการประเมินคุณภาพการเรียนการสอน (ภารกิจที่ 1) เนื่องจากเกณฑ์มาตรฐานกลางกำหนดให้เน้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน เป็นผู้พิจารณารายงานผลการประเมินตนเองและนำข้อมูลดังกล่าวมา

ใช้สำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์ของสถานศึกษา คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจึงมีฐานะเป็นผู้ร่วมประเมิน (joint evaluation) คุณภาพภายในของสถานศึกษา รายงานผลการประเมินตนเองจะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับ OFSTED และองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น เพื่อช่วยพัฒนาและยกระดับการศึกษาของประเทศใน ส่วนรวม

## บทที่ 3

### การเปรียบเทียบการกระจายอำนาจทางการศึกษา ของไทยและอังกฤษ : จุดเด่น จุดด้อย

เมื่อเปรียบเทียบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ  
ประเทศอังกฤษกับประเทศไทยแล้วจะเห็นว่ารูปแบบขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษมีความซับซ้อนและหลากหลาย  
มากทั้งที่เป็นแบบเอกรูปและทวิรูปซึ่งนับว่าเป็นลักษณะเฉพาะของ  
ประเทศอังกฤษ แต่หากพิจารณาการบริหารจัดการจะพบว่ามีความโดดเด่น  
เมื่อเปรียบเทียบกับกันสรุปได้ดังนี้

#### 1. รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ประเทศอังกฤษได้วางรูปแบบการกระจายอำนาจใน  
ลักษณะการมอบอำนาจ (devolution) ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่  
ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่หรือ  
อำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่น คือ องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authorities - LAs) และองค์การ  
บริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEAs)  
ภายใต้ขอบข่ายที่กฎหมายกำหนด รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลาง  
ไม่มีอำนาจควบคุมโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ให้

ข้อเสนอแนะ เป็นการควบคุมทางอ้อม จะเข้ามารับผิดชอบเฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและเงินคงคลังของตนเองเพื่อนำมาพัฒนาบริการต่างๆ รวมทั้งการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการและความเร่งด่วนของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้สถานศึกษาในท้องถิ่นยังได้รับการถ่ายโอนอำนาจจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จากเอกสาร “*The Role of the Local Education Authority in School Education*” ซึ่งรัฐบาลที่พิมพ์แสดงให้เห็นชัดเจนว่าสถานศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดและรักษามาตรฐานการศึกษา ส่วนองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEAs) เป็นผู้ดูแลและสนับสนุนให้สถานศึกษาบรรลุเป้าหมายนั้น เช่น ให้อำนาจด้านการเงินและการบริหารเพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้ด้วยตนเอง รวมทั้งทำหน้าที่ประสานโครงการตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างไรก็ตาม ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานในระดับเดียวกับเกณฑ์กลางของชาติ ปัจจุบันจึงมีแนวโน้มว่ารัฐบาลกลางจะเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นมากขึ้นผ่านทางช่องทางการจัดสรรเงินงบประมาณและเงินอุดหนุน

## 2. หลักการบริหารจัดการศึกษา

หัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยคือการยกระดับมาตรฐานการศึกษา การเพิ่มทางเลือกให้ผู้ปกครอง

(parental choice) การลงทุนทางการศึกษาอย่างคุ้มค่า (best value) และการเพิ่มความรับผิดชอบ (accountability) ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างของการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความสมดุลแห่งอำนาจระหว่างองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา และคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา รัฐบาลกลางนำรูปแบบการบริหารองค์กรในรูปของคณะกรรมการของภาคธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในการบริหารสถานศึกษา ดังจะเห็นว่า คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาประกอบด้วยผู้แทนจากสามกลุ่มเป็นหลัก ได้แก่ “ผู้มีส่วนได้เสีย” (stakeholders) คือประชาชน ผู้เสียภาษีและค่าบริการต่างๆ ให้รัฐบาลและท้องถิ่น “ลูกค้า” คือ บิดามารดาผู้ปกครอง และผู้ว่าจ้าง กับผู้จัดการศึกษา คือ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น และครูผู้สอน โดยผู้แทนของผู้ปกครอง และครูผู้สอนต้องมาจากการเลือกตั้ง

นับจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลกลางได้วางแนวทางการบริหารจัดการการศึกษาที่สำคัญมีอาทิ

**2.1 หลักการจัดการสถานศึกษาของท้องถิ่น (Local Management of Schools - LMS)** มีเป้าหมายสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนโดยการกำหนดให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้อำนวยการโรงเรียนใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการเพียงพอกับการสนองตอบความต้องการของ บิดามารดาผู้ปกครอง นักเรียน ชุมชนท้องถิ่น และผู้ว่าจ้าง คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาของสถานศึกษาภายใต้การ

อุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA-maintained schools) มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริหาร จัดการ และการบำรุงรักษาโรงเรียน การแต่งตั้ง การใช้ การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร และการให้ออกจากงาน ในด้านวิชาการ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา และผู้อำนวยการโรงเรียนมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อการจัดการศึกษาตามหลักสูตรการศึกษาชาติ นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจึงมีอำนาจตัดสินใจเลือกใช้บริการด้านการศึกษาจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นได้ นอกจากนี้การบริหารจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นยังเน้นหลักความเท่าเทียมกันดังสะท้อนให้เห็นใน LMS/Fair Funding ดังจะกล่าวต่อไป

**2.2 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และความโปร่งใส (Transparency)** การกระจายอำนาจทางการศึกษาในอังกฤษสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนท้องถิ่น เอกชน และผู้ประกอบการ โดยมีผู้แทนจากกลุ่มต่างๆเป็นกรรมการในการบริหารการศึกษาทุกระดับ นอกจากนี้ผู้จัดการศึกษาทั้งในส่วนของรัฐบาลกลาง องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และสถานศึกษา ยังต้องมีความโปร่งใสในการทำงานจึงมีข้อบังคับให้เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาต่อสาธารณชน เช่น ข้อมูลด้านงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรและโครงการใช้จ่าย รายงานผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา เป็นต้น

**2.3 หลักประสิทธิภาพและการตอบสนองความต้องการท้องถิ่น** การดำเนินงานขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นอยู่ภายใต้หลักการ “Best Value” โดยอาจเป็นผู้ดำเนินการกิจด้านต่างๆ ด้วยตนเอง หรือดำเนินงานร่วมกับหุ้นส่วนนอกชุมชน หรือซื้อบริการหากจำเป็นต่ออาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นอกจากนี้ปัจจุบันรัฐบาลกลางได้ริเริ่มให้มีการจัดทำข้อตกลงปฏิบัติงานท้องถิ่น (Local Public Service Agreements - Local PSAs) ซึ่งเป็นข้อตกลงระยะเวลา 3 ปีตามความสมัครใจระหว่างองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง เพื่อประกันว่าการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ในระดับท้องถิ่นจะมีผลงานในระดับ “ทำหาย” มีผลสำเร็จเกินความคาดหมายปกติ การจัดบริการสาธารณะตามข้อตกลงดังกล่าวประกอบด้วยบริการหลักประมาณ 12-13 ด้านซึ่งครอบคลุมการจัดการศึกษา บริการด้านสุขภาพของเด็ก และการบริการสังคม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถเสนอโครงการด้วยตนเองหรือดำเนินการร่วมกับสภาจังหวัด และสภาท้องถิ่นอื่นๆ หรือหน่วยงานอื่นในท้องถิ่นก็ได้ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่ร่วมลงนามข้อตกลงจะมีเสรีภาพและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการโครงการที่ระบุว่าเป็นเป้าหมาย (target areas) และมีสิทธิได้รับทรัพยากรสนับสนุนเพิ่มเติมในวงเงิน 1 ล้านปอนด์ต่อองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น หากดำเนินการสำเร็จตามเป้าหมาย จะได้รับรางวัลอีกไม่เกิน 2.5% ของงบประมาณสภาท้องถิ่นแต่ละแห่ง ชื่อนำสังเกต คือ Local PSA รุ่นที่ 2 ที่กำลังจะเริ่มดำเนินการไม่บังคับว่าเป้าหมายที่กำหนดต้องเป็นโครงการเกี่ยวกับการศึกษาหรือโครงการตามยุทธศาสตร์

ชาติเหมือนรุ่นแรก แต่จะให้ความสำคัญกับการทำงานแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น อย่างไรก็ตามในส่วนของการศึกษามีข้อตกลงอีกฉบับหนึ่งเรียกว่า “Education Compacts”

**2.4 หลักการบริหารจัดการตามผลปฏิบัติงาน (Performance Management)** คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดนโยบาย Performance Management Policy ซึ่งเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยเฉพาะการประเมินคุณภาพภายใน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน และให้การบริหารจัดการบังเกิดประโยชน์แก่ครูผู้สอน นักเรียน และโรงเรียน โดยส่วนรวม ส่วนการประเมินคุณภาพภายนอก รัฐบาลกลางโดย DFES กำลังปรับกระบวนการตรวจสอบให้กระชับรวดเร็วมากขึ้น ตามยุทธศาสตร์ “New Relationship with Schools” เพื่อให้สถานศึกษาที่มีการประเมินคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่องได้รับประโยชน์ และทำให้ครูมีเวลาในการเรียนการสอนมากขึ้น

### 3. การบริหารงบประมาณและการเงิน

จุดเด่นของการบริหารการเงิน คือ นโยบายที่เน้นการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาควบคู่กับการรวมศูนย์อำนาจในการดำเนินยุทธศาสตร์ชาติโดยการดำเนินนโยบายเข้าแทรกแซงด้านการเงินหรือ “*interventionist education policies for school financing*” ดังจะเห็นจากการที่รัฐบาลกลางใช้ช่องทางการจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดโดย DFES

เป็นการควบคุมท้องถิ่นทางอ้อม ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้จ่ายทางการศึกษาได้ด้วย

จุดเด่นประการอีกประการหนึ่ง คือ “หลักการจัดสรรอย่างยุติธรรม” ซึ่งมาจากการใช้หลักการจัดการสถานศึกษาของท้องถิ่น (LMS) ในการจัดสรรงบประมาณและการเงิน โดยกำหนดให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเสนอ LMS/Fair Funding scheme ให้ DfES พิจารณา ทั้งนี้ แผนการเงินดังกล่าวต้องจัดทำขึ้นตามแนวทางและสูตรการจัดสรรเงิน (Funding Formula) ของ DfES แต่สามารถปรับให้เข้ากับท้องถิ่นได้ตามจำเป็น ก่อนการเสนอแผนการเงินต่อ DfES องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะต้องขอความเห็นจากสถานศึกษาโดยนำเสนอต่อ “School Forum” ซึ่งเป็นที่ประชุมของผู้แทนสถานศึกษา อย่างไรก็ตามอำนาจตัดสินใจยังคงเป็นของสภาบริหารองค์กรท้องถิ่นซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง

เมื่อได้รับการจัดสรรเงินจากรัฐบาลส่วนกลาง เดิมองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีอำนาจเต็มที่ในการจัดสรรเงิน แต่หลังปฏิรูปการเงินเมื่อปี 2004 รัฐบาลกลางมีนโยบายให้จัดสรรค่าใช้จ่ายทางการศึกษาส่วนใหญ่ให้กับสถานศึกษาแต่ละแห่งเป็น “Individual Schools Budget” และให้จัดสรรเงินแก่สถานศึกษาเพิ่มขึ้นตามจำนวนนักเรียน ตามหลักการกระจายอำนาจด้านการเงิน องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องถ่ายโอนอำนาจการบริหารงบประมาณและการเงินของสถานศึกษา

ขั้นพื้นฐานให้แก่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา แต่สามารถหักเงินส่วนหนึ่งไว้ใช้บริหารงานส่วนกลางได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้สูตรการจัดสรรเงินข้างต้น คือ สูตรดังกล่าวมีความซับซ้อน เข้าใจได้ยาก และยังทำให้สถานศึกษามีความแตกต่างกันมาก สถานศึกษาบางแห่งต้องพึ่งเงินชดเชยจำนวนมากจึงจะดำเนินกิจการได้ รัฐบาลกลางจึงพยายามหามาตรการบริหารการเงินให้เกิดความเสมอภาค (fiscal equalization) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยมีการปรับฐานจากเงินชดเชยสำหรับความด้อยโอกาส (deprivation) และ local pay costs เป็นอาทิ ให้การใช้จ่ายเงินมีประสิทธิภาพ (cost-effectiveness) และให้สะท้อนประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรแต่ละแห่งตามภารกิจที่แยกจากกันระหว่าง DfES ในฐานะผู้ควบคุมดูแลการพัฒนาาระบบโรงเรียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ควบคุมการใช้เงินอุดหนุนจากรัฐ และสถานศึกษาในฐานะผู้ได้รับเงินอุดหนุน สูตรการจัดสรรเงินใหม่ที่ใช้ในปัจจุบันแบ่งเงินที่จัดสรรเป็น LEAs Block และ Schools Block

การบริหารการเงินแบบ LMS มีข้อดี คือ สถานศึกษาได้รับเงินอุดหนุนเป็นก้อนในจำนวนที่มากเพียงพอ และคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาสามารถนำงบประมาณที่ได้รับอุดหนุนตาม “Individual Schools Budget” ไปใช้ได้ตามลำดับความจำเป็น แต่จะต้องจัดทำรายงานการเงินเป็นรายงานประจำปีให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทราบ และจะต้องมีการจัดระบบให้พร้อมสำหรับการตรวจสอบเป็นการแสดงความโปร่งใสในการใช้เงิน

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่าระบบและระเบียบการเงินของอังกฤษยังมีความยืดหยุ่นเพื่อเอื้ออำนวยให้สถานศึกษาแสวงหารายได้และใช้ทรัพยากรร่วมกัน เช่น อนุญาตให้สถานศึกษาตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปตกลงบริหารงานภายใต้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาชุดเดียวกัน และการให้สถานศึกษารวมกลุ่มกันขออนุญาตองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นตั้งบริษัทหรือ School Companies เพื่อทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการสำหรับกลุ่มหรือขายบริการวิชาการที่เชี่ยวชาญให้แก่สถานศึกษาอื่น แต่ให้บริหารแยกจากสถานศึกษาเพื่อจะได้ไม่ต้องแบกภาระหนี้สินแทน (หากมี)

อีกประการหนึ่ง อังกฤษเปิดโอกาสให้มีโครงการร่วมรัฐ-เอกชน เช่น Private Finance Initiative/ Public Private Partnerships (PFI/PPPs) ที่บริษัทเอกชนรวมกลุ่มกันเป็นการเฉพาะกิจให้บริการต่างๆ ที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องการ เช่น งานด้านอาคารสถานที่ หรือจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษา เช่น บริการด้าน ICT เป็นต้น และคิดค่าบริการระยะยาว เช่น 25-30 ปีโดยให้จ่ายเป็นรายปี องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางโดยใช้ PFI credits เพื่อนำไปจ่ายเงินค่าบริการรายปี และเป็นผู้รับผิดชอบชำระคืนค่าใช้จ่ายที่กลุ่มบริษัทดังกล่าวลงทุนไปก่อน พร้อมทั้งดอกเบี้ย และเงินปันผลผู้ถือหุ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินงานในลักษณะความร่วมมือกับเอกชนเช่นนี้จะทำให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและสถานศึกษาสามารถดำเนินโครงการขนาดใหญ่ได้โดยมีเอกชนเป็นผู้ระดมทุนให้ก่อน แต่ในท้ายที่สุดต้องเป็น

ผู้แบกรับภาระทั้งหมดรวมทั้งดอกเบี้ยว การอนุมัติโครงการจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและต้องมีระบบบริหารจัดการและระบบตรวจสอบที่ดี

#### 4. การบริหารงานบุคคล

โครงสร้างวิชาชีพและสภาพการทำงานของครูได้รับการปฏิรูปครั้งใหญ่ภายใต้การใช้หลักการบริหารแบบ Local Management of Schools (LMSs) เช่นกัน โดยครูจะได้รับการประเมินตามผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้างงานในทำนองเดียวกับการจ้างงานอาชีพอื่นเพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนและการบริหารงาน และรัฐบาลกลางได้ขอให้สถานศึกษาทำสัญญาเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการทำงานและบทบาทการมอบหมายงานภายใต้ข้อตกลง *“Raising Standards and Tackling Workload: A National Agreement”* ตามยุทธศาสตร์ School Workforce Remodeling

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือในด้านการผลิต รัฐบาลอังกฤษให้ความสำคัญกับคุณภาพของครูก่อนประจำการและแสวงหามาตรการต่างๆ เพื่อทำให้ครูทุกคนผ่านการขอรับรองวุฒิ (Qualified Teacher Status : QTS) มีการตั้ง Teacher Training Agency เป็นหน่วยงานอิสระมาทำงานด้านนี้โดยเฉพาะ และมีการให้มาตรการจูงใจด้านการเงินเพื่อดึงดูดผู้มีความสามารถเข้ามาประกอบอาชีพ เช่น นักศึกษาครูในสาขาวิชาที่ขาดแคลนทุกคนได้รับทุนการศึกษาจากรัฐบาลตามโครงการ *“Golden Hellos”* และ

มีมาตรการเร่งผลิตครู เช่น Fast-track programme หรือมีการผลิตครูในโครงการเฉพาะ เช่น Advanced Skills Teachers ซึ่งจะเป็นผู้นำด้านการสอน เป็นต้น

ลักษณะการจ้างงานครูมีความหลากหลาย กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นนายจ้างของครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนการกุศล (Foundation schools) และสถานศึกษาอาสาสมัครภายใต้การช่วยเหลือของรัฐ (Voluntary Aided schools) ขณะที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEAs) มีฐานะเป็นนายจ้างครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนชุมชน (Community schools) ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนเต็มที่จากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาอาสาสมัครภายใต้การควบคุมของรัฐ (Voluntary Controlled schools) แต่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษายังคงมีหน้าที่บางประการเกี่ยวกับการคัดเลือกและการจ้างงานตามกฎหมายว่าด้วยการจ้างงาน เช่น ต้องดูแลให้ไม่มีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน เป็นต้น ส่วนขึ้นเงินเดือนก็มีหลากหลายเช่นกันขึ้นกับลักษณะการว่าจ้าง คุณสมบัติ และประเภทของหลักสูตรที่สำเร็จการศึกษา

ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งในการบริหารบุคคล คือ ความแข็งแกร่งขององค์กรสหภาพครู ซึ่งเป็นปากเสียงให้ครูในเรื่องต่างๆ ทั้งเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการ ที่น่าสนใจเช่นกันคือการตั้ง School Teachers' Review Body (STRB) ตามนัยแห่ง School Teachers' Pay and Conditions Act 1991 ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรต่อรองหรือ "bargaining body" ให้กับภาค

รัฐ และทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาเกี่ยวกับเงินเดือนและค่าตอบแทนของครูโดยเฉพาะเมื่อมีการยื่นข้อเสนอในเรื่องดังกล่าว แต่ด้วยการรวมตัวที่เข้มแข็งของครูและความตระหนักในความสำคัญของวิชาชีพครู จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าเงินเดือนครูในอังกฤษจะทัดเทียมหรือสูงกว่าอาชีพอื่นเล็กน้อยเมื่อพิจารณาจากเงินเดือนแรกเข้าสำหรับครูบรรจุใหม่ กล่าวคือ จากการสำรวจของ AGR Recruitment Survey ในปี 2004 พบว่าเงินเดือนอาชีพอื่นอยู่ระหว่าง £19,500 - £20,000 ส่วนเงินเดือนครูเป็นดังนี้

- ครูที่ได้รับการรับรองวุฒิ (QTS) ได้เงินเดือน £19,023 - £27,801 หากทำงานในเขตชานกรุงลอนดอนอยู่ระหว่าง £21,384 - £30,159 เขตกรุงลอนดอนชั้นในเริ่มตั้งแต่ £22,611
- ครูกลุ่ม Advanced Skills Teachers (ASTs) ได้รับเงินเดือนขั้นแรกที่ £31,263 - £49,872
- ครูกลุ่มผู้นำที่รับตำแหน่งบริหารจะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นอีกกว่า £2,000
- ครูในกลุ่ม Fast Track Teachers จะได้รับเงินเดือนสูงกว่าครู QTS อีก 1 ขั้นเป็นอย่างน้อย £20,676 และได้รับค่าตอบแทนเพิ่มอีกปีละ £2,000

แต่หากเป็นครูที่ยังไม่ได้รับการรับรองวุฒิจะได้เงินเดือนต่ำกว่าขั้นปกติโดยเริ่มตั้งแต่ £13,938 - £22,041 ถ้าทำงานในกรุงลอนดอนชั้นในเพิ่มเป็น £17,529 - £25,629

## 5. การบริหารงานวิชาการ

รัฐบาลกลางให้ความสำคัญมากต่อการพัฒนามาตรฐาน และคุณภาพการศึกษา ดังจะเห็นได้ว่า DfES วางยุทธศาสตร์การศึกษาชาติสำหรับผู้เรียนทุกระดับ เช่น Sure Start, Key Stage 3 National Strategy และ Opportunity and Excellence เป็นต้น สถานศึกษาที่มีโครงการตามยุทธศาสตร์ชาติที่มีเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพมาตรฐานและการบริหารจัดการที่ดีภายใต้การมีส่วนร่วม (good practice through collaboration) จะได้รับการอุดหนุนเป็นพิเศษจากรัฐบาลกลางผ่านทางองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อเป็นมาตรการว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวจะบรรลุเป้าหมาย

สถานศึกษาและองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีความรับผิดชอบร่วมกันในการจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาชาติ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาอาจพิจารณาเห็นชอบให้สอนรายวิชาเลือกบางรายวิชาในโรงเรียน เช่น เพศศึกษา เป็นต้น และต้องกำหนดเป้าหมายด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน รวมทั้งดูแลให้นักเรียนเข้ารับการทดสอบในระดับชาติในแต่ละช่วงชั้นการศึกษา

ในด้านกิจกรรมการเรียนการสอน มีข้อน่าสังเกตว่า กิจกรรมที่จัดในเวลาเรียนต้องเป็นบริการที่จัดให้เปล่า สถานศึกษาชั้นพื้นฐานที่ได้รับเงินอุดหนุนจึงไม่สามารถเก็บเงินค่าหนังสือและอุปกรณ์การเรียน ค่าเล่าเรียน และค่าสมัครเข้าเรียน ยกเว้น

ค่าเรียนพิเศษด้านดนตรีที่เป็นการเรียนเพิ่มเติมจากหลักสูตรการศึกษาชาติ แต่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเก็บเงินค่ากิจกรรมนอกหลักสูตรได้หากไม่เป็นส่วนหนึ่งของการสอบหรือกิจกรรมที่จัดตามข้อกำหนดในหลักสูตรชาติหรือการศึกษาด้านศาสนา

## 6. การประกันคุณภาพการศึกษา

สถานศึกษาและ/หรือองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาเพื่อใช้เป็นเป้าหมายในการประเมินคุณภาพภายใน ส่วนการประเมินคุณภาพภายนอกเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานกลาง โดยหลักการ สถานศึกษาได้รับการประเมินคุณภาพภายในและภายนอกอย่างสม่ำเสมอ โดยการประเมินคุณภาพจะพิจารณาปัจจัยด้านผู้เรียน (pupil performance) ปัจจัยด้านครูผู้สอน (teacher performance) และปัจจัยด้านสถานศึกษา (school performance) ซึ่งแสดงถึงความรับผิดชอบ (accountability) ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาเป็นสำคัญ การประเมินผู้เรียนเป็นการวัดผลการเรียนตามหลักสูตรการศึกษาชาติ การประเมินครูเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาคุณภาพการสอนและความจำเป็นในการพัฒนาด้านวิชาการหรือวิชาชีพ ส่วนการประเมินสถานศึกษาจะเน้นการเทียบผลการปฏิบัติงานกับสถานศึกษาอื่นเพื่อให้ผู้ปกครองได้รับทราบเป็นข้อมูลสำหรับเลือกสถานศึกษาให้บุตร ด้วยเหตุนี้

รายงานการประเมินคุณภาพการศึกษาจึงได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะชน อย่างไรก็ตามมีข้อวิจารณ์ว่าผลการสอบไม่ได้เป็นตัวชี้วัดคุณภาพโรงเรียน

จุดเด่นประการหนึ่งในการประกันคุณภาพการศึกษาคือการเปลี่ยนแปลงที่จะเริ่มในเดือนกันยายน 2005 มีประเด็นสำคัญ เช่น รัฐบาลพยายามลดระยะเวลาเข้าไปตรวจสอบสถานศึกษาเพื่อประเมินคุณภาพภายนอกโดยจะไม่ให้เกิน 2 วัน จากที่เคยใช้เวลาเป็นสัปดาห์ และจะใช้คณะผู้ตรวจสอบกลุ่มเล็ก แต่จะลดระยะเวลาแจ้งเข้าตรวจสอบให้สถานศึกษาทราบล่วงหน้าจากในระยะแรกที่เคย แจ้งล่วงหน้า 1 ปี เป็น 6 -10 สัปดาห์เหลือเพียง 2-5 วัน และเพิ่มความถี่ในการตรวจสอบสถานศึกษาจากทุก 6 ปี เป็นไม่เกินทุก 3 ปี

## บทที่ 4

### บทเรียนที่สมควรนำไปประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

ประเทศอังกฤษกระจายอำนาจการปกครองมาเป็นเวลานาน โดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมาตั้งแต่ปี 1958 หลังจากนั้นมีการปฏิรูปที่สำคัญอีกหลายครั้งและมีแนวโน้มว่าจะมีการบริหารการศึกษาในลักษณะรวมศูนย์มากขึ้นหากเป็นการดำเนินงานเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพของการศึกษา และแม้รูปแบบการกระจายอำนาจจะเป็นไปในลักษณะการมอบอำนาจ (devolution) ซึ่งค่อนข้างจะต่างไปจากสภาพการณ์ในประเทศไทยปัจจุบัน แต่มีบทเรียนบางประการที่อาจนำมาประยุกต์ในการพิจารณารูปแบบการกระจายอำนาจการศึกษาของไทยได้โดยสรุปดังนี้

- 1. การให้ความสำคัญกับภารกิจด้านการศึกษา** รัฐบาลกลางสนับสนุนให้จัดตั้งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEA) ขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานอิสระของท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ดูแลด้านการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่องภายในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นหน่วยงานปกครองตนเอง มีอำนาจกำหนดนโยบายท้องถิ่น เช่น นโยบายการศึกษา และการที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการ

ศึกษา (Education Committee) โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับภารกิจในด้านนี้ของรัฐบาลและท้องถิ่นที่น่าจะนำมาเป็นบทเรียน

**2. ความคล่องตัวในการบริหารการศึกษาและการบริหารการเงิน** องค์การปกครองท้องถิ่นมีแหล่งรายได้สำคัญ คือ ภาษีท้องถิ่นหรือ property tax ขณะเดียวกันก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในรูป block grant เพื่อใช้ในการศึกษาในจำนวนค่อนข้างมากคิดเป็น 3 ใน 4 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการดำเนินงานเพื่อให้แน่ใจว่าเงินดังกล่าวจะได้รับการนำมาใช้เพื่อการศึกษาโดยแท้และมีความเท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นต่างๆ และระหว่างผู้เรียนกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น รัฐบาลกลางจึงเข้ามาแทรกแซงโดยการปรับสูตรการจัดสรรเงินเสียใหม่ดังกล่าวมาแล้ว และหากสถานศึกษาใดเลือกเป็นอิสระจากการปกครองขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (grant-maintained schools) รัฐบาลกลางจะให้งบประมาณและเงินอุดหนุนเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของตนเองและไม่ได้ขึ้นตรงกับกระทรวงการศึกษาฯ DFES จึงไม่ได้เป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นโดยตรงและมีอำนาจจำกัดในการควบคุมให้เงินจำนวนดังกล่าวไปถึงสถานศึกษาหรือได้รับการนำไปใช้เพื่อการศึกษาได้จริง ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีของประเทศไทยเช่นกัน แต่น่าสังเกตว่ารัฐบาลกลางของอังกฤษมีมาตรการให้สถานศึกษาได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการอย่างเพียง

พอโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการตามยุทธศาสตร์ชาติและกำหนดให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดสรรเงินที่ได้รับจากรัฐบาลกลางให้สถานศึกษาแต่ละแห่งไม่น้อยกว่า 85% แม้จะให้หักส่วนหนึ่งไว้เป็นงบกลางสำหรับกิจการร่วมกันได้

**3. ความเป็นเอกภาพในด้านมาตรฐานการศึกษา** ภายหลังจากการที่ให้องค์การบริหารการศึกษาลocal authorities จัดการศึกษาของตนเองโดยรัฐบาลกลางไม่เข้ามาควบคุมมากนักในระยะหนึ่งกลับพบว่ามาตรฐานการศึกษาตกต่ำลง และผู้ว่าจ้างเริ่มไม่พอใจคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาที่รับเข้าทำงาน รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงการบริหารจัดการศึกษา ดังจะเห็นว่า Education Reform Act 1988 กำหนดอำนาจของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และสถานศึกษาใหม่โดยให้มีการบริหารแบบรวมศูนย์ด้วย เช่น วางหลักสูตรการศึกษาชาติ จัดระบบการทดสอบระหว่างช่วงชั้น วางเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาชาติ และกำหนดสูตรการคำนวณงบประมาณและจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษา (National Formula Funding) เป็นเกณฑ์กลางสำหรับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้แน่ใจว่าเด็กทุกคนจะได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพมาตรฐานในระดับเดียวกัน

**4. การมีทางเลือกที่หลากหลาย** จากเดิมที่สถานศึกษาอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ School Standards and Framework Act 1998 ได้ปรับประเภทของสถานศึกษาเสียใหม่โดยแบ่งสถานศึกษาที่ได้รับการอุปถัมภ์ (“maintained” schools) เป็นสถานศึกษาที่อยู่ใน

อุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA-maintained) และสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (grant-maintained) ซึ่งเป็นอิสระจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และจัดตั้งโรงเรียนเฉพาะทาง (special agreement schools) หรือโรงเรียนการศึกษาพิเศษ นอกจากนี้ยังมีการปรับประเภทสถานศึกษาครั้งล่าสุดที่มีการแบ่งเป็นโรงเรียนชุมชน (community schools) และโรงเรียนการกุศล (foundation schools) ด้วย เมื่อประกอบกับการกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอกโดยเทียบระหว่างสถานศึกษา จึงเป็นการให้ข้อมูลที่จำเป็นและเป็นการเพิ่มทางเลือกให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานไปเข้าศึกษาตามที่ต้องการได้มากขึ้น

**5. การบริหารจัดการที่ดี โปร่งใส ตรวจสอบได้** จากการทบทวนหลักการบริหารจัดการของอังกฤษที่เอื้ออำนวยต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการปฏิบัติงานจะเห็นว่าประเทศไทยน่าจะนำหลักการบริหารงานบางประการไปวิเคราะห์เพื่อปรับใช้ในประเทศ เช่น หลักการจัดการสถานศึกษาของท้องถิ่น (Local Management of Schools - LMS) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า (Best Value) และตอบสนองความต้องการท้องถิ่น หลักการบริหารจัดการตามผลปฏิบัติงาน (Performance Management) ดังได้กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนำพิจารณาการวางระบบการตรวจสอบอย่างรอบด้านทั้งการกำหนดให้บริหารงานในรูปคณะกรรมการเช่น คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาซึ่งมีตัวแทนจากสามประสาน คือ “ผู้มีส่วนได้เสีย” “ลูกค้า” กับผู้จัดการศึกษาซึ่งอาจเป็นทั้งผู้แทน

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและ/หรือสถานศึกษา การจัด “School Forum” ก่อนเสนอแผนการใช้จ่ายเงินต่อ DfES กับการตรวจสอบอย่างเป็นระบบและลำดับชั้นจากหน่วยงานภายใน หน่วยงานภายนอก และสาธารณะชน เป็นแนวทางบริหารจัดการที่ดีทำให้เกิดความไว้วางใจว่าเงินภาษีที่ประชาชนต้องเสียให้รัฐได้รับการนำไปใช้อย่างคุ้มค่าและโปร่งใส

**6. การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน** การบริหารจัดการศึกษาของอังกฤษเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในการดำเนินงาน องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องทำงานร่วมกับสมาคมวิชาชีพ กรรมการสถานศึกษา สมาคมครูและผู้ปกครอง และ “หุ้นส่วนด้านวิชาการ” อื่นๆ ในลักษณะกัลยาณมิตร (critical friend) เพื่อสร้างเครือข่ายทางวิชาการอันเป็นการเสริมพลังให้ประชาชนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐาน นับเป็นแนวทางสร้าง “แนวร่วม” ที่น่าพิจารณานำมาใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศไทย

**7. การจัดสรรงบประมาณและการเงินอย่างยุติธรรมและแน่นอน (Fair Funding)** บทเรียนจากการจัดสรรงบประมาณและการเงินภายใต้หลักการ Fair Funding ซึ่งสร้างความยุติธรรม ความเสมอภาคทั้งแนวราบและแนวตั้ง ความแน่นอนในแง่ของเม็ดเงินเนื่องจากใช้สูตรการจัดสรรเงินของรัฐสูตรเดียวกันทั้งประเทศ การแก้ไขสูตรการเงินให้ลดความซับซ้อนและเข้าใจได้ง่าย การจัดงบประมาณคราวเดียว 3 ปีเป็นบทเรียนที่ดีสำหรับการจัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุน

**8. การให้ความสำคัญต่อวิชาชีพครู** วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพที่มีความทัดเทียมกับวิชาชีพอื่นในอังกฤษ แต่รัฐบาลกลางยังให้ความสำคัญเป็นพิเศษโดยการให้ทุนการศึกษา (training bursary) แก่นักศึกษาวิชาครูโดยเฉพาะผู้ที่ศึกษาสาขาวิชาขาดแคลนและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ให้ครูผู้สอนได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนเพียงพอที่จะทำให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และมีอำนาจต่อองรัฐเนื่องจากครูมีการรวมตัวในรูปองค์กรสหภาพที่แข็งแกร่ง

**9. ความต่อเนื่องของนโยบาย** เป็นที่น่าสังเกตว่าการบริหารการศึกษาของอังกฤษมีความต่อเนื่องแม้มีการเปลี่ยนรัฐบาลดังจะเห็นว่าเมื่อรัฐบาลจากพรรคแรงงานได้รับการเลือกตั้งก็นำรูปแบบการจัดการศึกษาที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางซึ่งรัฐบาลชุดก่อนจากพรรคอนุรักษนิยมเสนอไว้กลับมาใช้อย่างต่อเนื่องทำให้ไม่เกิดความชะงักงันทางนโยบายที่ต้องการขจัดความเหลื่อมล้ำควบคู่ไปกับการยกระดับมาตรฐานโรงเรียนและเพิ่มสัดส่วนงบประมาณรัฐที่จัดสรรให้กับการศึกษา

## บทที่ 5

### บทสรุป ข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ตามหลักการมอบอำนาจ (devolution) โดยรัฐบาลกลางไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงจนกระทั่งมีการตั้งกระทรวงการศึกษา (Ministry of Education) หรือ DfES ในปัจจุบันตามนัยแห่งกฎหมาย Education Act 1944 หน้าที่หลักของกระทรวงการศึกษาในขณะนั้นคือการกำกับดูแลและส่งเสริมการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้เด็กพลวัยเรียนได้เข้ารับการศึกษาร้อยเปอร์เซ็นต์ ต่อมามีการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ในช่วงทศวรรษ 1980 โดยการประกาศใช้ Education Reform Act 1988 ซึ่งมีเป้าหมายที่จะยกระดับมาตรฐานการศึกษา เพิ่มสิทธิเลือกสถานศึกษาให้ผู้ปกครอง (school choice) ให้การลงทุนทางการศึกษาเกิดประโยชน์และคุ้มค่า รวมทั้งให้การศึกษามีความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) หลังจากนั้นรัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้นนอกเหนือจากการกำหนดนโยบายและแผนการศึกษาในระดับชาติ ขณะเดียวกันองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นก็กระจายอำนาจไปยังสถานศึกษามากขึ้น แต่ยังคงทำ

หน้าที่บริหารการศึกษาในเชิงยุทธศาสตร์และให้การสนับสนุนบรรดาสิ่งจำเป็นเพื่อให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้ตามเป้าหมายของชาติ ท้องถิ่นและชุมชน

สภาท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการศึกษาในโรงเรียนและจัดการศึกษาผู้ใหญ่ ในทางปฏิบัติ สภาท้องถิ่นมักมอบหมายให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities : LEAs) เป็นผู้ดำเนินการ ปัจจุบันอังกฤษมีองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นรวมจำนวน 150 แห่งอยู่ในเขตอำเภอ (Counties) 34 แห่ง Metropolitan Districts 36 แห่ง Unitary Authorities 46 แห่ง London Boroughs 33 แห่ง และ Corporation of London 1 แห่ง หากจำแนกตามเขตปกครองท้องถิ่น 10 เขต แต่ละเขตมีองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ดังนี้

เขต	LEAs (แห่ง)	เขต	LEAs (แห่ง)
North East	12	East of England	10
North West	22	Inner London	14
Yorkshire and the Humber	15	Outer London	19
East Midlands	9	South East	19
West Midlands	14	South West	16

ที่มา: Department of Education and Skills, Statistics of Education: Schools in England, 2003 edition, retrieved [1/07/05] from <http://www.dfes.gov.uk/>

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีคณะกรรมการจำนวนประมาณ 50 -75 คน และแม้ปัจจุบันจะไม่มีกฎหมายบังคับแต่ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นแต่ละแห่งแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้แทนจากกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น รวมทั้งผู้ปกครองและภาคธุรกิจเอกชน คณะกรรมการชุดดังกล่าวทำหน้าที่บริหารจัดการสถานศึกษาที่ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นให้การอุปถัมภ์หลายประเภท คือ

- โรงเรียนชุมชน (community schools) ซึ่งเทียบได้กับโรงเรียนประจำจังหวัด (county schools) เดิม
- สถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ (voluntary controlled schools)
- สถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (voluntary aided schools)
- โรงเรียนการกุศล (foundation schools) และ
- โรงเรียนข้อตกลงพิเศษ (special agreement schools)

ส่วนรัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุนสถานศึกษาที่ผู้ปกครองลงคะแนนเสียงเลือกออกจากการควบคุมขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมาปกครองตนเองหรือ grant-maintained schools และเพื่อให้แน่ใจว่าสถานศึกษาจะได้รับการอุดหนุนอย่างเพียงพอ School Standards and Framework Act 1998 จึงกำหนดให้ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดสรรเงินรายได้ส่วนใหญ่ให้แก่

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาทั้งในส่วนรายได้จากภาษีท้องถิ่น และเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลกลาง

เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาจะสรุปได้ว่า Department for Education and Employment (DfEE) หรือ Department for Education and Skills (DfES) ในปัจจุบัน มีหน้าที่วางแผน นโยบาย และกำกับดูแลให้การจัดการศึกษา บรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐ ดังต่อไปนี้

- กำหนดเป้าหมายและนโยบายการศึกษาชาติ หลักสูตร การศึกษาชาติ การประเมินผลการเรียนของนักเรียนตามกลุ่มอายุ
- สนับสนุนการทำวิจัย การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา และการจัดสอบแก่บุคคลทั่วไป
- กำหนดมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำ ดูแลคุณภาพและ ประสิทธิภาพการศึกษา
- จัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนสำหรับกิจการหลัก บางประการ

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทำหน้าที่บริหาร เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ปรับปรุงโรงเรียน (School Improvement) จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา (Education Development Plan) ดูแลให้มีโรงเรียนและสถานศึกษาก่อน วัยเรียนอย่างเพียงพอ ดำเนินนโยบายรับนักเรียนเข้าศึกษาอย่าง ยุติธรรม (fair admissions policies) โดยจัดให้มี Admission Forum ให้เด็กในวัยเรียนทุกคนได้เข้าเรียนในโรงเรียนทั้งเด็ก

ทั่วไปและเด็กที่มีความต้องการพิเศษ อีกนัยหนึ่งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

■ **บทบาทหลัก** : ดูแลโครงสร้างพื้นฐานของระบบโรงเรียนในภาพรวม เป็นการประกันว่าเด็กทุกคนจะได้เข้าโรงเรียน เด็กที่มีความต้องการพิเศษจะได้รับการศึกษาและการสนับสนุนที่เหมาะสม วางแผนรับการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรในวัยเรียน ให้เด็กที่มีสิทธิได้รับการเดินทางไปโรงเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และให้โรงเรียนดำเนินโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ได้โดยมีเงินสนับสนุน

■ **บทบาทการเป็นผู้นำ** : คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจึงมีหน้าที่เป็นผู้นำด้านการศึกษาของชุมชนท้องถิ่น เป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์ของการศึกษา เป็นผู้นำให้ทุกภาคส่วนร่วมสร้างการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการศึกษาในท้องถิ่น

■ **บทบาทการปรับปรุงโรงเรียน** : องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่สนับสนุนผู้อำนวยการโรงเรียน (heads) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (governors) และครู ตลอดจนมีหน้าที่กระตุ้น ดูแล และพัฒนาการดำเนินงานของโรงเรียน

ในการดำเนินงาน องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจดำเนินการกิจต่างๆ ด้วยตนเอง ร่วมงานกับ “หุ้นส่วน” ในและนอกชุมชน เช่น ภาคเอกชนหรือองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นอื่น และอาจใช้วิธีซื้อบริการจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ

สำหรับคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาในปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษามากขึ้นภายใต้หลักการ Local Management of Schools (LMS) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การศึกษาของชาติที่มีเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพมาตรฐานและการบริหารจัดการที่ดีภายใต้การมีส่วนร่วม (good practice through collaboration) โดยหลัก คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ช่วยยกระดับมาตรฐานการศึกษาซึ่งพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน
- วางแผนพัฒนาโรงเรียน
- คัดเลือกผู้อำนวยการโรงเรียน
- พิจารณางบประมาณและการบริหารบุคลากรของโรงเรียน
- กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการประเมินผลงาน (performance agreement) สำหรับบุคลากรในโรงเรียนและติดตามให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย
- กำกับดูแลให้สถานศึกษาจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาชาติ
- พิจารณาแนวทางการพัฒนานักเรียนในด้านจริยธรรม คุณธรรมและวัฒนธรรม
- กำกับดูแลให้โรงเรียนจัดการศึกษาให้เด็กทุกคนโดยไม่ละเลยเด็กที่มีความต้องการพิเศษ

### ■ รับผิดชอบผลการดำเนินงานของสถานศึกษาต่อผู้ปกครองและชุมชน

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาประกอบด้วยผู้แทนจากหลายฝ่าย คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ชุมชน ผู้ปกครอง และครูผู้สอนในโรงเรียน โดยผู้อำนวยการโรงเรียนส่วนใหญ่ทำหน้าที่เฉพาะด้านธุรการ ทั้งนี้ ตามหลัก “Better Schools” ผู้แทนผู้ปกครองและผู้แทนองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องมีจำนวนใกล้เคียงกัน ส่วนคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือ grant-maintained school ไม่มีผู้แทนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และผู้อำนวยการโรงเรียนต้องมีฐานะเป็นกรรมการในการดำเนินงาน คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาอาจดำเนินการเองหรือมอบอำนาจ (delegate) ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น คณะทำงาน กรรมการบริหารสถานศึกษาคนใดคนหนึ่งหรือคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่แต่งตั้งตามภารกิจ เช่น คณะกรรมการการเงินของสถานศึกษา หรือผู้อำนวยการโรงเรียน ดำเนินการแทนได้ในกิจการที่กฎหมายอนุญาตไว้

เมื่อจำแนกการบริหารงานตามภารกิจ ในด้านการบริหารการเงิน รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาสำหรับนักเรียนที่เข้าศึกษาในโรงเรียนภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยแต่ละแห่งจัดสรรรายได้จากภาษีท้องถิ่น (Council Tax) และ

การจัดบริการด้านต่างๆ เป็นค่าใช้จ่ายหลักซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนครู และรัฐบาลกลางสมทบเงินจำนวนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้กับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ทั้งนี้ รัฐบาลกลางจะพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้ตามความจำเป็นของท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยคำนึงถึงรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ Office of Deputy Prime Minister (ODPM) จัดสรร Revenue Support Grant - RSG ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ block grant สำหรับทุกกิจการรวมทั้งการจัดการศึกษาโดยมีเป้าหมายหลักคือการศึกษาระดับบังคับที่จัดให้แก่ผู้เรียนอายุระหว่าง 3-16 ปี และส่วนหนึ่งให้การศึกษานักเรียน เมื่อเทียบระดับการศึกษาจะพบว่า การศึกษาปฐมวัยจนถึงมัธยมศึกษาเป็นส่วนที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด ส่วน DfES จัดสรร Standards Fund ให้สถานศึกษาผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น 2 ประเภท คือ Schools Standards Grant และ Schools Standards Fund เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อดำเนินโครงการต่างๆ ตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลกลาง เงินส่วนนี้จึงเป็นช่องทางหลักที่รัฐบาลกลางใช้กำกับให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและสถานศึกษาดำเนินการตามนโยบายของประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังเป็นผู้พิจารณาขบลงทุนด้านอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ที่จะจัดสรรให้เป็นรายปี

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้งงบประมาณด้านการศึกษาทั้งหมดในเขตรับผิดชอบตามสูตรการเงิน (funding formula) เพื่อเสนอต่อ DfES สูตรการเงินใหม่นี้แบ่งเป็น LEAs

Block และ Schools Block ในแต่ละ Block จะมี Sub-Block ซึ่งมีสูตรคำนวณเป็นการเฉพาะ ในส่วนของ Schools Block แบ่งออกเป็น 4 Sub-Block คือ กลุ่มนักเรียนอายุต่ำกว่า 5 ปี กลุ่มประถมศึกษา (อายุ 5-11 ปี) กลุ่มมัธยมศึกษา (อายุ 11-16 ปี) และกลุ่มนักเรียนที่มีค่าใช้จ่ายสูง (high cost pupils)

เมื่อได้รับการจัดสรรเงินจากรัฐแล้ว องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นอาจเก็บ Local Schools Budget (LSB) ส่วนหนึ่งไว้เป็นกองกลางเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการแผนงานตามยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น การปรับปรุงโรงเรียน การเพิ่มโอกาสเข้ารับการศึกษา เช่น การรับส่งนักเรียน และเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการศึกษาพิเศษ (SEN- Special Educational Needs and Disability) ในส่วนวงเงินส่วนใหญ่ที่เหลือจากหักไว้ส่วนกลาง องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดวงเงินให้สถานศึกษาหรือ “Individual Schools Budget” แล้วแจ้งต่อคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารการเงิน กับนำส่งเงินอุดหนุนที่เป็น Standards Fund จากรัฐบาลกลางให้สถานศึกษาจัดโครงการตามยุทธศาสตร์ชาติ เช่น National Literacy and Numeracy Strategies, National Grid for Learning, Key Stage 3 Strategy หรือ Excellence in Cities เป็นต้น

สำหรับสถาบันการศึกษาต่อเนื่องได้รับงบประมาณรายปี ในรูป block grant จากรัฐบาลกลางเป็นหลักผ่านทาง Further Education Funding Councils for England รายได้อื่นๆ มา

จากค่าเล่าเรียนหรือการจัดบริการด้านวิชาการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษามีรายได้จากค่าเล่าเรียนและงบประมาณจากรัฐบาลกลางเป็นหลักผ่านทาง Higher Education Funding Councils for England โดย Funding Councils เป็นผู้พิจารณาการจัดสรรเงินตามจำนวนนักศึกษาที่ประมาณการ นอกจากนี้ยังได้รับเงินวิจัยจาก Research Councils แต่รัฐบาลกลางสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งหารายได้เพิ่มเติมจากงานวิจัยที่ได้รับจากภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและการให้บริการด้านต่างๆ

ในด้านการบริหารงานบุคคล รัฐบาลกลางมีหน้าที่ให้การสนับสนุนและกำกับดูแลการบริหารบุคคลทั้งระบบตั้งแต่การผลิต การว่าจ้างและการใช้ การรักษา และการพัฒนาครู โดยมี การตั้ง Teacher Training Agency (TTA) เป็นหน่วยงานยุทธศาสตร์ นโยบายสำคัญในปัจจุบันคือ School Workforce Remodelling ในส่วนการผลิต รัฐบาลให้ทุนเป็น training bursary และ/หรือทุนการศึกษาอื่นๆ แก่นักศึกษาวิชาครู เพื่อดึงดูดความสนใจให้บัณฑิตเข้ามาประกอบวิชาชีพครู โดยเฉพาะผู้ที่ศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลน และให้ครูได้รับการรับรองวุฒิ (Qualified Teacher Status - QTS) ครูผู้สอนในอังกฤษมีหลายประเภท ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนต่างกันตามวุฒิและลักษณะการจ้างงาน เช่น เป็น การจ้างตามสัญญาระยะยาวหรือชั่วคราว และหากเป็นครู Advanced Skills Teachers และครูใน Fast Track Programme จะได้เงินเดือนและค่าตอบแทนมากกว่า ส่วนผู้บริหารสถานศึกษาได้รับค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มจากเงินเดือนปกติ องค์กรสหภาพครูและ School

Teachers' Review Body (STRB) ซึ่งเป็น องค์กรต่อรองของรัฐ มีบทบาทสำคัญในการกำหนดเงินเดือนครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษา องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นถ่ายโอนภารกิจส่วนใหญ่ให้สถานศึกษา แต่ยังคงมีสถานะเป็นนายจ้างของครู และบุคลากรในสถานศึกษาที่ให้การอุปถัมภ์ (LEA-maintained schools) ส่วนครูและบุคลากรในสถานศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุน (grant-maintained schools) ได้รับการว่าจ้างจากสถานศึกษา

ภายใต้การบริหารงานแบบ Local Management of Schools (LMSs) นอกจากคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาต้องรับผิดชอบการให้คำปรึกษาและตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของสถานศึกษาในด้านการบริหารงานทั่วไปแล้ว ยังมีหน้าที่บริหารงานบุคคลตั้งแต่การแต่งตั้ง ให้ออก และประเมินผลการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งปัจจุบันเน้นการประเมินตามผลงาน (Performance Management) แม้ว่าจะเป็นครูและบุคลากรในสถานศึกษาภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นซึ่งในทางนิตินัยองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นนายจ้างก็ตาม

ในด้านการบริหารงานวิชาการและการประกันคุณภาพการศึกษา รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์การศึกษา เกณฑ์มาตรฐานกลาง หลักสูตรการศึกษาชาติ การจัดทดสอบระหว่างช่วงชั้น และการประเมินคุณภาพการศึกษา สำนักมาตรฐานการศึกษา (Office for Standards in Education - OFSTED) ทำหน้าที่ตรวจสอบสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยในระยะแรกดำเนินการทุก

4 ปี ต่อมาเปลี่ยนเป็น 6 ปี แต่กำลังจะปรับเป็นทุก 3 ปี องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา และผู้อำนวยการโรงเรียน ร่วมกันรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาชาติ และร่วมกันรับผิดชอบต่องานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อให้สถานศึกษามีมาตรฐานการศึกษา และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงตามเป้าหมาย สถานศึกษาทุกระดับมีหน้าที่ประเมินตนเอง โดยอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือครูใหญ่ มีหน้าที่จัดการประเมินองค์กรและมาตรฐานการศึกษาและรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น รวมทั้งรายงานต่อผู้ปกครองนักเรียนในการประชุมประจำปีด้วย องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่กำหนดแผนพัฒนาการศึกษา (Education Development Plan - EDP) ของท้องถิ่น ให้คำปรึกษาเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ให้การสนับสนุนด้านหลักสูตร การประกันคุณภาพ การติดตามประเมินผล และการตรวจสอบคุณภาพ

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่าองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะต้องเข้าไปดูแลสถานศึกษาเป็นพิเศษหากสถานศึกษานั้นได้รับการประเมินว่าต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานหรืออยู่ใน “สภาวะเสี่ยง” และหากสถานศึกษาใดไม่ปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการในประเด็นที่เคยได้รับการแจ้งมาก่อน องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นอาจใช้มาตรการลงโทษซึ่งมีบทสูงที่สุดถึงการยกเลิกใบอนุญาต ขณะเดียวกัน องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นก็ได้รับการตรวจสอบจาก OFSTED

เพื่อประเมินคุณภาพมาตรฐานการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการศึกษา สำหรับนักเรียนในเขตท้องถิ่นทั้งในส่วนที่เข้าศึกษาในสถานศึกษาที่จัด/ อยู่ในความอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและกลุ่มที่รับการศึกษาด้วยวิธีอื่นนอกโรงเรียน

สถานศึกษาของรัฐที่จัดการฝึกหัดครู สถาบันการศึกษา และวิทยาลัยที่จัดการศึกษาต่อเนื่องสำหรับผู้เรียนอายุ 16-18 ปี ได้รับการประเมินภายนอกจาก OFSTED เช่นกัน ส่วนการประเมินการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาชุมชน ดำเนินการโดย Adult Learning Inspectorate (ALI) ขณะที่ Quality Assurance Agency (QAA), Higher Education Funding Council for England และ Research Assessment Exercise (RAE) เป็นผู้ประเมินคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของอังกฤษมีลักษณะเฉพาะตามการจัดโครงสร้างการปกครองส่วนกลางและท้องถิ่นซึ่งได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แม้จะมีความแตกต่างจากประเทศไทยแต่อาจมีข้อเสนอแนะได้ดังนี้

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

(1) การกระจายอำนาจทางการศึกษาถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาประเทศและท้องถิ่น ตลอดจนเป็นการสร้างคนรุ่นใหม่ที่มีคุณภาพ แต่การกระจายอำนาจทางการศึกษาต้อง



ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในเชิงนโยบาย ซึ่งในอังกฤษ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการเมืองที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศแต่พรรคการเมืองใหม่ก็หยิบยกเอานโยบายของพรรคที่บริหารมาก่อนมาดำเนินการต่อ

(2) เป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจคือการยกระดับมาตรฐานการศึกษาและการดูแลให้เด็กและเยาวชนทุกคนได้รับการศึกษา มีใช้การกระจายอำนาจเฉพาะการเงิน รัฐบาลจึงควรสร้างความเข้าใจและความตระหนักให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมเพื่อเป้าหมายร่วมกัน

(3) การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะบังเกิดผลดี หากมีการจัดระบบบริหารจัดการที่ดี บุคลากรเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีคุณภาพ มีความรับผิดชอบต่อสังคม องค์กร ชุมชน และผู้เรียน ที่สำคัญต้องมีการบริหารที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

(4) การกระจายอำนาจทางการเงินเป็นหัวใจสำคัญของการจัดบริการการศึกษาซึ่งจำเป็นต้องแสวงหาหลักการ วิธีการ และมาตรการที่จะทำให้เงินและงบประมาณที่จัดสรรไปให้ท้องถิ่นไปถึงสถานศึกษาอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ที่สำคัญการจัดสรรเงินไปยังสถานศึกษาต้องมีหลักการดังนี้

- มีการวางแผนล่วงหน้า โดยมีโครงการที่แสดงได้ว่าจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา มีความคุ้มค่า (Best Value) และมีความแน่นอน ดังเช่นในกรณีของอังกฤษที่ให้วางแผนการเงินล่วงหน้า 3 ปีเพื่อคณะกรรมการบริหารการศึกษา

และผู้อำนวยการโรงเรียนจะได้มั่นใจว่าสามารถดำเนินการตามแผนระยะยาวได้

- มีระบบการจัดสรรเงินที่สร้างความเท่าเทียม (Financial Equalization) เข้าใจง่าย ไม่สลับซับซ้อนเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ตามหลักการจัดสรรด้วยความโปร่งใส (Transparent Allocations) ปัจจุบันในอังกฤษมีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบการบริหารการเงินโดยเสนอให้เป็นแบบเอกรูป (Single Funding Stream) ที่อาจมีเงินก้อนหนึ่งที่มีวิธีการจัดสรรตามสูตรการเงินที่กำหนดใน National Funding Formula เป็นเงินก้อนหลักที่ใช้ดำเนินงานให้ได้มาตรฐานการศึกษาและเป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาชาติ กับเงินอีกก้อนหนึ่งสำหรับสถานศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการนำไปใช้ให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นตามหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น (local autonomy)

- ลดขั้นตอนระบบราชการที่ไม่เหมาะสมและ/หรือเป็นอุปสรรค

- มีข้อตกลงในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่นกับสถานศึกษา เพื่อให้แน่ใจว่าท้องถิ่นและสถานศึกษามีความรับผิดชอบร่วมในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ มาตรฐาน และทั่วถึง ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้และแจ้งต่อสาธารณะชน

### 5.2.2 ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ

(1) รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรวางระบบการจัดสรรเงินและวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในด้านต่างๆ



ที่ผ่านการวิเคราะห์บทเรียนทั้งผลดีและผลเสียจากประเทศที่บริหารจัดการศึกษาในลักษณะกระจายอำนาจโดยคำนึงถึงสภาพพื้นฐานของประเทศและท้องถิ่นของไทย

(2) ควรมีการสร้างความพร้อม ความเข้าใจ ความสามารถ และการตระหนักถึงความรับผิดชอบ (accountability) ของผู้เกี่ยวข้อง ไม่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาในท้องถิ่นเท่านั้น แต่หมายรวมถึง “ผู้มีส่วนได้เสีย” ทั้งที่เป็นบิดามารดาผู้ปกครอง นักเรียนนักศึกษา และประชาชนทั่วไปผู้เสียภาษีอากร เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

## บรรณานุกรม

กมล สุตประเสริฐ, *รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ*, รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2544.

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ และคณะ, “กรณีการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” ใน *ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตลอดจนรูปแบบและขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ : เอสแอนด์จีกราฟฟิค, 2547.*

สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมืองอังกฤษ*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม (พิมพ์ครั้งที่ 2), 2544.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, *โครงสร้างการบริหารการศึกษาในสหราชอาณาจักร*, 2542.

- \_\_\_\_ , *Every Child Matters*, retrieved [01/07/05] from <http://www.everychildmatters.gov.uk/>
- \_\_\_\_ , *About Local Government*, retrieved [10/05/05] from <http://www.local.gov.uk>
- \_\_\_\_ , *Governing Body - Overview*, retrieved [13/06/05] from <http://www.governor.net.co.uk/>
- \_\_\_\_ , *Categories of Schools - overview*, retrieved [05/06/05] from <http://www.governor.net.co.uk/>
- \_\_\_\_ , *Staffing - Overview*, retrieved [10/06/05] from <http://www.governor.net.co.uk/>
- \_\_\_\_ , *Teachers' pay and conditions - Overview*, retrieved [20/06/05] from <http://www.governor.net.co.uk>
- \_\_\_\_ , *Education Act 2005*, retrieved [10/05/05] from <http://www.teachernet.gov.uk/management/schoolfunding/2006-07>
- \_\_\_\_ , *School Companies*, retrieved [10/05/05] from <http://www.teachernet.gov.uk/>
- \_\_\_\_ , *School Workforce Remodelling*, retrieved [15/06/05] from <http://www.teachernet.gov.uk>
- \_\_\_\_ , *Review of the School Staffing Structure: Guidance for Schools in England*, retrieved [20/06/05] from <http://www.teachernet.gov.uk/>

\_\_\_\_ , *Education Development Plans (EDPs)*, retrieved [01/07/05] from <http://www.teachernet.gov.uk/management/atoz/e/edps/> และ <http://www.standards.dfes.gov.uk/la/EDP/>

\_\_\_\_ , *Private Finance Initiative/ Public Private Partnerships*, retrieved [20/06/05] from <http://www.teachers.org.uk/>

\_\_\_\_ , *Reforms at Compulsory Education Level - United Kingdom*, retrieved [15/06/05] from [http://www.eurydice.org/Documents/ref/UK1reem\\_1.HTM](http://www.eurydice.org/Documents/ref/UK1reem_1.HTM)

\_\_\_\_ , *Approaches to the evaluation of schools which provide compulsory education: the situation in the United Kingdom - England, 2000/2001* และ “Evaluation of Educational Institutions and the Education System” in *The Education System in the United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland) 2003/04*, retrieved [05/06/05] from <http://www.eurydice.org/>

Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, *United Kingdom* และ CIA, *The World Factbook*, retrieved [15/05/05] from <http://www.state.gov/> และ <http://www.cia.gov/>

- DfEE, *Code of Practice on Local Education Authority - School Relations*, retrieved [11/05/05] from [http://www.ipfbenchmarking.met/consultancy\\_dfes\\_update/r45\\_codeofpracticeonleaschoolrelations.pdf](http://www.ipfbenchmarking.met/consultancy_dfes_update/r45_codeofpracticeonleaschoolrelations.pdf)
- DfEE, *The role of the Local Education Authority in school education*, retrieved [11/05/05] from <http://www.standards.dfes.gov.uk/la.ped/roleofLEAs.pdf?version=1>
- DfEE, *Guidance: Roles of Governing Bodies and Head Teachers*, retrieved [12/06/05] from <http://www.governor.net.co.uk/linkAttachments/ACFF3.doc>
- Department for Education and Skills, *Education and Skills - investment for reform, 2002*, retrieved [25/06/05] from <http://www.reform.co.uk/>
- Department of Education and Skills, *Departmental Report*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Education and Skills, and the Chief Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty, April, 2004.
- Department of Education and Skills, *Local Education Authority (LEA)*, retrieved [12/05/05] from <http://www.standards.dfes.gov.uk/locate/management/lea/>

Department of Education and Skills, *Statistics of Education: Schools in England*, 2003 edition, retrieved [1/07/05] from <http://www.dfes.gov.uk/>

Department of Education and Skills, *Statistics of Education : Education and Training Statistics for the United Kingdom* (2003 edition) และ *Pupil Characteristics and Class Sizes in Maintained Schools in England* (January 2004), retrieved [12/8/04] from <http://www.dfes.gov.uk/>

Department of Education and Employment, *Section B: Expenditure and Investment*, in Departmental Report, retrieved [20/05/05] from <http://www.dfes.gsi.gov.uk/>

Department of Education and Skills, *Technical Note on the New Education Funding System*, [retrieved 20/05/05] from <http://www.dfes.gov.uk/efsq/docs/THENEWFUNDINGSYSTEMtechnicalnote.doc>

Levacic, Rosalind, "Case study: Formula funding of schools in England and Wales", in Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools, retrieved from <http://register.rti.org/EducationFinance/background/Practices/Levacic-NeedsBased.pdf>

- Levacic, Rosalind, “*Decentralizing and centralizing: the tensions between school autonomy and central government education policy initiatives in England, 1998-2004*”, paper presented in World Bank Conference, Education Finance and Decentralization, Washington, January 13-14, 2005.
- Levacic, Rosalind and Downes, Peter , *Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis*, International Institute for Educational Planning (IIEP), UNESCO, 2004.
- Local Government Association (LGA), *Local Government Structure*, retrieved [14/05/05] from <http://www.lga.gov.uk/>
- NFER, EURYDICE, *The Financing of Schools in England, Wales and Northern Ireland*, retrieved [24/05/05] from <http://www.nfer.ac.uk/Eurydice/pdfs>
- Planning and Evaluation Service (PES), *Education around the World: United Kingdom*, retrieved [23/04/05] from [http://www.ed.gov/offices/OUS/PES/int\\_uk.html](http://www.ed.gov/offices/OUS/PES/int_uk.html)

Ross, Alistair and Hutchings, Merryn, *Attracting, Developing, and Retaining Effective Teachers in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, OECD Country Background Report, March, 2003.

TTA, *Teacher Induction*, retrieved {1/07/05} from <http://www.tta.gov.uk/>

## **תוכן**

Annex A	Standards Grant categories in 2001-2002
Annex B	Section 52 Budget 2002-2003
Annex C	UK New Education Funding System Diagram
Annex D	Education Formula Spending Share (EFSS)
Annex E	Example of a LEA funding formula
Annex F	Financial Flows in Compulsory Education, 2001
Annex G	Governing Body Decision Planners
Annex H	Local Education Authorities

Standards Grant Categories in 2001-2002

1. *School Improvement*

To enable schools to raise standards of achievement and for LEAs to provide schools with challenge and support.

2. *Inclusion*

3. *Standards and curriculum*

Part for national literacy and numeracy and KS3 strategies must be allocated to schools for support and training. LEA music services. Ethnic minority achievement and traveller children. Playing for Success. Early Excellence Centres. Nursery Schools Project.

4. *Diversity and excellence.*

E.g. Excellence in Cities. Specialist and beacon schools.

5. *Teachers and support*

Induction of newly qualified teachers (NQTs)

Teacher recruitment and retention

Early professional development for teachers

Advanced Skills Teachers

Performance management and threshold assessment

Teaching assistants

Small schools fund

6. *Capital and infrastructure*

NGfL: to ensure baseline ICT provision in every school. Ring-fenced. Allocated to schools by formula.

Reduction in infant classes to 30

New Deal for Schools Devolved Capital Formula: set by formula. £ 7,500 per school plus £18.74 per primary pupil and £ 28.11 for secondary pupils; £ 56.22 for pupils with SEN. LEAs must replicate this formula when allocating to schools.

Seed Challenge Capital: £ 50,000 per LEA plus a share of the total budget based on pupil nos. Primary and special schools can apply for 50% funding and secondary schools for 33% if raise other funds, of which at least 75% must be new money.

New Deal for Schools Condition Funding. Revised allocations announced July 2001. 40% based on pupil numbers and 60% on the needs based element (regarding condition of buildings).

Key Stage 2 class size funding: LEAs applied in Autumn 2001 for grants to provide additional teachers and classrooms

Fresh Start

Capital funding for Nursery provision in disadvantaged areas.

Source: Rosalind Levacic, "Decentralizing and centralizing: the tensions between school autonomy and central government education policy initiatives in England, 1998-2004", paper presented in World Bank Conference, Education Finance and Decentralization, Washington, January 13-14, 2005.

## SECTION 52 BUDGET 2002-2003

Annex A

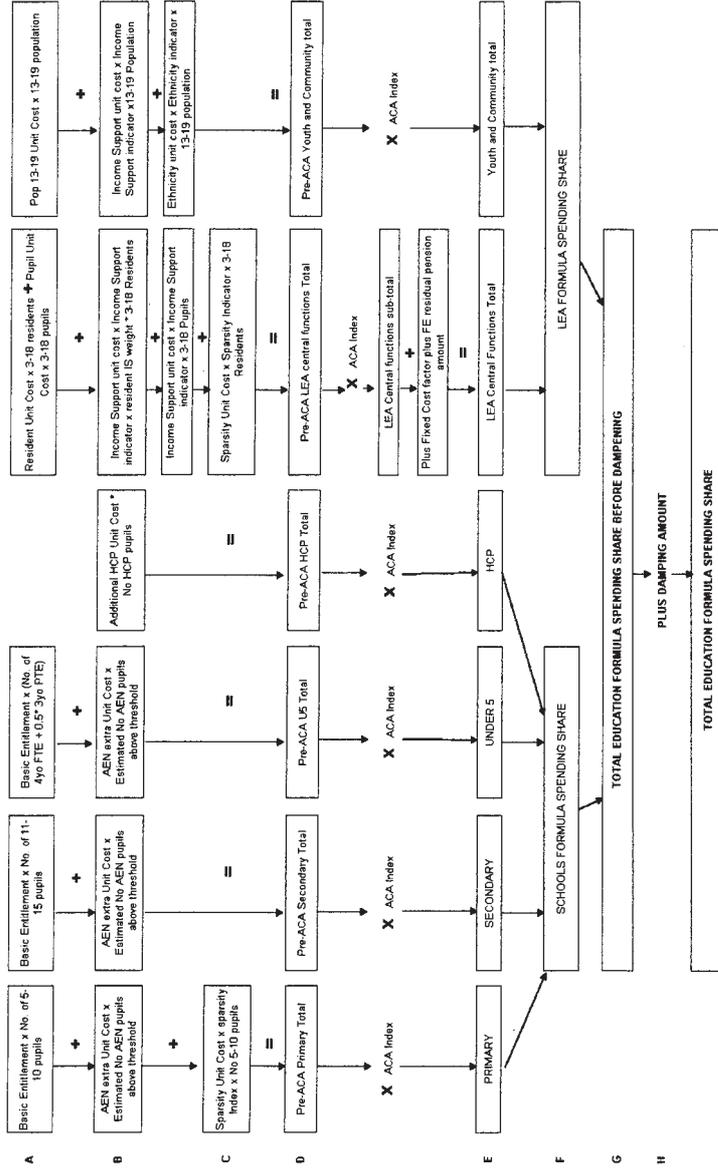
### SCHOOLS vs LEA BLOCK

#### 1 LOCAL SCHOOLS BUDGET (LSB)

1.1.1 ISB Primary and Special Schools	Schools
1.1.2 ISB Secondary Schools without 6th Forms	Schools
1.1.3 ISB Secondary Schools with 6th Forms	Schools
<b>1.2 STRATEGIC MANAGEMENT</b>	
1.2.1 Statutory / regulatory duties	LEA
1.2.2 PRC / redundancy costs	LEA
1.2.3 Existing early retirement costs (commitments entered into by 31/3/99)	LEA
1.2.4 School-specific Contingencies	Schools
1.2.5.1 Staff costs - supply cover (not sickness)	Schools
1.2.5.2 Supply cover - Long term Sickness (not more than 0.1% total Net LSB)	Schools
1.2.6 Miscellaneous (not more than 0.1% total Net LSB)	LEA
1.2.7 Insurance	BOTH
1.2.8.1 Museum Services	Schools
1.2.8.2 Library Services - Primary and Special Schools	Schools
1.2.9 Licences/subscriptions (not more than 0.1% total Net LSB)	Schools
1.2.10 Joint Use arrangements	LEA
1.2.11 Monitoring National Curriculum Assessment	LEA
<b>1.3 SPECIFIC GRANTS - REVENUE</b>	
1.3.1 Standards Fund - Non Devolved	LEA
1.3.2 Non-Standards Fund specific grant (NOT LSC FUNDING)	LEA
1.3.3 Class Size Grant (Revenue only)	LEA
<b>1.4 SPECIAL EDUCATION</b>	
1.4.1 Educational Psychology Service / Assessments and Statementing	LEA
1.4.2 Provision for Pupils with Statements	Schools
1.4.3 Support Services	Schools
1.4.4 Promoting Good Practice / Collaboration / Integration	BOTH
1.4.5.1 Pupil Referral Units	Schools
1.4.5.2 Behaviour Support Plans	Schools
1.4.6 Education out of school	Schools
1.4.7 LEA functions in relation to child protection	LEA
1.4.8 Fees for Pupils at Independent special schools & abroad	Schools
1.4.9 Health Service Partnerships/Special Medical Attention	LEA
<b>1.5 SCHOOL IMPROVEMENT</b>	LEA
<b>1.6 ACCESS</b>	
1.6.1 Asset Management	LEA
1.6.2 School Admissions / Supply of school places	BOTH
1.6.3 Excluded pupils	LEA
1.6.4 Home to school transport	LEA
1.6.5 Pupil Support	LEA
1.6.6 Education Welfare Service	LEA
1.6.7.1 School Meals - Primary and Special schools	Schools
1.6.7.2 Free School Meals - Eligibility	Schools
1.6.7.3 Milk	Schools
1.6.8 School Kitchens - Repair and Maintenance	Schools
1.6.9 Fees to Independent schools for pupils without statements of special ed	Schools
1.6.10 Music Service (not Standards Fund supported)	LEA
1.6.11 Visual and Performing Arts (other than music)	LEA
1.6.12 Outdoor Education including Environmental and Field Studies (not spc	LEA
<b>1.9 NON LSB EXPENDITURE - Inter-authority recoupment</b>	Schools
<b>2 NON SCHOOL FUNDING</b>	
2.1 Education for under-fives (including Nursery Schools)	Schools
2.2 Adult / Community education	LEA
2.3 Support for Students	LEA
2.4 Home to College Transport (16-18)	LEA
2.5 Residual Pension Liability (e.g. IT, Careers Service etc.)	LEA
2.6 Youth Services and Connections	LEA
<b>4 CAPITAL EXPENDITURE FROM REVENUE (CERA)</b>	BOTH

EDUCATION FUNDING SYSTEM DIAGRAM

Annex C



### Education Formula Spending Share (EFSS)

Formula = basic allocation per client group + top ups for deprivations & area costs

Total Education Formula Spending Share (EFSS) = sum of individual sub-blocks

#### Under 5s

In new system, the under 5s block now includes 3 yrs.old

$$\text{Funding for 3yrs.old} = \boxed{\text{mixture of actual pupil numbers for authorities at or above universal provision (85\% of total 3yrs.old)}} + \boxed{\text{population figure authorities below universal provision}}$$

3yrs.old receive part-time equivalent rate. 4 yrs.old receive full-time equivalent rate. So, pupils of the same age receive same level of fund regardless of the setting they are in.

#### Primary

Primary pupil numbers are counted in the same way as the current system. (i.e. 5-11 yrs.old)

#### Secondary

11-15 yrs.old and 16+ who are not in the sixth form.

Current system: those 16+ not in sixth form are counted in post-16 block.

New system : post-16 block no longer exist since post-16 pupils are now funded by the LSC, who only funded pupils in sixth form.

#### High-Cost Pupils (HCP)

This block covers all pupils in maintained special schools, hospital schools and pupil referral units.

The distribution of funding for this group is not on the basis of actual numbers. The estimated distribution of high-cost pupils was highly correlated with a range of socio-economic factors and income support data in particular, followed by the children with a limiting illness and children with low birth weight (LBW).

#### The LEA Central Functions

Client groups:

- a. pupils aged 3-18 educated in an authority's schools
- b. pupils resident in an authority aged 3-18

Items taken into consideration in order to calculate original distribution method for LEA block were divided into 8 categories:

- a. general : statutory and regulatory functions relate to the area/population of the authority as a whole.
- b. Institutional items relating to the physical premises of schools
- c. Institutional items relating to the staffing of schools
- d. Standards: non-devolved standards fund and school improvement
- e. Welfare/SEN: central functions relating to children with SEN and other kinds of pupil support and welfare.
- f. Primary/Secondary/College (PSC) transport
- g. Special school transport
- h. *Youth and Community – now in a separate sub-block (not included when calculating distribution method)*

Example of distribution for LEA central functions:

	% breakdown of funding	Resident pupils	School pupils	Sparsity	Income support
General	21%	50%	50%		
Institutional-assets	4%		100%		
Institutional-teachers	12%		46%	7%	47%
Standards	18%		63%		37%
Welfare/SEN	13%	62%			38%
PSC Transport	18%	40%		60%	
Special Schools Transport	13%	70%		6%	24%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>35%</b>	<b>31.7%</b>	<b>12.6%</b>	<b>20.7%</b>
Rounded		35.0%	31.5%	12.5%	20.5%

So, funding are allocates as follows:

- *35% on number of pupils resident in an authority* to reflect statutory responsibilities LEA have for these pupils, wherever they are educated.
- *31.5% on numbers of pupils in an authority's schools* to reflect the functions LEAs have in relation to all schools in their area.
- *12.5% on sparsity* to reflect higher costs of home to school transport in sparse areas but also differing institutional costs, allocated by resident pupils
- *20.5% on income support* to reflect additional needs of deprived areas.

#### Youth and Community

The purpose of separating youth and community education from LEA block is to highlight spending on the youth service and encourage increases where appropriate.

Client group for this block are those 13 to 19 yrs. of age.

This block distribution method is the same as LEA block but using different indicators, the best fit came from using Income support and Secondary ethnicity data as deprivation indicators, therefore allocating 43% through client group, 49% through Income support and 8% through ethnicity.

## Annex E

Example of a LEA funding formula

<u>Year group</u>	<u>Age Weighted Pupil Unit</u>
Nursery	£1,443.92
Reception	1,285.87
Year 1 (5+)	1,285.87
Year 2 (6+)	1,285.87
Year 3 (7+)	£1,295.16
8+	£1,295.16
9+	£1,295.16
10+	£1,295.16
11+	1,459.73
<u>Pupil led SEN statemented</u>	<u>Funding per unit</u>
Nursery	197.71
Reception	201.87
Year 1 (5+)	161.07
Year 2 (6+)	161.07
Year 3 (7+)	161.07
8+	155.55
9+	154.06
10+	154.06
11+	220.88
<u>School size type</u>	
Lump sum	43,981.87
Designated nursery class	20,005.77
26 place nursery unit	4,587.54
<u>Premises related</u>	<u>Funding per unit</u>
By floor area	76.2
Grounds area	0.07
Swimming pool - heated	17.68
Outdoor	
School amalgamation	13,180.99
Allowance	
<u>Non-pupil led SEN</u>	
FSM	145.91
ESL	72.94
Turnover	72.94
<u>Other</u>	
Salary protection	school dependent
New schools initial allowance	school dependent
Transitional funding (for ex GM)	school dependent
Rates	school dependent
TOTAL SCHOOL BUDGET SHARE	

Source: Rosalind Levacic, "Decentralizing and centralizing: the tensions between school autonomy and central government education policy initiatives in England, 1998-2004", paper presented in World Bank Conference, Education Finance and Decentralization, Washington, January 13-14, 2005.

## FINANCIAL PLANS IN ENTER-LEVEL ADOPTION, 2004

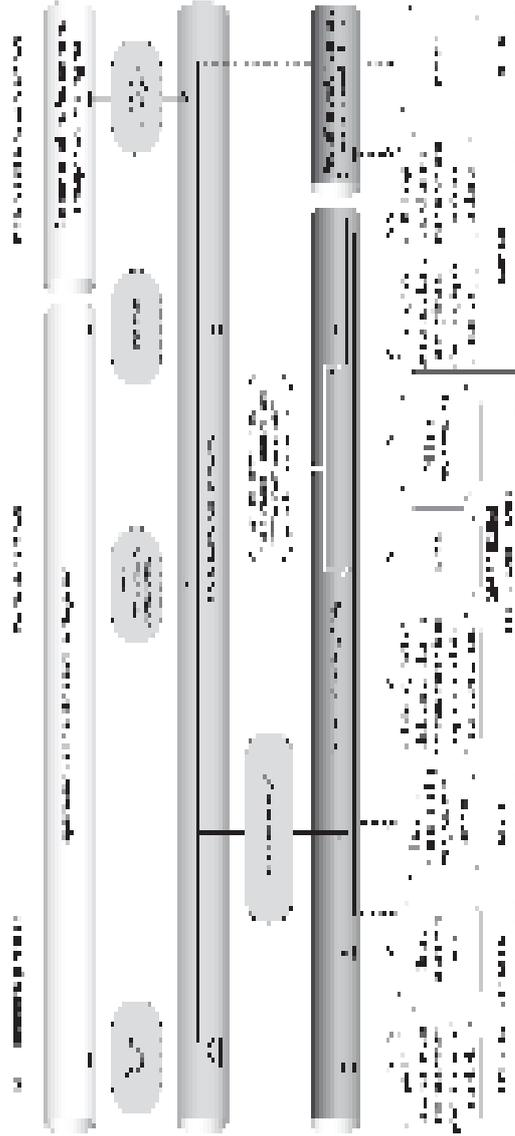
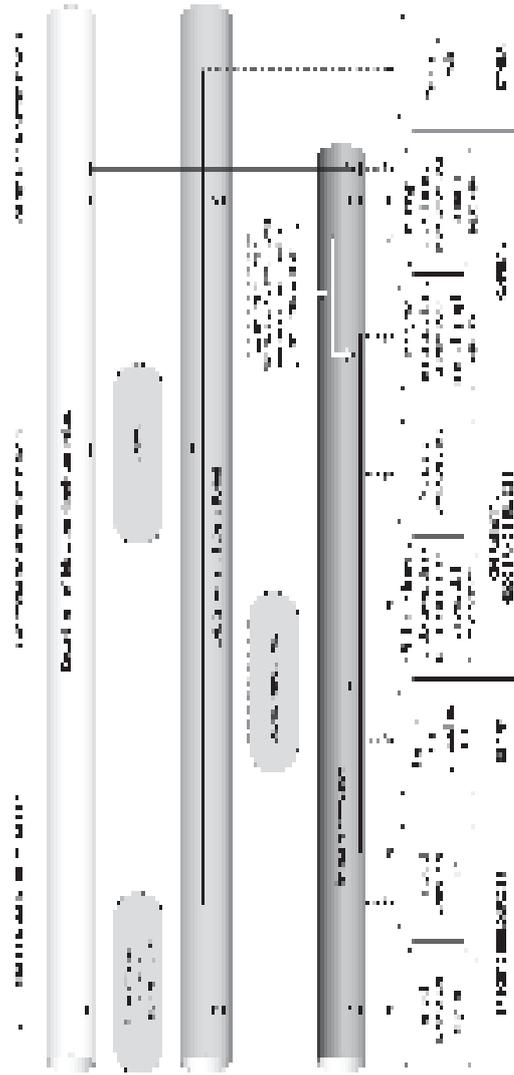


Figure 1. Financial plans in enter-level adoption, 2004. The diagram shows the flow of information and decision-making in the adoption process. The Pre-adoption phase includes the Financial plan and the Adoption decision. The Post-adoption phase includes the Adoption decision, Adoption success, and Adoption failure. The Adoption decision leads to both Adoption success and Adoption failure. Adoption success leads to Adoption failure, and Adoption failure leads to Adoption success. Adoption success leads to Adoption failure, and Adoption failure leads to Adoption success.



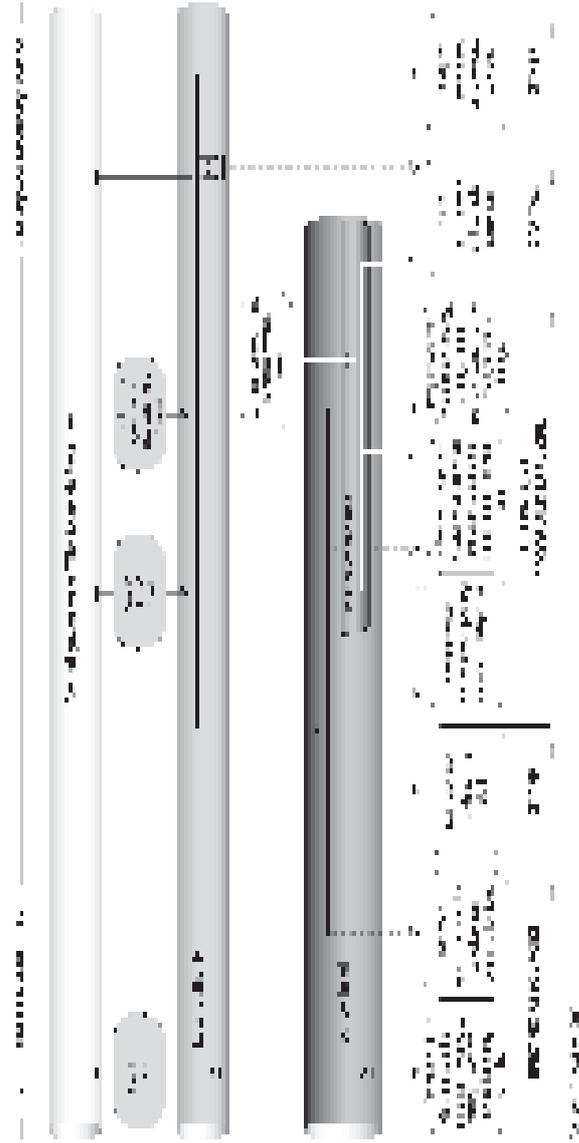
**FIGURE 1. PLANS IN 1999-2000 FOR ADULTS, 2004**



The diagram illustrates the relationship between the plans in 1999-2000 for adults in 2004 and the deaths of middle-aged adults in 2004. The top section, 'PLANS IN 1999-2000 FOR ADULTS, 2004', shows two sub-points: 'PLANS IN 1999-2000 FOR ADULTS, 2004' and 'PLANS IN 1999-2000 FOR ADULTS, 2004'. The bottom section, 'DEATHS OF MIDDLE-AGED ADULTS, 2004', shows two sub-points: 'DEATHS OF MIDDLE-AGED ADULTS, 2004' and 'DEATHS OF MIDDLE-AGED ADULTS, 2004'. A dashed line connects the top bar to the bottom bar.



## FINANCIAL LEADS IN COMPUTER ABUSERS, 2004



Source: FBI, 2005. Adapted from the report by the FBI, "Computer Abuse and Financial Abuse: A Study of the Financial Impact of Computer Abuse on Individuals and Businesses," 2005.

The diagram shows that financial leads, such as credit cards and bank accounts, are often targeted by computer abusers. This leads to unauthorized access and data theft, which can result in financial abuse, including identity theft and fraud.

## LEGEND

	<p>Public authority (or public law body) at central level or the top-level authority for education, which is involved in financial transfers.</p>	<p>Transfers in kind may occur, a) from a school with a budget of its own based exclusively on funds raised from non-public sources, to the school in its capacity as user of the resources in kind; b) from non-public sources of funding, to the school in its capacity as user of the resources in kind.</p>
	<p>Public authority (or public law body) at local or regional level, which is involved in financial transfers.</p>	<p>Budget of the body involved in financial transfers, which draws on higher level sources of public financing, possibly supplemented by funds from non-public sources.</p>
	<p>The school regarded as a body that has its own budget and is involved in financial transfers.</p>	<p>Budget which the school may use and which is based solely on money obtained from non-public sources of funding.</p>
<p><b>Nnmn</b> <b>Nrnm</b></p>	<p>Name of the public authority, the public law body or the school body or staff member involved in financial transfers.</p>	<p>Name of a transfer (in cash or in kind).</p>
	<p>Transfer in cash from the public authority (or public law body) which finances resources to the body which distributes them or converts them into resources in kind through the acquisition of staff, goods and services.</p>	<p>Nature of the non-public sources of funding to which a school may turn.</p>
	<p>Transfer in kind from the body (public authority, public law body or school regarded as a body that has its own budget) which undertakes the remuneration of staff and the acquisition of goods and services, to the body which distributes them or to the school in its capacity as user of the resources in kind.</p>	<p>Category of the resources awarded to the school in its capacity as user of those resources.</p>
	<p>Transfers in cash may occur from non-public sources of funding towards the body that distributes them, or converts them into resources in kind through the acquisition of staff, goods and services.</p>	

### GOVERNING BODY DECISION PLANNER

KEY	
Level 1 = decisions made by GB; Level 2 = decisions made by GB with advice from head; Level 3 = decisions delegated to head; Level 4= decisions made by head.	
Column blocked off:	Function cannot legally be carried out at this level.
Tick:	Recommended level(s) or where law assigns specific responsibility.
Blank:	Action could be carried out at this level if governing body so decide, but is not generally recommended.
Asterisk:	Functions which the whole governing body must consider.

Key Function	No	Action Sheet Tasks	Decision Level			
			LEVEL 1	LEVEL 2	LEVEL 3	LEVEL 4
<b>School</b>	1	To approve the first formal budget plan each financial year*		✓	X	X
	2	To monitor monthly expenditure			✓	
<b>Budgets</b>	3	Miscellaneous financial decisions (e.g. write-offs)		✓	✓	
	4	To investigate financial irregularities (head suspected)	✓	X	X	X
	5	To investigate irregularities (other suspected)		✓	✓	
	6	To enter into contracts (above set financial limit)		✓		
	7	To enter into contracts (below set financial limit)			✓	
	8	To make payments		✓	✓	
	<b>Staffing</b>	9	Head teacher appointments (selection panel)*	✓	X	X
10		Deputy appointments (selection panel)*	X	✓	X	X
11		Appoint other teachers (GB may, if they wish, be involved in the selection panel)		✓	✓	X
12		Appoint non teaching staff (GB may, if they wish, be involved in the selection panel)		✓	✓	X
13		Pay discretions (the head should not advise on his/her own pay)		✓		X
14		Establishing disciplinary /capability procedures		✓		X
15		Dismissal (head) NB GB must act through Dismissal Committee*	✓	X	X	X
16		Dismissal (other staff) NB GB must act through Dismissal Committee	X	✓	X	X
17		Suspending head	✓	X	X	X
18		Suspending staff (except head)		✓		✓
19		Ending suspension (head)	✓	X	X	X
20		Ending a suspension (except head)		✓	X	X
21		Determining dismissal payments / early retirement		✓		
22		Determining staff complement		✓		
23		In VA and foundation schools to agree whether or not the Chief Education Officer /diocesan authority should have advisory rights	✓		X	

<b>Curriculum</b>	24	Ensure National Curriculum (NC) taught to all pupils and to consider any disapplication for pupil(s)	✓		✓
	25	To draft curriculum policy		✓	
	26	To implement curriculum policy			✓
	27	To agree or reject and review curriculum policy	✓	X	X
	28	Responsible for standards of teaching			✓
	29	To decide which subject options should be taught having regard to resources, and implement provision for flexibility in the curriculum (including activities outside school day)			✓
	30	Responsibility for individual child's education			✓
	31	Provision of sex education - make and keep up to date a written policy*	✓	X	X
	32	To prohibit political indoctrination and ensuring the balanced treatment of political issues*	✓		✓
	33	To draw up a charging and remissions policy for activities (non NC based) in consultation with the LEA*	✓		
<b>Performance Management</b>	34	To establish a performance management policy	✓	X	X
	35	To implement the performance management policy	✓		✓
	36	To review annually the performance management policy	✓	X	X
<b>Target Setting</b>	37	To set and publish targets for pupil achievement	✓	X	X
<b>Exclusions</b>	38	To decide a discipline policy*	✓	X	X
	39	To exclude a pupil for one or more fixed terms (not exceeding 45 days in total in a year) or permanently	X	X	X
	40	To review the use of exclusion and to decide whether or not to confirm all permanent exclusions and fixed term exclusions where the pupil is either excluded for more than 5 days in total in a term or would lose the opportunity to sit a public examination. NB. The GB must act through their pupil discipline committee	✓	X	X
	41	To direct reinstatement of excluded pupils	✓	X	X

<b>Admissions</b>	42	To consult annually before setting an admissions policy (but in community & controlled schools only where the LEA has delegated this power to the governing body)*	✓	X	X
	43	To consult annually before setting an admissions policy (VA and foundation schools)*	✓	X	X
	44	To set an admissions policy (special schools where pupils do not have a statement) acting with LEA*	✓	X	X
	45	To set an admissions policy (special schools where pupils have statements) - for LEA after consultation with the governing body*	✓	X	X
	46	Admissions: application decisions (but in community & controlled schools only where the LEA has delegated this power to the governing body)	✓	X	X
	47	Admissions: application decisions (VA, foundation & special schools)	✓	X	X
	48	To appeal against LEA directions to admit pupil(s) (VA, foundation and special schools; also community and VC schools where LEA is the admissions authority)	✓	X	X
	<b>Religious Education</b>	49	Responsibility for ensuring provision of RE in line with school's basic curriculum (all schools)	✓	X
	50	Decision to revert to previous RE syllabus (former GM schools except VA of religious character)	✓		
	51	Decision to provide RE according to trust deed / specified denomination in VA schools with religious character (foundation & VC schools of religious character at request of parents)	✓		
	52	Decision to provide RE in line with locally agreed syllabus (VA schools - only if parents request it. All other schools not covered in 51 above)	✓		
<b>Collective Worship</b>	53	In all maintained schools the LEA and head teacher shall ensure that all pupils take part in a daily act of collective worship. The governing body also has similar duties.	✓	X	✓
	54	To make application to the advisory councils, SACRE, concerning requirements for collective worship (schools without a religious character) to disapply. Head must consult GB	X	X	X
	55	Arrangements for collective worship (schools without religious character). Head teacher must consult GB	X	X	X
	56	Arrangements for collective worship (foundation schools of religious character, VC or VA schools)*	X	✓	X
<b>Premises</b>	57	Buildings insurance - GB to seek advice from LEA, diocese or trustees where appropriate	✓		
	58	Strategy (including budgeting for repairs etc.) and Asset Management Plans	✓		
	59	To ensure health and safety issues are met	✓		✓
	60	To set a charging and remissions policy*	✓	X	X
<b>School Organisation</b>	61	To draw up instrument of government and any amendments thereafter*	✓	X	X
	62	To publish proposals to change category of	✓	X	X

	school*			
	63 Proposal to alter or discontinue voluntary, foundation or foundation special school*	✓	X	X
	64 To draft a school Action Plan following OFSTED inspection and distribute copies to parents	✓		
	65 To set the times of school sessions and the dates of school terms and holidays except in community and VC schools where it is the LEA*	✓	X	X
<b>Information for Parents</b>	66 To hold an Annual Parents' Meeting	✓	X	X
	67 To approve & distribute the Annual Parents' Report	✓	X	X
	68 To provide information to be published by governing bodies ( in so far as approval of the school prospectus)*	✓	X	X
	69 To ensure provision of free school meals to those pupils meeting criteria		✓	X
	70 Adoption and review of home-school agreements	✓	X	X
<b>GB Procedures</b>	71 To appoint (and remove) the chair and vice-chair of a permanent or a temporary governing body*	✓	X	X
	72 To appoint and dismiss the clerk to the governors	✓	X	X
	73 To hold a governing body meeting once a term, or a meeting of the temporary governing body as often as occasion may require*	✓		X
	74 To appoint and remove co-opted, including temporary additional co-opted, governors*	✓		X
	75 To set up a Register of Governors' Business Interests	✓	X	X
	76 To approve and set up an Expenses scheme	✓	X	X
	77 To discharge duties in respect of pupils with special needs by appointing a "responsible person" in community, voluntary and foundation schools	✓	X	X
	78 To consider whether or not to exercise delegation of functions to individuals or committees*	✓		X
	79 To regulate the GB's procedures (where not set out in law)*	✓		X
	80 To review at least once a year the establishment, terms of reference and membership of committees, including selection panels*	✓		X
	81 To consider and take a decision on whether or not to delegate functions to an EAZ Forum*	✓	X	X

## Local Education Authorities



LOCAL EDUCATION AUTHORITIES WITHIN GOVERNMENT OFFICE REGIONS IN ENGLAND : KEY TO MAP

Region	Ref. No.	Local Education Authority	Region	Ref. No.	Local Education Authority
NORTH EAST	841	Darlington	EAST OF ENGLAND	820	Bedfordshire
	840	Durhorn		873	Cambridgeshire
	390	Gateshead		881	Essex
	805	Hartlepool		919	Hertfordshire
	806	Middlesbrough		821	Luton
	391	Newcastle-upon-Tyne		926	Norfolk
	392	North Tyneside		874	Peterborough
	929	Northumberland		882	Southend-on-Sea
	807	Redcar and Cleveland		935	Suffolk
	393	South Tyneside		883	Thurrock
	808	Stockton-on-Tees			
394	Sunderland				
NORTH WEST	889	Blackburn with Darwen	LONDON		
	890	Blackpool	INNER LONDON	201	City of London
	350	Bolton	202	Camden	
	351	Bury	204	Hockney	
	875	Cheshire	205	Hammersmith and Fulham	
	909	Cumbria	309	Haringey	
	876	Halton	206	Islington	
	340	Knowsley	207	Kensington and Chelsea	
	888	Lancashire	208	Lambeth	
	341	Liverpool	209	Lewisham	
	352	Manchester	316	Newham	
	353	Oldham	210	Southwark	
	354	Rochdale	211	Tower Hamlets	
	355	Salford	212	Wandsworth	
	343	Sefton	213	Westminster	
	342	St Helens			
	356	Stockport	OUTER LONDON	301	Barking and Dagenham
	357	Tameside	302	Barnet	
358	Trafford	303	Bexley		
877	Warrington	304	Brent		
359	Wigan	305	Bromley		
344	Wirral	306	Croydon		
		307	Ealing		
		308	Enfield		
		203	Greenwich		
YORKSHIRE AND THE HUMBER	370	Barnsley	310	Harrow	
	380	Bradford	311	Harvering	
	391	Calderdale	312	Hillingdon	
	371	Doncaster	313	Hounslow	
	811	East Riding of Yorkshire	314	Kingston-upon-Thames	
	810	Kingston Upon Hull, City of	315	Merton	
	382	Kirklees	317	Redbridge	
	383	Leeds	318	Richmond-upon-Thames	
	812	North East Lincolnshire	319	Suffon	
	813	North Lincolnshire	320	Waltham Forest	
	815	North Yorkshire			
	372	Rotherham	SOUTH EAST	867	Bracknell Forest
	373	Sheffield	846	Brighton & Hove	
	384	Wakefield	825	Buckinghamshire	
816	York	845	East Sussex		
		850	Hamshire		
EAST MIDLANDS	831	Derby	921	Isle of Wight	
	830	Derbyshire	886	Kent	
	856	Leicester City	887	Medwoy	
	855	Leicestershire	826	Milton Keynes	
	925	Lincolnshire	931	Oxfordshire	
	928	Northamptonshire	851	Portsmouth	
	892	Nottingham	870	Reading	
	891	Nottinghamshire	871	Slough	
	857	Rutland	852	Southampton	
WEST MIDLANDS	330	Birmingham	936	Surrey	
	331	Coventry	869	West Berkshire	
	332	Dudley	938	West Sussex	
	884	Herefordshire	868	Windsor and Maidenhead	
	333	Sandwell	872	Wokingham	
	893	Shropshire			
	334	Solihull	SOUTH WEST	800	Bath and NE Somerset
	860	Staffordshire	837	Bournemouth	
	861	Stoke-on-Trent	801	Bristol, City of	
	894	Telford and Wrekin	908	Cornwall	
	335	Walsall	878	Devon	
	937	Worwickshire	835	Dorset	
	336	Wolverhampton	916	Gloucestershire	
	885	Worcestershire	420	Isles of Scilly	
		802	North Somerset		
		879	Plymouth		
		836	Poole		
		933	Somerset		
		803	South Gloucestershire		
		866	Swindon		
		880	Torbay		
		865	Wiltshire		



คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
ที่ 105 / 2548  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการวิจัยการกระจายอำนาจ  
ทางการศึกษา

-----

ตามที่กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะประธานกรรมการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จัดทำโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศต่าง ๆ เพื่อเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

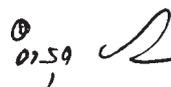
## องค์ประกอบ

- |  |                                 |
|--|---------------------------------|
| 1. ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข                   | ที่ปรึกษา                       |
| 2. ดร. นงราม เศรษฐพานิช                    | ที่ปรึกษา                       |
| 3. รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ    | ประธาน<br>คณะทำงาน              |
| 4. ดร. ดิเรก พรสีมา                        | คณะทำงาน                        |
| 5. รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา รัชพลเมือง     | คณะทำงาน                        |
| 6. รองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ทلابมาลา   | คณะทำงาน                        |
| 7. รองศาสตราจารย์ ดร. ฉันทนา จันทร์บรรจง   | คณะทำงาน                        |
| 8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปองสิน วิเศษศิริ | คณะทำงาน                        |
| 9. นายศิริทัต จันทน์คราญ                   | คณะทำงาน                        |
| 10. ดร. ประภาพรพรณ ไชยวงษ์                 | คณะทำงาน                        |
| 11. ดร. พิณสุดา ลีธวัชศรี                  | คณะทำงาน                        |
| 12. นางสาวเอ็นดู ศิริเจียมรัตน์            | คณะทำงาน                        |
| 13. ดร. วรชัยพร แสงนภาพวร                  | คณะทำงานและ<br>เลขานุการ        |
| 14. ดร. ดรุณี จำปาทอง                      | คณะทำงานและ<br>ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 15. นางสาวสมถวิล กาญจนางค์กุล              | คณะทำงานและ<br>ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 16. นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์                  | คณะทำงานและ<br>ผู้ช่วยเลขานุการ |

## อำนาจหน้าที่

ให้คณะทำงานโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่นักวิจัย ในการดำเนินการศึกษาวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา
  2. กำกับการดำเนินงาน ติดตามการวิจัยให้เป็นไปตามข้อกำหนด ลักษณะและเงื่อนไข การดำเนินงานโครงการ (TOR)
  3. ให้คำแนะนำในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการนำสู่ปฏิบัติสำหรับการดำเนินงานกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย
  4. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย
- ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป
- สั่ง ณ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2548



(นายอำรุง จันทวานิช)  
เลขาธิการสภาการศึกษา

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

ดร. อำนวย จันทวานิช เลขธิการสภาการศึกษา  
ดร. นงราม เศรษฐพานิช ที่ปรึกษาด้านนโยบายและ  
แผนการศึกษา  
ดร. สุทธิศรี วงษ์สมาน ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและ  
แผนการศึกษา

### ผู้ศึกษาวิจัย

รศ. ดร. ชนิตา รัชกุลเมือง

### ผู้สืบค้นและสนับสนุนข้อมูล

นางสาวเอ็นดู คิริเจียมรัตน์

### คณะผู้จัดทำโครงการ

ดร. วรชัยพร แสงนภาพวร  
นางสาวสมถวิล กาญจนพงศ์กุล  
นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์

### จัดพิมพ์เผยแพร่

โครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา  
สำนักนโยบายและแผนการศึกษา  
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
99/20 ถนนสุขุมวิท เขตดุสิต  
กรุงเทพมหานคร 10300

### ผู้ประสานการจัดพิมพ์

นางสาวนิอัสมายัน วาจิ

เพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรของชาติให้คุ้มค่า  
หากท่านไม่ใช้หนังสือเล่มนี้แล้วโปรดมอบให้ผู้อื่น  
นำไปใช้ประโยชน์ต่อไป