

รายงานการวิจัย

เรื่อง

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ

คำนำ

ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการ ตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนการถ่ายโอนการศึกษา แต่ ้ได้เกิดปัญหาการคัดค้านการถ่ายโอนและความเข้าใจไม่ตรงกัน เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการ ดำเนินงานดังกล่าว

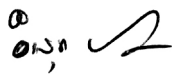
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ดร. รุ่ง แก้วแดง) ในฐานะประธานคณะกรรมการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการ ถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาดำเนิน โครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศที่ ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาประเทศและ เป็นตัวแทนของภูมิภาคต่าง ๆ ในโลก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลี ญี่ปุ่น และมาเลเซีย เพื่อศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาในแต่ละ ประเทศ และสังเคราะห์องค์ความรู้จากการวิจัยดังกล่าว พร้อม ทั้งจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายเพื่อให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาของ ประเทศไทยประสบความสำเร็จ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการ ศึกษาของชาติ

ในการดำเนินโครงการวิจัยดังกล่าว สำนักงานฯ ได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากนักวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาหลายท่าน ซึ่งล้วนเป็นผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาของประเทศนั้น ๆ ทำให้งานวิจัยสำเร็จลงได้ตามกำหนด โดยสำนักงานฯ ได้จัดให้มีการนำเสนอผลงานวิจัยเป็นระยะๆ ทั้งในรูปแบบของการเสวนางานวิจัยและการสัมมนาทางวิชาการ โดยมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจสู่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการศึกษา สมาพันธ์ครู ราชครู และคณะกรรมการการศึกษา วุฒิสภา นักวิชาการจากสถาบันต่าง ๆ ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนสื่อมวลชน เข้าร่วมในการสัมมนา ทำให้มีการตั้งคำถามและแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น การศึกษาวิจัยดังกล่าวจึงผ่านกระบวนการประชาสัมพันธ์ และการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง

งานวิจัยครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่ว่าจะเป็นกรณีการกระจายไปให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสถานศึกษา จะต้องมีการบริหารจัดการศึกษาในรูปองค์กรคณะบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระจากหน่วยเหนือและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล โดยองค์กรคณะบุคคลดังกล่าวเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของการศึกษาอย่างแท้จริง ที่เข้ามาดูแลการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์สูงสุดทางการศึกษาของบุตรหลานของชุมชน

สำนักงานฯ เห็นว่าผลการวิจัยดังกล่าวจะเป็นองค์ความรู้สำคัญที่ช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา จึงจัดพิมพ์เอกสารงานวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา 8 ประเทศ และเอกสารสังเคราะห์งานวิจัยดังกล่าว เพื่อเผยแพร่แก่ผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไป อันจะช่วยให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยมีการพัฒนาต่อไปและเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาของชาติ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ขอขอบคุณนักวิจัยทุกท่านที่ได้ร่วมกันศึกษาวิจัยจนการดำเนินงานโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศนี้สำเร็จลงด้วยดี และขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สำนักงานฯ หวังว่างานวิจัยดังกล่าวจะช่วยให้สังคมไทยได้เรียนรู้หลักการและรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศอื่นและนำบทเรียนที่ดีมาเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป



นายอำรุง จันทวานิช
เลขาธิการสภาการศึกษา

คำนำผู้วิจัย

ในภาวะที่การถ่ายโอนการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยกำลังประสบปัญหาอยู่นี้ การวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยน่าจะมีคำตอบหลายประการสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับกรณีของประเทศไทยได้บ้าง ดังที่ ดร. กษมา วรวรรณ ณ อยุธยา ขณะดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการและมีโอกาสไปดูงานการจัดการศึกษาของประเทศไทยญี่ปุ่นก็เคยแสดงความชื่นชมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยสามารถจัดการศึกษาได้ดี ผู้วิจัยจึงหวังว่างานวิจัยนี้จะช่วยให้ท่านที่สนใจการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยได้รับความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดมากยิ่งขึ้น

หลังจากการวิจัยดำเนินไปเกือบเสร็จสมบูรณ์ กระทรวงศึกษาธิการโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงฯ (ดร. รุ่ง แก้วแดง) ได้ริเริ่มโครงการให้คณะข้าราชการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้แทนสำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิจัยในโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ ออกไปให้ความรู้ความเข้าใจโดยการจัดประชุมครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการ

ศึกษา และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 4 ภูมิภาค โดยเริ่มที่ภาคใต้เป็นแห่งแรก ซึ่งประสบความสำเร็จด้วยดี สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจและเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุม ได้ซักถาม แต่เป็นที่น่าเสียดายที่โครงการดังกล่าวถูกรัฐบาลสั่ง ระงับเนื่องจากขณะนั้นมีความเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการถ่ายโอน การศึกษาจนเกรงว่าการจัดประชุมชี้แจงดังกล่าวอาจนำไปสู่การ ต่อต้านที่รุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งๆ ที่การประชุมชี้แจงดังกล่าวน่าจะ เป็นโอกาสดีให้กระทรวงฯ ได้ให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่ความเข้าใจซึ่งกันและกันมากกว่า

ท้ายที่สุดนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณ ดร. รุ่ง แก้วแดง รัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ริเริ่มให้มีโครงการวิจัยการ กระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศต่าง ๆ รวม 8 ประเทศ และ ให้โอกาสผู้วิจัยได้ทำหน้าที่เลขานุการโครงการนี้ รวมทั้งเป็นผู้วิจัย การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นด้วย ซึ่งต้อง ขอขอบคุณนักวิจัยทุกท่านที่ได้เสียสละเวลาช่วยกันวิจัยให้ โดยเฉพาะ ดร. นงราม เศรษฐพานิช ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำ และสนับสนุนการดำเนินงานโครงการนี้ตั้งแต่ต้นจนประสบความสำเร็จด้วยดี

ดร. วรัยพร แสงนภาพร
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การบริหารและจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น มี 3 ระดับ คือ ส่วนกลาง ท้องถิ่น และสถานศึกษา ในส่วนกลาง มี **"กระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี"** (**Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology**) เป็นกระทรวงหลักเพียงกระทรวงเดียวที่กำกับดูแลนโยบายการจัดการศึกษาของชาติ ในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นระดับปฏิบัติมีการดำเนินงานในรูปองค์คณะบุคคลที่เรียกว่า **"คณะกรรมการการศึกษา"** (**Board of Education**) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระดับสถานศึกษาก็มีการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการเช่นกัน โดยร้อยละ 96 ของสถานศึกษาที่จัดการศึกษาภาคบังคับเป็นโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับเทศบาล

การบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นรูปแบบที่พัฒนามาตั้งแต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง โดยเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาครั้งที่สองของญี่ปุ่นซึ่งดำเนินการพร้อมกับการปฏิรูปการเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจของประเทศ ภายใต้การแนะนำของคณะผู้แทนทางการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา

ในปี พ.ศ. 2490 ญี่ปุ่นได้มีการออกกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ (Fundamental Law of Education) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับเพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษา ในส่วนที่

เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น ได้มีกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education Law) ในปี พ.ศ. 2491 ซึ่งกำหนดให้ "คณะกรรมการการศึกษา" ในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในพื้นที่ แต่ต่อมาพบว่า การเลือกตั้งมีปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะในประเด็นที่ทำให้การศึกษาถูกแทรกแซงจากการเมือง

ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงทบทวนกฎหมายดังกล่าวใหม่ และ ในปี พ.ศ. 2499 ได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กร และบทบาทหน้าที่ของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (Law Concerning the Organization and Functions of Local Education Administration) ซึ่งมีผลให้เปลี่ยนการสรรหา คณะกรรมการการศึกษาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาเป็นการแต่งตั้ง โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของ สภาท้องถิ่น

ดังนั้น การบริหารและจัดการศึกษาในระดับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ภายใต้การบริหารของ **"คณะกรรมการ การศึกษาจังหวัด" (Prefectural Board of Education)** ซึ่งมีจำนวน 5 คน และ **"คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล"** (Municipal Board of Education) มีจำนวน 3 คน หรือ 5 คน ในกรณีเทศบาลนครขนาดใหญ่ โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีคุณลักษณะอันดีงาม จิตใจสูงส่ง เป็นที่ยอมรับของสังคม มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษา วิทยาการ และวัฒนธรรม คณะกรรมการดังกล่าวมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และเพื่อรักษา

(ค)

ความเป็นกลางทางการเมืองกฎหมายจึงกำหนดว่าคณะกรรมการการศึกษาจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันมากกว่าครึ่งหนึ่งไม่ได้

คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งให้เป็นผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (Prefectural Superintendent) (เดิมต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาฯ แต่ปัจจุบันยกเลิกการขอความเห็นชอบดังกล่าวแล้ว) ส่วนคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลเลือกและแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งให้เป็นผู้อำนวยการกองการศึกษา (Municipal Superintendent) โดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จุดเด่นของคณะกรรมการการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น คือ เป็น "คณะกรรมการบริหาร" (An Executive Board) ที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องนโยบายการศึกษาของท้องถิ่น ทั้งการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล มีความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองและความเป็นกลางทางการเมือง นอกจากนี้ คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและจัดการศึกษาทุกระดับ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย รวมทั้งด้านกีฬา และวัฒนธรรม

ส่วนจุดด้อยของการบริหารในรูปคณะกรรมการการศึกษา ดังกล่าวก็คือ กรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ ขาดความรู้และ

การจัดการที่ทันสมัย และขาดความหลากหลายทางด้านอาชีพ โดยเฉพาะพ่อแม่ผู้ปกครองไม่ค่อยมีโอกาสเข้ามาเป็นกรรมการ

กระทรวงการศึกษา มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการศึกษาของชาติ หลักสูตรแห่งชาติและหนังสือแบบเรียน มาตรฐานการศึกษาชาติ และสนับสนุนทรัพยากร ส่วนอำนาจในการตัดสินใจในระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคล เป็นอำนาจของคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่ข้าราชการสังกัดส่วนกลางหรือท้องถิ่น

การบริหารวิชาการ กระทรวงการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ควบคุมด้านวิชาการค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดหลักสูตรแห่งชาติ การอนุญาตให้ใช้แบบเรียน การกำหนดมาตรฐานชาติ และการจัดทำสถิติการศึกษาชาติ แต่เป็นไปเพื่อควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และได้มีการกระจายอำนาจด้านวิชาการในบางส่วน กล่าวคือ ให้สถานศึกษามีอิสระในการจัดหลักสูตรสถานศึกษา 10% ของเนื้อหาและชั่วโมงเรียน เพื่อให้ครูสามารถออกแบบกิจกรรมที่ตรงกับความสนใจของนักเรียน รวมทั้งให้อิสระคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นและสถานศึกษาในการเลือกแบบเรียน

การบริหารงบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการศึกษาให้ได้ตามมาตรฐานการศึกษาชาติที่กระทรวงการศึกษากำหนด โดยจัดสรรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา และได้รับการสนับสนุน

จากกระทรวงการศึกษาฯ จัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนครู
 สำหรับการศึกษาภาคบังคับครึ่งหนึ่ง รวมทั้งร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่าย
 จ่ายอื่นๆ ตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ รัฐบาลกลาง
 มีกลไกในการสร้างความเท่าเทียมให้กับองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยโดยจัดสรร "ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น" (Local
 Allocation Tax) ซึ่งเป็นงบประมาณที่ไม่จำกัดวัตถุประสงค์
 ผ่านทางกระทรวงมหาดไทย

การกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล กระทรวง
 การศึกษาฯ กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ทั้งเรื่องการออก
 ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การสรรหาและคัดเลือก การแต่งตั้ง
 การพัฒนาวิชาชีพ และการให้ออกจากงาน ให้กับคณะกรรมการ
 การศึกษาจังหวัด (Prefectural Board of Education) โดยให้ครู
 ในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและครูโรงเรียนสังกัด
 เทศบาลเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นตรงกับ
 คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด แต่ในการแต่งตั้งโยกย้ายให้รับฟัง
 ความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการการศึกษา
 เทศบาลด้วย

การบริหารงานบุคคลสำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา
 มีความแตกต่างจากบุคลากรอื่นๆ กล่าวคือ เป็นอาชีพที่ต้องใช้
 ความรู้ความสามารถเฉพาะทาง จึงมีกระบวนการคัดเลือกและ
 ฝึกอบรมอย่างเป็นระบบ มีระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ครู
 มีรายได้จากเงินเดือน โบนัส และค่าตอบแทนอื่นๆ ที่สูงกว่า
 ข้าราชการพลเรือนทั่วไป

ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงการศึกษากับคณะกรรมการการศึกษา

คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลต่างบริหารโดยอิสระจากกันและเป็นอิสระจากส่วนกลาง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาและคณะกรรมการการศึกษามีสถานะเท่าเทียมกัน ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงการศึกษากับคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลจึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเกื้อหนุน ไม่ใช่การสั่งการหรือบังคับบัญชา ไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบเจ้านายกับลูกน้อง แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาฯ ในฐานะเจ้ากระทรวงฯ ที่มีองค์ความรู้และทักษะทางวิชาชีพการศึกษาสามารถให้คำปรึกษา คำแนะนำ และการสนับสนุน (guidance, advice and assistance) และสามารถขอให้จัดส่งสถิติข้อมูลการศึกษาเพื่อนำมาจัดทำนโยบายและแผนการศึกษาได้ ซึ่งคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดก็มีบทบาทดังกล่าวเช่นเดียวกันต่อคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล ทั้งนี้ รัฐมนตรีสามารถสั่งให้คณะกรรมการการศึกษาฯ ปรับปรุงแก้ไขการบริหารและจัดการศึกษาของท้องถิ่นได้ในกรณีที่เห็นว่าท้องถิ่นดำเนินงานผิดไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือไม่เหมาะสม

ส่วนการบริหารในระดับสถานศึกษานั้น เดิมอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Teachers' Meeting) ซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลที่ประกอบด้วยครูและผู้บริหารโรงเรียน

โดยการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งของสมาคมครูและผู้ปกครอง (PTA) ปัจจุบันได้มีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ผู้บริหารสถานศึกษา แสดงภาวะผู้นำมากขึ้น จึงมีการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา จากบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ประสบความสำเร็จในอาชีพ เช่น นักธุรกิจ นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการ สถานศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ในการปฏิรูปการศึกษาครั้งที่สามเพื่อพัฒนาคนญี่ปุ่น ให้พร้อมสำหรับศตวรรษที่ 21 กระทรวงการศึกษาฯ ของ ประเทศญี่ปุ่น ได้มีความพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับ คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีการคัดเลือกกรรมการการศึกษา อย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงความหลากหลายในเรื่องอายุ เพศ อาชีพ วิสัยทัศน์ทางการศึกษา ความสามารถในการบริหารจัดการ ความมุ่งมั่นและจริงจังที่จะทำงานด้านการศึกษา เปิดโอกาสให้ พ่อแม่ผู้ปกครองเข้ามาเป็นกรรมการการศึกษาให้มากขึ้น รวมทั้ง ให้การประชุมคณะกรรมการการศึกษาเป็นการประชุมแบบ เปิดเผยสำหรับประชาชนทั่วไป รับฟังและให้ความสำคัญกับความ คิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาในเรื่องการบริหารงานบุคคลมากขึ้น

จากการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษา ของประเทศญี่ปุ่น พบว่ามีหลักการในการกระจายอำนาจที่ควร นำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ดังนี้

1. หลักความเป็นประชาธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีอิสระในการบริหารตนเอง สามารถจัดเก็บรายได้เพื่อเลี้ยงตัวเอง ขณะเดียวกันคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาลก็ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน เนื่องจากได้รับแต่งตั้งโดยผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

2. หลักการกระจายอำนาจให้กับประชาชน การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนอย่างชัดเจน ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจให้กับหน่วยราชการในท้องถิ่น หรือแม้แต่หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นการกระจายอำนาจให้กับ **"คณะกรรมการการศึกษา" (Board of Education)** ที่เป็นผู้แทนประชาชน ให้เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารการศึกษาแทนกระทรวงการศึกษาฯ

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประชาชนที่ไม่ใช่ข้าราชการ เป็นผู้แทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อลูกหลานของชุมชน ส่วนในระดับสถานศึกษาก็มีคณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับคณะครูและผู้บริหารสถานศึกษา

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง ทั้งในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการศึกษา

มีข้อกำหนดเพื่อเป็นหลักประกันว่า การศึกษาจะต้องปลอดจากการแทรกแซงหรืออิทธิพลทางการเมือง คณะกรรมการการศึกษาจะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ

5. หลักความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง คณะกรรมการการศึกษาเป็นองค์คณะบุคคลที่ไม่อยู่ใต้การบริหารของฝ่ายปกครอง มีอำนาจในการตัดสินใจด้านการศึกษาโดยอิสระ ดังนั้นการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น (Local Educational Administration) ของประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นอิสระและแตกต่างไปจากการบริหารการปกครองท้องถิ่น (Local Public Administration)

6. หลักความเป็นมืออาชีพ ในส่วนกลางมีกระทรวงการศึกษา เป็นกระทรวงหลักในการกำกับดูแลนโยบายการศึกษาของชาติ และการกำหนดให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา ไม่ใช่สายนานปกครองของท้องถิ่น ก็เท่ากับแสดงว่าการจัดการศึกษาเป็นงานพิเศษที่ต้องดำเนินการโดยองค์กรคณะบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญอย่างมืออาชีพ คณะกรรมการการศึกษาต้องมีความรู้ความสนใจและทุ่มเทเพื่องานการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาต้องมีประสบการณ์ด้านการศึกษามาก่อน และครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

7. หลักการตรวจสอบถ่วงดุล การแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาลแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ การติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา

โดยกระทรวงฯ ซึ่งมีระบบสถิติข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ ก็ช่วยให้กระทรวงฯสามารถขอเอกสารรายงานและหักท่าง หรือให้คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นปรับปรุงแก้ไขการศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงได้

8. หลักนิติบัญญัติ ประเทศญี่ปุ่นกระจายอำนาจโดยมีกฎหมายรองรับ รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม "กฎหมายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น" (Local Autonomy Law) และกระทรวงการศึกษาฯกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาให้กับคณะกรรมการการศึกษาตาม "กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น" (Law concerning Organization and Functions of Local Education Administration) การบริหารและจัดการศึกษามีการกำหนดไว้เป็นกฎหมายในทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการและหลักสูตร การควบคุมมาตรฐานการศึกษา และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานระดับต่างๆ

9. หลักประสิทธิภาพและคุณประโยชน์ทางการศึกษา เนื่องจากกฎหมายบัญญัติว่าการจัดองค์กรการบริหารและเงื่อนไขต่างๆ จะต้องเป็นไปเพื่อการบรรลุความมุ่งหมายของการศึกษา ทำให้การกำหนดโครงสร้างและระบบการบริหาร รวมทั้งการตัดสินใจใด ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาต้องมุ่งประโยชน์ของการศึกษาเป็นสำคัญ

10. หลักความมีเอกภาพทางการจัดการศึกษา กระทรวง การศึกษาฯ เป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาของ ชาติตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษา รวมทั้งการศึกษาตลอดชีวิต โดย เป็นฝ่าย "นโยบายและแผน" ในระดับชาติ จัดทำหลักสูตรแห่งชาติ การกำหนดมาตรฐานการศึกษาชาติ และกำกับดูแลให้การจัดการ ศึกษาเป็นไปตามกฎหมาย ในขณะที่ "การปฏิบัติ" ตามนโยบายเป็น บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแต่ละแห่ง นอกจากนี้ คณะกรรมการการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ในการบริหารและจัดการศึกษา ทุกรูปแบบ ทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียน การศึกษา นอกกระบบโรงเรียน การส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรม การกีฬา และแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เช่น พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด ศูนย์กีฬา ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เป็นต้น โดยเฉพาะอำนาจการบริหารงาน บุคคลอยู่ที่คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ทำให้มีเอกภาพในพื้นที่ ค่อนข้างมาก

11. หลักคุณภาพและมาตรฐาน มีการกำหนดมาตรฐานการ ศึกษาชาติในด้านปัจจัย (Inputs) เช่น คุณภาพครู อาคารสถานที่ อุปกรณ์การเรียนการสอน ขนาดห้องเรียน ฯลฯ เพื่อเป็นหลัก ประกันว่าการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ ภายใต้อนุมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

12. หลักการกระจายความรับผิดชอบตามความพร้อม การศึกษาของประเทศญี่ปุ่นมีการกระจายความรับผิดชอบไปยัง หน่วยงานระดับต่างๆ อย่างชัดเจน คือ การศึกษาระดับอุดมศึกษา

โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยแห่งชาติและโรงเรียนที่สังกัดส่วนกลางอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการศึกษาฯ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และการศึกษาพิเศษเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

13. หลักความเสมอภาค ประเทศญี่ปุ่นมีหลักในการจัดการศึกษาโดยยึดความเสมอภาคอย่างทั่วถึง รัฐบาลกลางจึงจัดสรร "ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น" เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างแต่ละท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีทรัพยากรใกล้เคียงกัน สามารถจัดการศึกษาตามมาตรฐานชาติได้อย่างมีคุณภาพไม่แตกต่างกันมากนัก

โดยสรุป ข้อเสนอแนะสำหรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย มีดังนี้

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. ควรให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงหลัก กระทรวงเดียวที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา กำหนดหลักสูตรแห่งชาติ ติดตามประเมินผล จัดทำสารสนเทศทางการศึกษา และการสนับสนุนงบประมาณในการจัดการศึกษาของชาติ ซึ่งจะให้มีเอกภาพทางนโยบาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ตลอดจนสร้างความเท่าเทียม

ของการให้บริการทางการศึกษามากขึ้น และในการจัดการศึกษาควรเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

2. ควรกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมโดยไม่จำกัดเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเดียว แต่สามารถจัดการศึกษาตลอดชีวิต ที่รวมถึงการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยด้วย โดยเฉพาะแนวโน้มด้านประชากรที่ประเทศไทยจะมีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทจัดการศึกษาตลอดชีวิต เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3. ในการกระจายอำนาจทางการศึกษา ให้ยึดหลักการของการกระจายอำนาจสู่ประชาชน ไม่ใช่การกระจายอำนาจไปให้กับผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กระจายไปให้กับบุคคล ดังนั้น ในกรณีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมี "**คณะกรรมการการศึกษา**" (Board of Education) ที่เป็นคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระ และยึดประโยชน์สูงสุดด้านการศึกษาเป็นหลัก โดยจำนวนกรรมการไม่จำเป็นต้องมากเกินไป แต่ต้องสรรหาจากบุคคลผู้ที่มีคุณธรรม มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา ได้รับการยอมรับนับถือจากสังคม สามารถอุทิศตนเพื่อการศึกษาได้อย่างเต็มที่

และเพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระของคณะกรรมการการศึกษาจากฝ่ายการเมืองการปกครอง จำเป็นต้องมีบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับเรื่องดังกล่าวด้วย เพื่อให้การศึกษาของชาติมีหลักธรรมาภิบาล ปลอดภัยจากการแทรกแซงหรือครอบงำทางการเมือง

ทั้งนี้ ผู้อำนวยการสำนักการศึกษาหรือกองการศึกษา ซึ่งทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาและเป็นผู้ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาและเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการศึกษามาก่อน มีวิสัยทัศน์ด้านการศึกษา และมีความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษาอย่างมืออาชีพ

4. ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาควรคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ เช่น เทศบาลจัดการศึกษาภาคบังคับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปและการศึกษาพิเศษ ส่วนการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความสามารถพิเศษ ซึ่งเป็นโรงเรียนต้นแบบหรือโรงเรียนสาธิตด้านใดด้านหนึ่ง เช่น โรงเรียนวิทยาศาสตร์ อาจจัดให้ขึ้นตรงกับส่วนกลาง หรือเป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐ เป็นต้น

5. กระทรวงศึกษาธิการควรกำหนดมาตรฐานชาติด้านปัจจัย (Inputs) สำหรับการจัดการศึกษา เช่น จำนวนและวุฒิของครู อาคารสถานที่ อุปกรณ์การเรียนการสอน งบประมาณ ฯลฯ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาให้ได้ตามที่กำหนดในมาตรฐานชาติ

6. ในด้านการบริหารงบประมาณ ควรกำหนดเป็นกฎหมายให้ชัดเจนว่าสัดส่วนงบประมาณเพื่อการศึกษาระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นเท่าไร ทั้งนี้ ในระยะแรกควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการดูแลงบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง การพัฒนาบุคลากร ค่าตอบแทนครูอัตราจ้าง อุปกรณ์การเรียนการสอน แหล่งเรียนรู้ สาธารณูปโภค และการสนับสนุนอื่นๆ ส่วนเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัว งบเงินเดือนบุคลากร และค่าใช้จ่ายด้านวิชาการต่างๆ ตามโครงการพิเศษของรัฐ ควรให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการไปก่อน และส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทย ควรจัดสรรภาษีอุดหนุนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงสัดส่วนความขาดแคลนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยให้สามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้สูง

7. ในด้านการบริหารงานบุคคล ควรมีระบบการบริหารงานบุคคลที่จะทำให้ครูในสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานภาพเป็น **"ข้าราชการครู"** มีหลักประกันเรื่องโอกาสในการได้รับการพัฒนาและความก้าวหน้าในอาชีพ ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นที่เหมาะสม รวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆ อันพึงได้รับในฐานะเป็นวิชาชีพชั้นสูง และควรกำหนดให้การบริหารงานบุคคลขึ้นกับคณะกรรมการการศึกษา

ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงคนเดียว เพื่อรักษา
ระดับมาตรฐานวิชาชีพและเปิดโอกาสให้การโอนย้ายถ่ายเท
บุคลากรในระดับท้องถิ่นมีขอบเขตกว้างขึ้นกว่าระดับเทศบาล

8. กระทรวงศึกษาธิการควรส่งเสริมองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับนโยบาย
และได้มาตรฐานการศึกษา ตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติ
การศึกษาแห่งชาติ เช่น จัดให้มี "โครงการรวมพลังพัฒนา
การศึกษาขั้นพื้นฐาน" ร่วมกัน โดยเปิดโอกาสให้ "องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น" เข้ามาร่วมกับ "สถานศึกษา" ในการดำเนินการ
บริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเตรียมความพร้อมด้าน
การศึกษาให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
มีความรู้และประสบการณ์เพียงพอก่อนที่จะมีการถ่ายโอน
การศึกษาตามความพร้อมของแต่ละแห่งต่อไป

9. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
ควรร่วมกันดำเนินการสรรหา ยกย่อง และให้รางวัลองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานดีเด่นด้านการจัดการศึกษาต่อไป เพื่อ
เป็นต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นอื่น ๆ รวมทั้งจัดให้มีเวทีนำเสนอผลงานด้านการศึกษา
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกระตุ้นและส่งเสริม
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความตระหนักในความสำคัญ
ของภารกิจด้านการศึกษาและมีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น

ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาตลอดชีวิต โดยเฉพาะในการจัดให้มีแหล่งเรียนรู้ เช่น ห้องสมุด ที่อ่านหนังสือ พิพิธภัณฑ์ ศูนย์วิทยาศาสตร์ ศูนย์กีฬา สวนสาธารณะ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ฯลฯ และมีกิจกรรมการเรียนรู้ในแหล่งเรียนรู้เหล่านี้ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายและได้เรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งกว่าการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนเพียงอย่างเดียว

2. ในระหว่างที่เตรียมความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนการศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรแต่งตั้งรองนายกฯ ด้านการศึกษา จากผู้ที่มีประสบการณ์ในวงการศึกษามาก่อน และควรเชิญผู้ที่ได้รับการยอมรับนับถือจากสังคมและมีความรู้ประสบการณ์ด้านการศึกษาเป็นที่ปรึกษา ซึ่งจะช่วยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดการศึกษาอย่างมืออาชีพ รวมทั้งได้รับความร่วมมือจากเครือข่ายทางการศึกษามากขึ้น

3. สถานศึกษาทุกแห่งควรมีสมาคมหรือชมรมผู้ปกครองและครู เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) โดยตรงและอยู่ในชุมชนให้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง

4. ในการประชุมคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการการศึกษา
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดการประชุมแบบเปิดเผย
ให้บุคคลภายนอกมีโอกาสเข้าร่วมสังเกตการณ์ตามความเหมาะสม

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
คำนำผู้วิจัย	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(ก-ด)
สารบัญ	(ถ-น)
สารบัญแผนภูมิ	(บ)
สารบัญตาราง	(ป-ผ)
สารบัญภาพ	(ฝ)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่น	1
1.2 สภาพเศรษฐกิจ และสังคม	3
1.3 การเมืองและการปกครอง	4
1.4 การปฏิรูปประเทศญี่ปุ่นหลังสงครามโลก ครั้งที่สอง	6
1.5 การปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น	8
บทที่ 2 การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารการศึกษา ของประเทศญี่ปุ่น	16
2.1 การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	16
2.2 ผู้บริหารและข้าราชการองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	21
2.3 ระบบงบประมาณของท้องถิ่น	22
2.4 แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	24

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.5 แหล่งรายได้ของรัฐบาลกลาง	27
2.6 แหล่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	28
2.7 แหล่งรายได้ของเทศบาล	28
2.8 การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	32
บทที่ 3 การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น	42
3.1 กฎหมายการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น	42
3.2 การบริหารการศึกษาในส่วนกลาง	46
3.3 การบริหารการศึกษาในระดับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	52
3.4 การบริหารการศึกษาในระดับสถานศึกษา	64
3.5 การบริหารงบประมาณ	73
3.6 การบริหารงานบุคคล	84
3.7 การบริหารงานวิชาการ	93
3.8 ระบบการตรวจสอบความโปร่งใส	102
3.9 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา	105
บทที่ 4 การเปรียบเทียบการกระจายอำนาจทางการศึกษา ของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น	115
4.1 ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	122
4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา	123

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.3 การบริหารการศึกษาในส่วนกลาง	123
4.4 การบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น	124
4.5 รูปแบบการกระจายอำนาจ	125
4.6 บทบาทของคณะกรรมการการศึกษา	125
4.7 ความสามารถในการจัดหาทรัพยากร เพื่อการศึกษาของท้องถิ่น	126
4.8 ภารกิจการจัดการศึกษาของท้องถิ่น	126
4.9 การบริหารงานบุคคล	128
4.10 การบริหารงบประมาณ	129
4.11 การบริหารด้านวิชาการ	131
4.12 มาตรฐานการศึกษาชาติ	131
4.13 ภาพรวมของการควบคุมโดยส่วนกลาง	132
4.14 ความเสมอภาคและเป็นธรรมทางการศึกษา	132
4.15 การประเมินผลคุณภาพการศึกษา	133
4.16 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา	133
บทที่ 5 บทเรียนที่สมควรนำไปประยุกต์ใช้กับประเทศไทย	137
5.1 สภาพปัจจุบันของการกระจายอำนาจ ทางการศึกษาในประเทศไทย	137
5.2 บทเรียนจากหลักการกระจายอำนาจ ทางการศึกษาของเทศญี่ปุ่น	143

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 6 สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ	150
6.1 สรุป	150
6.2 อภิปราย	161
6.3 ข้อเสนอแนะ	164
ภาคผนวก	171
บรรณานุกรม	172

สารบัญแนกฏ

ลำดับที่		หน้า
1	แหล่งรายได้ภาษีของรัฐบาลกลาง (National Tax)	27
2	แหล่งรายได้ภาษีของจังหวัด (Prefectural Tax)	28
3	แหล่งรายได้ภาษีของเทศบาล (Municipal Tax)	29
4	งบประมาณรายรับ ปี 2547 ของจังหวัดคุมาโมโตะ	36
5	งบประมาณรายจ่าย ปี 2547 ของจังหวัดคุมาโมโตะ	38
6	งบรายได้ ปี 2547 ของเทศบาลคิคุชิ	38
7	งบรายจ่าย ปี 2547 ของเทศบาลคิคุชิ	40
8	โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด	55
9	โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล	58
10	องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น จำแนกตามอายุ	61
11	องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น จำแนกตามอาชีพ	62
12	โครงสร้างองค์กรระดับสถานศึกษา	64
13	องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษา	72
14	ขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณเพื่อการศึกษา	74
15	งบประมาณของกระทรวงศึกษา ปี พ.ศ. 2547	77
16	ขั้นตอนการแต่งตั้งและโยกย้ายครู	87
17	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการศึกษา	106
18	บทบาทในการสนับสนุนด้านการศึกษาแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับ กระทรวงการศึกษากับกระทรวงมหาดไทย ของประเทศญี่ปุ่น	109

สารบัญตาราง

ลำดับที่		หน้า
1	ประเภทและจำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
2	แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม	25
3	แหล่งที่มาของภาษีอุดหนุนท้องถิ่น (Local Allocation Taxes)	26
4	งบประมาณรายรับของมหานครโตเกียว ปี 2545	33
5	งบประมาณรายจ่ายของมหานครโตเกียว ปี 2545	34
6	งบประมาณเพื่อการศึกษาของมหานครโตเกียว	35
7	สัดส่วนการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อการศึกษา ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2545	79
8	สัดส่วนความรับผิดชอบงบประมาณ ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น	81
9	สถิติจำนวนโรงเรียนของประเทศญี่ปุ่นจำแนกร้อยละตามสังกัดและระดับ	85
10	สถิติครูของประเทศญี่ปุ่นจำแนกร้อยละตามสังกัด และระดับโรงเรียน	86
11	จำนวนหน่วยกิตที่ต้องการสำหรับใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพครู	89
12	เงินเดือนครูญี่ปุ่น	91

สารบัญตาราง (ต่อ)

ลำดับที่		หน้า
13	รายวิชาและจำนวนคาบเรียนมาตรฐาน สำหรับชั้นประถมศึกษา	95
14	รายวิชาและจำนวนคาบเรียนมาตรฐาน สำหรับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น	95
15	อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารการศึกษา แต่ละระดับ	104
16	หน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น และผู้บริหารโรงเรียน	112
17	เปรียบเทียบการกระจายอำนาจทางการศึกษา ระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย	118
18	เปรียบเทียบการบริหารการศึกษาของ ประเทศญี่ปุ่นก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2	153

สารบัญแผนภาพ

ลำดับที่		หน้า
1	แผนที่ประเทศไทย	2
2	การประชุมคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด	63
3	ผู้ปกครองยื่นสังเกตการสอนที่หลังห้อง ในวัน Open Class Day	68
4	ครูสนทนากับผู้ปกครองและนักเรียน ระหว่างเยี่ยมบ้าน	69
5	หนังสือเรียนและสื่อการสอนเสริม	98

บทที่ 1

บทนำ

ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่น

1.1 สภาพทั่วไป

ประเทศญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีภูมิหลังหลายอย่างเหมือนประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่นับถือศาสนาพุทธ มีการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีเอกราชและวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง จนมักมีผู้นำไปศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ให้ทันสมัย ซึ่งเริ่มขึ้นในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน โดยเฉพาะด้านการศึกษา ประเทศญี่ปุ่นก็เริ่มนำระบบการศึกษาแบบใหม่เข้ามาในสมัยจักรพรรดิเมจิ ซึ่งตรงกับรัชกาลที่ห้าของไทย ที่ได้มีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างประเทศให้ก้าวไปสู่ความทันสมัยเช่นกัน

ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบอย่างที่น่าสนใจสำหรับหลายประเทศ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าความเจริญและความเข้มแข็งของประเทศญี่ปุ่นเกิดจากทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ และการศึกษาก็คือเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของคนญี่ปุ่น



แผนที่ 1 แผนที่ประเทศญี่ปุ่น

ที่มา: www.askasia.org/teachers/maps/map.php?no=59

ประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิก เขตเอเชียตะวันออก อาณาเขตใกล้เคียงชายฝั่งคาบสมุทรเกาหลี ประเทศจีน และรัสเซีย มีเนื้อที่ 377,873 ตารางกิโลเมตร ซึ่งมีขนาดเท่ากับ 1 ใน 25 ของสหรัฐอเมริกา หรือ 1 ใน 20 ของออสเตรเลีย และ 1.5 เท่าของอังกฤษ พื้นที่ของประเทศ 3 ใน 4 เป็นภูเขา ประกอบด้วยเกาะต่างๆ เป็นแนวยาวจากเหนือไปได้ จำนวนกว่า 3,000 เกาะ มีเกาะสำคัญๆ ได้แก่ เกาะฮอกไกโด เกาะฮอนชู เกาะชิโกกุ และเกาะคีวชู ภาษาประจำชาติ ได้แก่ ภาษาญี่ปุ่น เมืองหลวง คือ โตเกียว และมีหน่วยเงินตราสกุลเยน (สัญลักษณ์ ¥) มีจำนวนประชากร 127 ล้านคน ซึ่งมากเป็นอันดับ 10 ของโลก การที่มีประชากรมากแต่พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขา ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีความหนาแน่นของประชากรถึง 342 คนต่อตารางกิโลเมตร ซึ่ง

สูงกว่าสหรัฐอเมริกา (29) และฝรั่งเศส (107) ค่อนข้างมาก

ประเทศญี่ปุ่นมักได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติอยู่เนืองๆ เช่น พายุไต้ฝุ่น แผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ ภูเขาไฟระเบิด ถึงแม้ภัยพิบัติเหล่านี้จะรุนแรงจนคร่าชีวิตผู้คนครั้งละมากๆ แต่ชาวญี่ปุ่นได้พยายามคิดค้นหาวิธีป้องกันภัยเหล่านั้น โดยพัฒนาเทคโนโลยีให้ก้าวหน้า มีระบบโครงสร้างฐานรากอาคารที่สามารถต้านทานแผ่นดินไหว และสามารถพยากรณ์อากาศได้อย่างแม่นยำ

1.2 สภาพเศรษฐกิจและสังคม

ประเทศญี่ปุ่นได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และอยู่ในกลุ่มสมาชิกองค์กรความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) 4,800.56 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (ปี 2547) (อัตราแลกเปลี่ยน 105 เยน/ 1 ดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งสูงเป็นอันดับ 2 ของโลก จนนับได้ว่าเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจประเทศหนึ่ง ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีความเจริญทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และการคมนาคมขนส่ง โดยมีการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ อย่างไม่หยุดยั้ง

ด้วยประวัติศาสตร์ที่ยาวนานกว่าสามพันปี ประเทศญี่ปุ่นได้รับเอาวัฒนธรรมจากต่างประเทศมาผสมผสานกับวิถีชีวิตญี่ปุ่นดั้งเดิมจนกลายเป็นเอกลักษณ์ของตนเองอย่างกลมกลืน สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีให้เจริญเท่าทันประเทศตะวันตก ในขณะที่ยังรักษาวัฒนธรรมญี่ปุ่นไว้ได้อย่างเหนียวแน่น ปัจจุบัน

คนญี่ปุ่นส่วนใหญ่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีที่สุดในประเทศชั้นชั้นกลางมากที่สุด และมีอัตราการรู้หนังสือสูงถึงร้อยละ 99.9 โดยในปี พ.ศ. 2548 ประเทศญี่ปุ่นมีอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 96.5 และอัตราการเรียนต่อระดับอุดมศึกษาร้อยละ 47.3

อย่างไรก็ตาม ในระยะกว่า 30 ปีที่ผ่านมา สถิติคนสูงอายุของญี่ปุ่นมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากความก้าวหน้าทางการแพทย์และโภชนาการที่ดี ในปี พ.ศ. 2547 คนญี่ปุ่นมีอายุเฉลี่ยสูงถึง 82.5 ปี ขณะเดียวกันสถิติการเกิดก็ลดลงเหลือเพียง 1.29% ทำให้โครงสร้างประชากรของญี่ปุ่นเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) รัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีภาระต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อดูแลสวัสดิการและสุขภาพอนามัยให้กับประชากรผู้สูงอายุซึ่งนับวันจะมีมากขึ้น

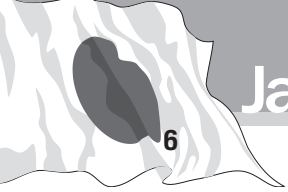
1.3 การเมืองและการปกครอง

ปัจจุบันญี่ปุ่นแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 47 จังหวัด (Prefecture) ซึ่งรวมกรุงโตเกียว (Tokyo Metropolis) ด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดแยกออกเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ยกเว้นกรุงโตเกียวที่มีเขตการปกครองเฉพาะรวม 23 เขต

รัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครขนาดใหญ่ เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ตลอดจนสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้ง

รัฐบาลกลางประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยกระทรวง
และหน่วยงานดังต่อไปนี้

1. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office)
2. สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Official Residence)
3. สำนักงานกลาโหม (Defense Agency)
4. สำนักงานสถิติและศูนย์สถิติ (Statistics Bureau and Statistics Center)
5. กระทรวงมหาดไทย และการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications)
6. กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
7. กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)
8. กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance)
9. กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labor and Welfare)
10. กระทรวงศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology)
11. กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง (Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries)
12. กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry (METI))



13. กระทรวงที่ดิน โยธาธิการ และการขนส่ง (Ministry of Land, Infrastructure and Transport)
14. กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment)
15. สถาบันวิทยาศาสตร์อุตสาหกรรมและเทคโนโลยีขั้นสูงแห่งชาติ (National Institute of Advanced Industrial Science and Technology (AIST))
16. สำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Size Enterprise Agency)
17. สำนักงานสิทธิบัตร (Patent Office)

1.4 การปฏิรูปประเทศญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ประเทศญี่ปุ่นได้ผ่านวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองมาเป็นเวลานาน แม้พื้นฐานวัฒนธรรมดั้งเดิมของประเทศญี่ปุ่นจะได้รับอิทธิพลจากจีนมาหลายพันปี แต่ในสมัยเมจิประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยเพื่อให้ทัดเทียมกับประเทศตะวันตก จึงนับเป็นช่วงที่ญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมครั้งใหญ่ ต่อมา หลังจากประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2488 ประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ชนะสงครามได้เข้ายึดครองประเทศญี่ปุ่น และปฏิบัติโครงสร้างทางสังคมใหม่ โดยกองบัญชาการใหญ่ฝ่ายสัมพันธมิตร (The General Headquarters of the Allied Forces - GHQ) ซึ่งมีนายพลดักลาส แมคอาเธอร์ (Douglas MacArthur) แห่งสหรัฐอเมริกาเป็นหัวหน้า ได้ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างประเทศ

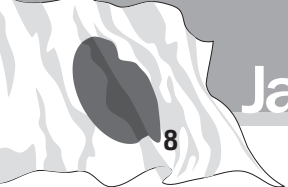
ญี่ปุ่นใหม่ทั้งหมดด้วยความเด็ดขาด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา เพื่อเปลี่ยนประเทศ ญี่ปุ่นให้เป็นญี่ปุ่นใหม่ (New Japan) ที่เป็นประเทศประชาธิปไตย อย่างแท้จริง

ภารกิจประการแรกสุดที่สหรัฐอเมริกาดำเนินการ คือ การยุบกองทัพและปลดทหารทั้งหมด รวมทั้งการสั่งปิด อุตสาหกรรมอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารของญี่ปุ่นโดยสิ้นเชิง

ประการที่สอง การปฏิรูปการเมือง ได้มีการร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อปฏิรูปการปกครองของญี่ปุ่นให้เป็น แบบประชาธิปไตย ซึ่งมีสาระสำคัญใหม่ๆ เช่น กำหนดฐานะของ จักรพรรดิให้เป็นเพียง "สัญลักษณ์ของรัฐและความสามัคคี ของประชาชน" โดยไม่มีพระราชอำนาจการเมืองอีกต่อไป และ ให้จัดตั้งระบบรัฐสภาใหม่ที่มีสภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันที่มีอำนาจ สูงกว่าวุฒิสภา กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ ผู้ว่าราชการ จังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาจังหวัดและสภาเทศบาลจะ ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีอำนาจควบคุมตำรวจและ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดมาถูกลดบทบาทลง องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจในการจัดเก็บภาษีและออก กฎหมายเองมากขึ้น รวมทั้งอำนาจในเรื่องตำรวจและการศึกษา ก็ถูกกระจายไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ประการที่สาม ด้านเศรษฐกิจ ได้มีการปฏิวัติโครงสร้าง เศรษฐกิจใหม่ โดยสลายกลุ่มนายทุนที่เคยมีสินทรัพย์จำนวน



มหาศาลและให้การสนับสนุนกองทัพในการรุกรานต่างประเทศ มีการปฏิรูปที่ดินโดยยึดคืนที่ดินจากนายทุนมากระจายการถือครองไปให้กับชาวนา เพื่อปรับปรุงฐานะของชาวนาซึ่งเดิมต้องเช่าที่ทำการ ให้มีที่ดินเป็นของตนเอง มีการพัฒนากลุ่มองค์กรกรรมกรและชาวนาให้มีความตื่นตัวทางการเมือง และมีการจัดเก็บ "ภาษีมรดก" ซึ่งเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้สังคมญี่ปุ่นไม่มีช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยมากเกินไป

การปฏิรูปที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การปฏิรูปการศึกษา เพื่อสร้างสังคมญี่ปุ่นใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยโดยผ่านกระบวนการทางการศึกษา

กล่าวได้ว่า หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงมากมายไปสู่การเป็นประเทศประชาธิปไตยหลายอย่างเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบ "พลิกฟ้าคว่ำแผ่นดิน" กลุ่มบุคคลชั้นนำผู้เคยลิขิตชะตาของประเทศต้องสูญเสียอำนาจที่เคยผูกขาดไว้ แต่ประชาชนระดับล่างได้รับสิทธิเสรีภาพและโอกาสมากขึ้น ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม จนอาจกล่าวได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกก็จริง แต่ผู้ที่พ่ายแพ้คือผู้นำ ขณะที่ผู้ชนะคือประชาชน ดังนั้น การปฏิรูปประเทศญี่ปุ่นในครั้งนั้น จึงเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มต้นใหม่ในโครงสร้างและระบบสังคมที่มีความเสมอภาคและความเป็นธรรมมากขึ้น

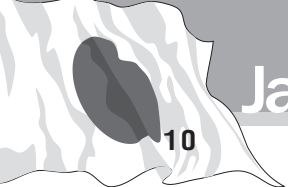
1.5 การปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

ในด้านวิวัฒนาการทางการศึกษาของประเทศ ตลอด

ประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นยุคใหม่ ได้มีการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ ๆ มาแล้ว 3 ครั้ง

การปฏิรูปการศึกษาครั้งแรก คือ การปฏิรูปการศึกษาสมัยเมจิ (พ.ศ. 2410-2455) ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ของไทย เป็นการปฏิรูปเพื่อพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย (Modernization) ทางด้านอุตสาหกรรมและการทหาร มุ่งสร้างความเจริญให้ทัดเทียมประเทศตะวันตกอย่างยุโรปและสหรัฐอเมริกา มีการเร่งพัฒนาการศึกษาในทุกระดับอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอาชีวศึกษา และอุดมศึกษา เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว มีธุรกิจและโรงงานเกิดขึ้นมากมาย มีอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้าในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมเหล็กและการต่อเรือ ญี่ปุ่นมีกองทัพที่ทันสมัยและเข้มแข็งทัดเทียมประเทศมหาอำนาจ สามารถรบชนะรัสเซียและจีนที่เป็นประเทศใหญ่กว่า รวมทั้งได้ผนวกคาบสมุทรเกาหลีเป็นอาณานิคมระหว่างปี พ.ศ. 2453-2488 ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง การศึกษาได้ตกเป็นเครื่องมือรับใช้ระบอบทหารอย่างเต็มที่ หลักสูตรและการเรียนการสอนมีเนื้อหาที่ปลูกฝังลัทธิชาตินิยมและการทำสงคราม ทั้งครูและนักเรียนได้รับการฝึกทางทหารและรับใช้กองทัพ

การปฏิรูปการศึกษาครั้งที่สอง เกิดขึ้นหลังจากญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง คณะผู้แทนทางการศึกษาของสหรัฐเพื่อประเทศญี่ปุ่น (The United States Education Mission



to Japan) ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการวางรากฐานระบบการศึกษาใหม่ให้ประเทศญี่ปุ่น ได้ออก **"กฎหมายการศึกษาแห่งชาติ"** พ.ศ. 2490 (The Fundamental Law of Education 1947) เพื่อปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นทั้งระบบ

คณะผู้แทนทางการศึกษาของสหรัฐฯ ร่วมกับรัฐบาลญี่ปุ่น ได้จัดทำกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อวางรากฐานระบบการศึกษาญี่ปุ่นเสร็จสิ้นภายในเวลา 7 ปี (ระหว่าง พ.ศ. 2488 - 2495) การศึกษาภาคบังคับถูกขยายออกไปเป็นเก้าปี และกำหนดระบบการศึกษาใหม่เป็น 6-3-3-4 เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา มีการปฏิรูปหลักสูตร ปฏิรูปครู ขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปเป็น 9 ปี เน้นความเสมอภาคและความเท่าเทียมของประชาชนทั้งในด้านโอกาสการเข้ารับการศึกษาและด้านคุณภาพการศึกษา มีการกำหนดหลักสูตรใหม่ที่เน้นความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เคารพในสิทธิของบุคคลตามระบอบประชาธิปไตย ฯลฯ

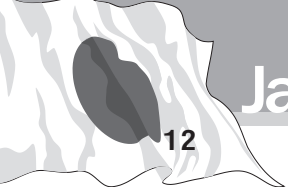
กระทรวงศึกษาธิการประเทศญี่ปุ่นมีหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรฐานการศึกษา หลักสูตร จัดสรรทรัพยากร ประเมินผล และจัดทำรายงานสถิติการศึกษาแห่งชาติเผยแพร่ต่อสาธารณชน ในขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จัดตั้งและยุบเลิกสถานศึกษา บริหารและจัดการศึกษาทั้งในและนอกโรงเรียนตามนโยบายและมาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการ ส่งเสริมวัฒนธรรม และกำหนดนโยบายการศึกษาระดับท้องถิ่น

การปฏิรูปการศึกษาตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ (Fundamental Law of Education) ได้ส่งผลให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ต่อการบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งยังส่งผลมาจนถึงปัจจุบันในหลายด้าน

การปฏิรูปการศึกษาครั้งที่สาม ในปี พ.ศ. 2527 ประเทศญี่ปุ่นได้มีแนวคิดที่จะปฏิรูปการศึกษาอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากปัญหาการศึกษาที่พบคือ ประการที่หนึ่ง บทบาทด้านการให้การศึกษามากขึ้นของครอบครัวและชุมชนลดลงอย่างมาก พร้อมๆ กับอัตราการเกิดที่ลดลง เกิดกรณีนักเรียนรังแกเพื่อน หื่นเรียน และความรุนแรงในโรงเรียนบ่อยขึ้น ประการที่สอง จิตสำนึกเพื่อสังคมในกลุ่มเยาวชนเสื่อมลง สะท้อนให้เห็นแนวโน้มของการเน้นสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล รวมทั้งการไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้อื่นในชุมชน ประการที่สาม ระบบการศึกษาที่แข็งเกินไปและเน้นการท่องจำความรู้เป็นหลักทำให้ผู้เรียนไม่สามารถพัฒนาศักยภาพและความถนัดของตนเองได้อย่างเต็มที่ ประการที่สี่ ความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และระบบเศรษฐกิจในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว แต่ระบบการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นที่เป็นอยู่ไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเพียงพอ จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบอีกครั้ง

จุดประสงค์ของการปฏิรูปเพื่อปรับปรุงการศึกษาให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป เนื่องจากการเรียนการสอนแบบเดิมเน้นการเรียนแบบท่องจำและมุ่งกวาดวิชาเพื่อสอบเข้ามหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้นักเรียนเครียด เกิด



ปัญหาการฆ่าตัวตาย การรังแกกันในห้องเรียน และการทำร้ายครู และพ่อแม่ ดังนั้น การปฏิรูประบบการศึกษาใหม่จึงเน้นให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อปรับปรุงวิธีการเรียนการสอนใหม่ให้เหมาะสมสำหรับยุคข้อมูลข่าวสาร และการเสริมสร้างความเป็นนานาชาติ เพื่อเตรียมคนญี่ปุ่นให้พร้อมเข้าสู่ศตวรรษที่ 21

ในปี พ.ศ. 2527 นายกรัฐมนตรียาสุฮิโร นากาโซเน่ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาขึ้นพิจารณาทบทวน และเสนอแนวทางปฏิรูปการศึกษาของชาติ

ปัจจุบันกระทรวงการศึกษาฯ ของญี่ปุ่นกำลังดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในทุกระดับตั้งแต่ประถมศึกษา มัธยมศึกษา จนถึงอุดมศึกษา โดยยึดหลักการ 4 ประการ คือ 1) เคารพต่อความเป็นปัจเจกบุคคลและความสามารถเฉพาะบุคคล 2) ปลุกฝังความสามารถในการปรับตัวเพื่ออยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมและในโลกนานาชาติ 3) การเน้นความหลากหลายและทางเลือก 4) การส่งเสริมให้มีการประเมินผลภายนอกและเปิดสถานศึกษาสู่ชุมชน

ความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษา มีดังนี้

ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

1. มุ่งเน้นการพัฒนาความสามารถทางวิชาการ โดยได้ประกาศใช้หลักสูตรใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นหลักสูตรที่ส่งเสริมการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับความสามารถของผู้เรียนรายบุคคล

2. จัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการ ให้นักเรียนได้

มีประสบการณ์การเรียนรู้ที่สนุกและมีความสุข เชื่อมโยงระหว่างโรงเรียน ครอบครัว และชุมชนท้องถิ่น เพิ่มความใฝ่รู้และยกระดับคุณภาพผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ โดยจัดการเรียนการสอนเพียงสัปดาห์ละ 5 วัน ลดลงจากเดิมที่ต้องเรียน 6 วันในวันเสาร์ด้วย

3. จัดการเรียนรู้ที่ทำให้ผู้เรียนเข้าใจง่าย โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และฝึกความสามารถในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร โรงเรียนของรัฐทุกแห่งสามารถเชื่อมโยงกับระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง 24 ชั่วโมงภายในปี พ.ศ. 2548

4. ปลุกฝังคุณธรรมและความสมบูรณ์ด้านจิตใจ โดยการพัฒนาด้านจริยธรรม ความเป็นพลเมืองดี และการมีจิตสำนึกที่ดี มีการแจกสมุดบันทึกจากใจ (Note of the Heart) เพื่อให้นักเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับได้ใช้ในชั่วโมงคุณธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 มีการส่งเสริมกิจกรรมอาสาสมัครรับใช้สังคม ส่งเสริมการศึกษาด้านวัฒนธรรมประเพณี และพัฒนาการแนะแนวในโรงเรียน โดยกำหนดมีครูแนะแนวในทุกโรงเรียนทั่วประเทศ

5. พัฒนาร่างกายที่สมบูรณ์ เพื่อให้ผู้เรียนมีสุขภาพแข็งแรง โดยกำหนดนโยบายการเพิ่มศักยภาพด้านร่างกาย ส่งเสริมพลศึกษาและการศึกษาเกี่ยวกับโภชนาการ

6. พัฒนาเอกลักษณ์ของโรงเรียน โดยการร่วมคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ให้อิสระในการเลือกโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นสำหรับผู้ปกครอง และยกเลิกการแบ่งเขตเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย พัฒนาโรงเรียนระบบเปิดที่เชื่อถือได้



7. ส่งเสริมให้โรงเรียนมีระบบความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ โดยส่งเสริมให้มีระบบประเมินผลโรงเรียนและแลกเปลี่ยนข้อมูลในโรงเรียนทุกแห่ง ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545

ระดับอุดมศึกษา

ส่งเสริมศักยภาพสมองและความสามารถพิเศษที่หลากหลายในการศึกษาระดับสูง

1. สร้างทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นผู้นำโลก โดยจัดระบบบัณฑิตศึกษาแบบมืออาชีพในมหาวิทยาลัยทุกประเภททั้งมหาวิทยาลัยแห่งชาติ มหาวิทยาลัยรัฐสังกัดท้องถิ่น และมหาวิทยาลัยเอกชน ได้มีการจัดตั้งคณะนิติศาสตร์ชั้นนำของโลก (World-class graduate law schools) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ในมหาวิทยาลัย 68 แห่งเป็นปีแรก และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งคณะบริหารธุรกิจชั้นนำของโลก (world-class graduate business schools) ในมหาวิทยาลัย 8 แห่งในปี พ.ศ. 2546 และขยายเป็น 22 แห่ง ในปี พ.ศ. 2547 เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ

2. พัฒนาบัณฑิตวิทยาลัยที่สามารถแข่งขันได้ในสังคมโลก โดยจัดตั้งศูนย์ความเป็นเลิศด้านการวิจัยและการเรียนการสอน ที่รับการประเมินจากองค์กรภายนอก บนหลักการของการแข่งขัน ได้มีโครงการศูนย์ความเป็นเลิศในศตวรรษที่ 21 (The 21st Century COE Program) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545

3. การปฏิรูปมหาวิทยาลัยแห่งชาติ ได้ดำเนินการให้มหาวิทยาลัยแห่งชาติทุกแห่งออกนอกระบบเป็นมหาวิทยาลัย

ในกำกับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 แต่ละแห่งมีวิสัยทัศน์เฉพาะของตนเอง มีเอกลักษณ์ของแต่ละแห่ง บริหารจัดการโดยมีอาสาสมัครจากภายนอก และมีระบบการประเมินผลและเปิดเผยข้อมูล โดยได้มีการจัดระบบการควบคุมคุณภาพการเรียนการสอนและการวิจัยของมหาวิทยาลัย

4. จัดให้มีระบบประเมินผลโดยองค์กรจากภายนอก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เพื่อประเมินผลการเรียนการสอนและการวิจัยของมหาวิทยาลัย โดยองค์กรภายนอก และมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน

บทที่ 2

การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารการศึกษา ของประเทศญี่ปุ่น

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีระบบการบริหารการศึกษาแบบกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นประการหนึ่งที่จะนำไปสู่ความเข้าใจเรื่องการบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นด้วย

2.1 การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง โดยยึดหลักการสำคัญๆ 2 ประการ คือ ประการแรก การให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ (Autonomy) จากรัฐบาลกลางในระดับหนึ่ง ประการที่สอง แนวคิดในเรื่องการปกครองตนเอง (Self-governing) ของประชาชน ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่สามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง แนวคิดเรื่องการให้ประชาชนปกครองตนเองได้ขยายและพัฒนาไปมากขึ้นกว่าเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้รับการกระจาย

อำนาจให้มีความเป็นอิสระและมีการปกครองตนเองมากขึ้น ตามที่กำหนดในกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ และ Local Autonomy Law

กฎหมายที่เป็นพื้นฐานสำหรับการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ **Local Autonomy Law (地方自治法 Chihō-jichi-hō)**¹ ซึ่งบัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกับหมวด 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น กฎหมายการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2490 ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์กร และแนวการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง ซึ่งมีผลมาจนถึงปัจจุบัน

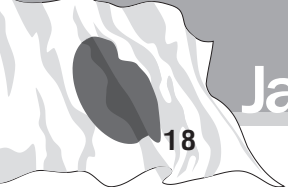
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับใหญ่ ๆ คือ

1. ระดับจังหวัด (Prefectures) มี 47 แห่ง
2. ระดับเทศบาล (Municipalities) ประกอบด้วย นคร (Cities) เมือง (Towns) และ ตำบล (Villages)

นคร (City) ตามกฎหมายประกอบด้วยประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป โดยกว่าร้อยละ 60 ของประชากรมีเคหสถานอยู่ในเขตเมืองและมีอาชีพทางการค้า อุตสาหกรรม

เมือง (Town) การกำหนดคุณลักษณะของความเป็นเมืองขึ้นอยู่กับแต่ละจังหวัด เช่น เกะฮอกไกโดซึ่งเป็นจังหวัด

¹ Local Self-Government , available at <http://web-japan.org/factsheet/local/relation.html>



หนึ่งกำหนดว่าเมืองต้องประกอบด้วยประชากรกว่า 5,000 คนขึ้นไป กว่าร้อยละ 50 ของประชากร หรือ 700 หลังคาเรือนตั้งอยู่ในเขตชุมชน รวมทั้งมีเส้นทางคมนาคม มีสาขาย่อยของหน่วยงานรัฐ มีธนาคาร บริษัท โรงงาน ศูนย์วัฒนธรรม โรงพยาบาล คลินิก สถานือนามัย ศาลาประชาคม เป็นต้น

ตำบล (Village) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ประชากรไม่หนาแน่น และส่วนใหญ่มีอาชีพการเกษตร

จากสถิติเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 3,193 แห่ง โดยแยกเป็นเทศบาลตำบล หรือ **village** (村 *mura* หรือ *son*) จำนวน 547 แห่ง เทศบาลเมือง หรือ **town** (町 *chō*) 1,942 แห่ง เทศบาลนคร หรือ **city** (市 *shi*) 681 แห่ง เขต หรือ **special wards** (特別区 *tokubetsuku*) ในมหานครโตเกียว 23 แห่ง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ **Prefectures** (都道府県 *todōfuken*) 47 แห่ง ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดขนาดใหญ่พิเศษ 4 แห่ง ได้แก่ โตเกียว ฮอกไกโด โอซาก้า และเกียวโต กับจังหวัดอื่นๆ ที่เหลืออีก 43 แห่ง

เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับที่อยู่ใกล้ชีวิตประชาชนมากที่สุด และมีพื้นที่บริการที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มหานครโตเกียวมีลักษณะพิเศษที่เป็นทั้งเมืองหลวงของประเทศและเป็นจังหวัดหนึ่งด้วย แบ่งการปกครองในมหานคร

ออกเป็น 23 เขต (Wards) ปัจจุบันแต่ละเขตมีอิสระในการบริหารตนเองค่อนข้างมากเทียบเท่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร (Cities) โดยมีสภาเขตและมีหัวหน้าเขตที่มาจากการเลือกตั้ง แต่บางเขตที่ยังเลี้ยงตัวเองไม่ได้ก็ต้องพึ่งงบประมาณจากมหานครโตเกียว และภารกิจบางอย่างเช่น การประปา การระบายน้ำ และการดับเพลิง ยังเป็นภารกิจของมหานครโตเกียว ไม่ใช่ภารกิจของระดับเขต

เนื่องจากจำนวนประชากรในนครใหญ่หลายแห่งของประเทศได้เพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการออกกฎหมายกำหนดนครขนาดใหญ่พิเศษตามจำนวนประชากร คือ นครที่มีประชากรอย่างน้อย 200,000 คน เรียกว่า นครขนาดใหญ่ "special city" (*tokurei shi*) นครที่มีประชากรตั้งแต่ 300,000 - 500,000 คน และมีพื้นที่กว่า 100 ตารางกิโลเมตร เรียกว่า นครขนาดใหญ่ปานกลาง "core city" (*chukaku shi*) และ นครที่มีประชากรตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไป เรียกว่า นครขนาดใหญ่พิเศษ "designated city" (*seirei shitei toshi*)

นอกจากมหานครโตเกียว เมืองหลวงของประเทศ ซึ่งมีประชากรกว่า 8 ล้านคนแล้ว ประเทศญี่ปุ่นมีนครขนาดใหญ่พิเศษ 13 แห่ง คือ นครโยโกฮามา (Yokohama) ซึ่งมีประชากร 3.4 ล้านคน นครโอซาก้า (Osaka) ประชากร 2.5 ล้านคน นครนาโกย่า (Nagoya) ประชากร 2.1 ล้านคน นครซัปโปโร (Sapporo) ประชากร 1.8 ล้านคน นครโกเบ (Kobe) ประชากร 1.5 ล้านคน นครเกียวโต (Kyoto) ประชากร 1.4 ล้านคน นครฟูกูโอกะ (Fukuoka) ประชากร 1.3 ล้านคน นครคาวาซากิ



(Kawasaki) ประชากร 1.2 ล้านคน นครฮิโรชิมา (Hiroshima) ประชากร 1.1 ล้านคน นครไซตามะ (Saitama) ประชากร 1.0 ล้านคน นครชิบะ (Chiba) ประชากร 1.0 ล้านคน นครคิตะคิวชู (Kita Kyushu) ประชากร 1.0 ล้านคน และนครเซ็นได (Sendai) ประชากร 1.0 ล้านคน

นครขนาดใหญ่พิเศษเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแหล่งเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จึงมีประชากรหนาแน่นและมีรายได้มาก การกำหนดให้เป็นนครขนาดใหญ่พิเศษทำให้นครเหล่านี้มีความเป็นอิสระและมีศักยภาพในการบริหารมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป เนื่องจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้กระจายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินภารกิจมาให้ นครขนาดใหญ่พิเศษเหล่านี้มากขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีภารกิจหลายประการที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจไปให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในเรื่องการประกันสังคม การศึกษาพยาบาล ตำรวจ การดับเพลิง การป้องกันสาธารณภัย และการศึกษา รวมทั้งมีการแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ เช่น เทศบาลรับผิดชอบสุขอนามัยขั้นพื้นฐานในขณะที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารโรงพยาบาล การบริหารกิจการตำรวจอยู่ภายใต้คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะของจังหวัดในขณะที่การดับเพลิงเป็นภารกิจของเทศบาล

การศึกษาเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ

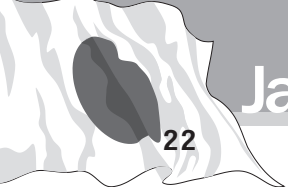
การศึกษา แม้กรรมการการศึกษาจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็บริหารอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 ผู้บริหารและข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีการบริหารในรูปสภา (Assembly) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยในระดับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (Prefectures) มีผู้ว่าราชการจังหวัด (Governors) เป็นผู้บริหาร และในระดับเทศบาล (Municipals) มีนายกเทศมนตรี (Mayors) เป็นผู้บริหาร มีวาระ 4 ปี

ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีไม่สามารถเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาท้องถิ่นในคราวเดียวกัน รวมทั้งต้องไม่เป็นข้าราชการและไม่เป็นผู้รับสัญญาจ้างงานอื่นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมีหน้าที่เสนอกฎระเบียบ เสนอจัดตั้งงบประมาณ เสนอกฎหมาย และแต่งตั้งกรรมการบริหาร เช่น คณะกรรมการการศึกษา รวมทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองนายกเทศมนตรี แต่งตั้งหรือถอดถอนหรือผู้อำนวยการสำนักบัญชี และบริหารงานขององค์กรโดยผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้การบังคับบัญชา

บุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นข้าราชการท้องถิ่น มีศักดิ์และสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนกลาง บุคลากรส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยบุคลากรด้านการศึกษา ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 37.6 ของ



บุคลากรทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ภารกิจสำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นก็คือ การจัดการศึกษา

ตารางที่ 1 ประเภทและจำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทบุคลากร	จำนวน	ร้อยละ
การศึกษา	1,181,307	37.6
บริหารทั่วไป	1,100,039	35.0
ตำรวจ	262,453	8.3
พนักงานดับเพลิง	154,311	4.9
อื่น ๆ	446,213	14.2

ที่มา : Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications (April 1, 2002)

2.3 ระบบงบประมาณของท้องถิ่น

กระทรวงที่มีหน้าที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กระทรวงมหาดไทย หรือ **The Ministry of Internal Affairs and Communications** (เปลี่ยนจากชื่อเดิม คือ The Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications) โดยมี 3 หน่วยงานหลักภายใต้กระทรวงนี้ ได้แก่

1. สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (The Local Administration Bureau) ทำหน้าที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ระบบการเลือกตั้ง การวางผังเมือง การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในท้องถิ่น

2. สำนักงานการคลังท้องถิ่น (The Local Finance Bureau) ทำหน้าที่เกี่ยวกับระบบการเงินในท้องถิ่น การวางแผนการเงินท้องถิ่น การจัดสรรภาษีอุดหนุนท้องถิ่น พันธบัตรท้องถิ่น เงินไขการเงินท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจในท้องถิ่น

3. สำนักงานภาษีท้องถิ่น (The Local Tax Bureau) ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีระดับจังหวัด ภาษีระดับเทศบาล ภาษีทรัพย์สิน และภาษีท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ

แต่แต่ละปีคณะรัฐมนตรีจะรวบรวมเอกสารงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่น ที่เรียกว่า "แผนการเงินท้องถิ่น" (local finance plan) เสนอต่อรัฐสภาสำหรับในปีงบประมาณต่อไป และเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งแผนดังกล่าวจะเป็นแนวทางสำหรับการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่อไป ทั้งนี้ งบประมาณร้อยละ 60 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งประเทศเป็นงบประมาณที่จัดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัดและระดับเทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) ซึ่งจะแบ่งเป็นภาษีที่ใช้สำหรับวัตถุประสงค์เฉพาะ และภาษีทั่วไปที่ไม่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ ต่อมาได้มีการนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม

(Consumption Taxes) มาใช้เพื่อเป็นการเพิ่มแหล่งรายได้ให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น และเป็นการส่งเสริมความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ดังได้กล่าวแล้วว่า การปกครองของประเทศญี่ปุ่นแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสูงสุดได้แก่ รัฐบาลกลาง และภายใต้การบริหารของรัฐบาลกลางก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมี 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด หรือองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด กับระดับเทศบาล ดังนั้น รัฐบาลกลางของประเทศญี่ปุ่นจึงมีการกระจายอำนาจในหลายด้าน กล่าวคือ ยกเว้นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการทูตระหว่างประเทศและการป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐบาลกลางโดยตรง ภารกิจอื่นนอกจากนั้นจะเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีภารกิจในการให้บริการประชาชนตามนโยบายแห่งชาติ และมีการใช้งบประมาณร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

2.4 แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากเงินภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) ที่แต่ละแห่งจัดเก็บได้เอง ซึ่งเป็นสัดส่วนร้อยละ 35.5 ของรายได้ทั้งหมด (ในปีงบประมาณ 2544) นอกนั้นเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งประกอบด้วย ภาษีโอนกลับท้องถิ่น (Local Transfer Taxes) คิดเป็นร้อยละ 0.6 ของรายได้ทั้งหมด ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น (Local Allocation Taxes) คิดเป็นร้อยละ 20.3 ของรายได้ทั้งหมด และงบประมาณแผ่นดิน (National Treasury Disbursements) คิดเป็นร้อยละ

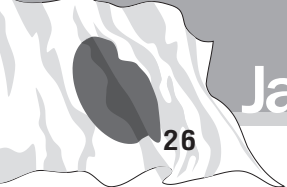
14.5 ของรายได้ทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีรายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร (Local Bonds) ร้อยละ 11.8 รายละเอียดดังในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในภาพรวม

แหล่งที่มาของรายได้	ร้อยละ
องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดเก็บเอง	35.5
พันธบัตรองค์กรปกครองท้องถิ่น	11.8
งบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้	
- งบประมาณแผ่นดิน	14.5
(National Treasury Disbursements)	
- ภาษีโอนกลับท้องถิ่น	0.6
(Local Transfer Taxes)	
- ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น	20.3
(Local Allocation Taxes)	

ที่มา :Web Japan, Local Public Finance, available at <http://web-japan.org/factsheet/local/finance.html>

ในปีงบประมาณ 2544 สัดส่วนภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้คิดเป็นร้อยละ 58.4 ในขณะที่สัดส่วนภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บได้อยู่ที่ร้อยละ 41.6 หรือคิดเป็นสัดส่วน 3:2 แต่เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลทางทรัพยากรการเงินระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละแห่งจะมีรายได้แตกต่างกัน รัฐบาลกลางจึงจัดสรรเงินภาษีส่วนหนึ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า



เงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่น (local Allocation Tax Grants) โดยไม่กำหนดวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้

นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เรียกว่า National Treasury Disbursements

ดังนั้น ทรัพยากรการเงินส่วนหนึ่งจึงถูกถ่ายโอนจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการให้บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในที่สุดสัดส่วนของค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็น 2:3

ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น (Local Allocation Taxes) เป็นระบบภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการบริหารทั่วทั้งประเทศ โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถพิจารณาการนำไปใช้สอยได้ตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลกลางได้มาจากการจัดเก็บภาษีต่างๆ ดังนี้

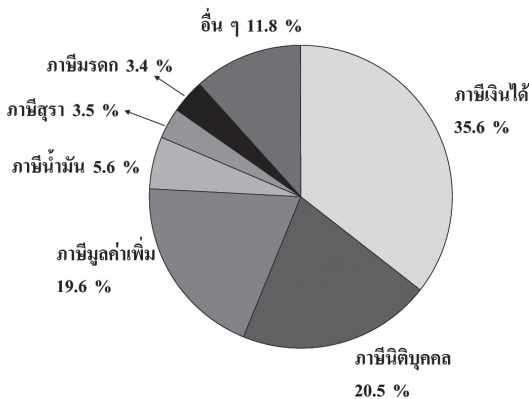
ตารางที่ 3 แหล่งที่มาของภาษีอุดหนุนท้องถิ่น (Local Allocation Taxes)

แหล่งที่มาของภาษี	ร้อยละ
ภาษีบุหรี	25.0
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	29.5
ภาษีสุรา ภาษีนิติบุคคล และภาษีรายได้	32.0

งบประมาณแผ่นดิน (**National Treasury Disbursements**) เป็นงบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดให้โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ

2.5 แหล่งรายได้ของรัฐบาลกลาง

รัฐบาลกลางของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากภาษีประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และภาษีมรดก

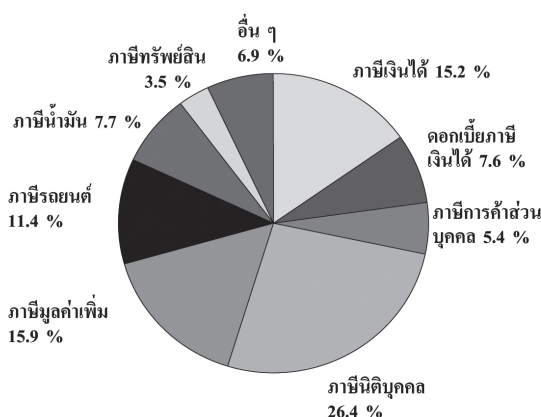


แผนภูมิที่ 1 แหล่งรายได้ภาษีของรัฐบาลกลาง (National Tax)

จากแผนภูมิข้างต้น จะเห็นว่ารัฐบาลกลางมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีรายได้บุคคลธรรมดามากที่สุด ร้อยละ 35.6 รองลงมาคือ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 20.5 และภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ 19.6

2.6 แหล่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้ำส่วนบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีรถยนต์ ภาษีน้ำมัน และ ภาษีทรัพย์สิน

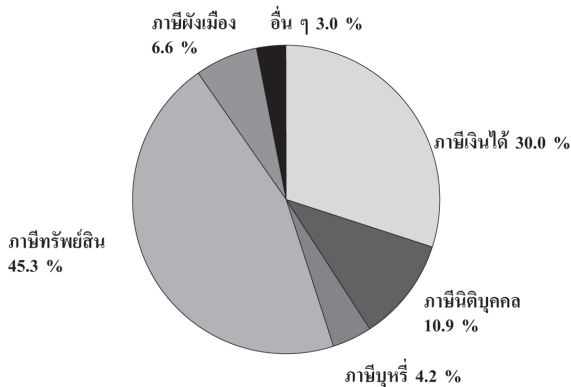


แผนภูมิที่ 2 แหล่งรายได้ภาษีของจังหวัด (Prefectural Tax)

จากแผนภูมิข้างต้นจะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้หลักจากภาษีเงินได้นิติบุคคลมากที่สุด ร้อยละ 26.4 รองลงมาคือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ 15.9 ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล ร้อยละ 15.2 และภาษีรถยนต์ ร้อยละ 11.4

2.7 แหล่งรายได้ของเทศบาล

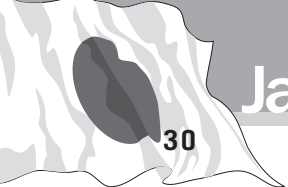
เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีทรัพย์สิน ภาษีบุหรี่



แผนภูมิที่ 3 แหล่งรายได้ภาษีของเทศบาล (Municipal Tax)

จากแผนภูมิข้างต้น จะพบว่า แหล่งรายได้หลักของเทศบาล คือ ภาษีทรัพย์สิน ร้อยละ 45.3 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ร้อยละ 30 ภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 10.9 และภาษีผังเมือง ร้อยละ 6.6

กล่าวได้ว่า คนญี่ปุ่นมีภาระหน้าที่ต้องจ่ายภาษีเป็นจำนวนมากให้กับรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งระดับจังหวัดและเทศบาลที่บุคคลคนนั้นอาศัยอยู่หรือทำงานอยู่ และเงินภาษีเหล่านี้ก็ถูกนำไปใช้ในการให้บริการเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีและการพัฒนาบ้านเมืองของประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศญี่ปุ่นมีระบบการจัดเก็บ "ภาษีมรดก" โดยรัฐบาลกลาง ซึ่งการเก็บภาษีมรดกนี้เป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นไม่มีช่องว่างมากระหว่างคนรวยกับคนจน



การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เลี้ยงตัวเอง ทำให้มีอิสระในการบริหารตนเองในระดับหนึ่ง แต่ก็มิใช่จะเป็นอิสระโดยสิ้นเชิง เนื่องจากส่วนกลางยังคงควบคุมอำนาจการจัดเก็บภาษีไว้อีกส่วนหนึ่ง เพื่อโอนกลับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีรายได้น้อย ดังนั้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในระดับมาก แต่เนื่องจากแหล่งที่มาของเงินงบประมาณท้องถิ่นมาจากรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่ จึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลกลางยังมีอำนาจการควบคุมอยู่ในหลายกรณี

ในเดือนเมษายน ปี 2543 ได้มีการทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทั้งระบบ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารในระดับท้องถิ่นให้สามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาการเพิ่มจำนวนประชากรผู้สูงอายุ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ เป็นต้น โดยรัฐบาลกลางได้ส่งเสริมและใช้มาตรการจูงใจให้มีการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลให้เป็นหน่วยที่มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น ทำให้จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ ในขณะเดียวกันเทศบาลนคร (Cities) ก็มีจำนวนมากขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นมีเป้าหมายที่จะลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือเพียงกว่า 1,000 แห่งในอนาคต และได้พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารโดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้มากขึ้น โดยในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2545 รัฐบาลญี่ปุ่นได้นำระบบการลงทะเบียนข้อมูลพื้นฐานสำหรับประชาชนมาใช้ ซึ่งเป็นระบบ

ที่เชื่อมโยงข้อมูลของประชาชนในพื้นที่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและพัฒนาคุณภาพบริการที่จัดให้กับประชาชนทุกคน

แม้รัฐบาลกลางจะพยายามถ่ายโอนอำนาจให้ก็ตาม ในทศวรรษที่ผ่านมาองค์กรปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นได้เผชิญกับปัญหาการที่รายได้ลดลงเรื่อยๆ เนื่องจากนโยบายการลดภาษีท้องถิ่นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ การออกพันธบัตรท้องถิ่นก็ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหนี้สินเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 40 ของ GDP ทั้งประเทศ นอกจากนี้ การออกพันธบัตรท้องถิ่นก็ยังมีอุปสรรคจากข้อจำกัดต่างๆ ที่รัฐบาลกลางกำหนด รวมทั้งขั้นตอนที่ต้องขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นต้นสังกัด

การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องพึ่งพาทรัพยากรจากรัฐบาลกลางเป็นสัดส่วนที่สูงดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่มีความเป็นอิสระเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐบาลประเทศญี่ปุ่นภายใต้การนำของนาย จุนอิชิโร โคอิซูมิ จึงมีนโยบายที่จะพิจารณาลดการจัดสรรภาษีอุดหนุนท้องถิ่น (Local Allocation Tax) และเงินอุดหนุนประเภทอื่นๆ จากส่วนกลางลง พร้อมกับถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจัดหารายได้ในท้องถิ่นด้วยตัวเองมากขึ้นและบริหารตนเองให้มากที่สุด

2.8 การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในงานวิจัยนี้ ขอยกกรณีตัวอย่างโตเกียว ซึ่งเป็น 1 ใน 47 จังหวัดของประเทศญี่ปุ่นและเป็นที่ตั้งของมหานครโตเกียว (City of Tokyo) อันเป็นเมืองหลวงของประเทศ จึงเป็นจังหวัดที่มีรายได้สูง เปรียบเทียบกับจังหวัดคุมาโมโตะ ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีฐานะด้อยกว่าทั้งทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม

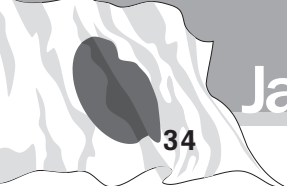
โตเกียวตั้งอยู่บนเกาะฮอนชู ทางตอนกลางของประเทศ มีประชากร 12 ล้านคน กล่าวได้ว่า ประมาณ 1 ใน 10 ของประชากรทั้งประเทศอาศัยอยู่ในจังหวัดนี้ จึงเป็นมหานครที่ใหญ่และมีประชากรหนาแน่นมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก โตเกียวเป็นศูนย์กลางของการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรมของประเทศ โดยมีรายรับและรายจ่ายในปี 2545 ดังนี้

ตารางที่ 4 งบประมาณรายรับของมหานครโตเกียว ปี 2545

รายรับ	ปีงบประมาณ 2545 (ล้านบาท)	สัดส่วน ร้อยละ
ภาษีมหานครโตเกียว (รวมภาษีนิติบุคคล)	4,075,331	65.7
งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรร	638,396	10.3
ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น	-	-
เงินอุดหนุนสำหรับมาตรการ		
ความปลอดภัยการจราจร	4,557	0.1
ค่าปรับ	217,759	3.5
ค่าธรรมเนียม	27,325	0.4
รายได้จากทรัพย์สิน	139,538	2.3
เงินโอนเข้ากองทุน	273,627	4.4
พันธบัตรมหานครโตเกียว	406,591	6.6
อื่นๆ	417,813	6.7
รวม	6,200,738	100.0

ที่มา : Tokyo Metropolitan Government Tokyo's Finances: Details of Revenue
<http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/OVERVIEW/overview9.htm>

โตเกียวมีรายได้หลักจากการจัดเก็บภาษีเงินได้ถึงร้อยละ 65.7 ของรายได้ทั้งหมด ตามด้วยงบประมาณแผ่นดิน ร้อยละ 10.3 พันธบัตรท้องถิ่น ร้อยละ 6.6 และเป็นที่น่าสังเกตว่าโตเกียวไม่ได้รับเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง เนื่องจากมีรายได้เพียงพอเลี้ยงตัวเอง



ตารางที่ 5 งบประมาณรายจ่ายของมหานครโตเกียว ปี 2545

รายรับ	ปีงบประมาณ 2545 (ล้านบาท)	สัดส่วน ร้อยละ
ค่าใช้จ่ายสภา	5,639	0.1
บริหารทั่วไป	469,613	7.8
สวัสดิการ	540,614	9.0
บริการอนามัย	198,946	3.3
แรงงาน	33,654	0.6
การเกษตร ป่าไม้ และประมง	20,009	0.3
การค้าและอุตสาหกรรม	279,163	4.6
การก่อสร้างสาธารณะ	975,022	16.2
กิจการตำรวจ	604,723	10.1
ดับเพลิง	222,052	3.7
การศึกษา	927,226	15.4
การซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างจากสาธารณภัย	18,697	0.3
ชำระหนี้พันธบัตร	688,703	11.5
อุดหนุนท้องถิ่น 23 เขต	769,255	12.8
อื่น ๆ	262,437	4.3
รวม	6,014,754	100.0

ที่มา : Tokyo Metropolitan Government **Tokyo's Finances: Details of Expenditure** <http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/OVERVIEW/overview9.htm>

ส่วนงบประมาณรายจ่าย ในปี 2545 โตเกียวมีรายจ่ายที่เป็นสัดส่วนสูงสุด คือ งานก่อสร้างสาธารณะ ร้อยละ 16.2 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด รองลงมา คือ ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ร้อยละ 15.4 และเงินอุดหนุนท้องถิ่น 23 เขต ร้อยละ 12.8

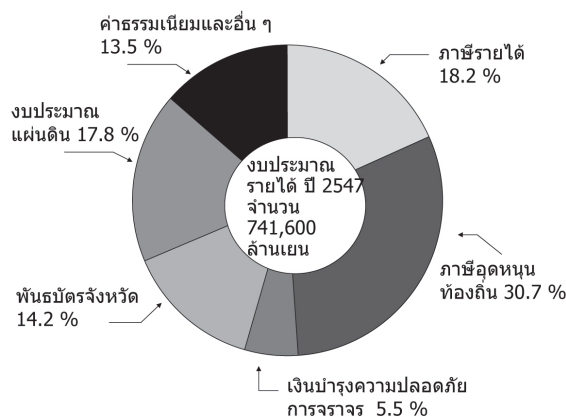
สำหรับงบประมาณเพื่อการศึกษาของมหานครโตเกียวนั้น ในปี 2548 มหานครโตเกียวจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาจำนวน 776,190 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาภาคบังคับที่จัดโดยคณะกรรมการการศึกษาเขต (Ward Board of Education) ร้อยละ 58.6 ค่าใช้จ่ายเพื่อศึกษาระดับมัธยมศึกษา การศึกษาสำหรับผู้พิการ และอุดมศึกษาในสังกัด ร้อยละ 25.9

ตารางที่ 6 งบประมาณเพื่อการศึกษาของมหานครโตเกียว

รายการ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วน ร้อยละ
การศึกษาภาคบังคับ (ประถมและ มัธยมศึกษาตอนต้น)	455,040	58.6
การศึกษาที่จัดโดยมหานครโตเกียว	200,668	25.9
บริหารทั่วไป	91,092	11.7
บำรุงรักษาอุปกรณ์	21,663	2.8
การศึกษานอกระบบโรงเรียน	7,727	1.0
รวม	776,190	100.0

ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในงานศึกษาวิจัยนี้ขอยกตัวอย่างจังหวัดคุมะโมโตะ (Kumamoto) ซึ่งเป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่บนเกาะคิวชู ทางตอนใต้ของประเทศ ประกอบด้วย เทศบาลนคร 9 แห่ง เทศบาลเมือง 21 แห่ง และเทศบาลตำบล 7 แห่ง มีประชากรจำนวน 1,842,140 คน

งบประมาณรายรับและรายจ่ายของจังหวัดคุมะโมโตะ ในปี 2545 มีรายละเอียดดังนี้

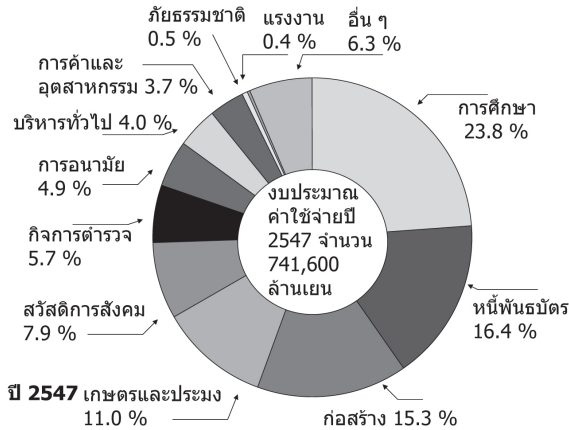


แผนภูมิที่ 4 งบประมาณรายรับ ปี 2547 ของจังหวัดคุมะโมโตะ

ที่มา : http://www.pref.kumamoto.jp/estimate/yosan_0502/pdf/en_graph.pdf

ในปี 2547 องค์การบริหารส่วนจังหวัดคุเมโมโตะ มีงบประมาณรายรับจำนวน 741,600 ล้านเยน แยกเป็นรายรับจากภาษีรายได้ร้อยละ 18.2 ภาษีอุดหนุนท้องถิ่นร้อยละ 30.7 เงินบำรุงความปลอดภัยจากการจราจรร้อยละ 5.5 พันธบัตรร้อยละ 14.2 งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ร้อยละ 17.8 ค่าธรรมเนียมและบริการอื่นๆ ร้อยละ 13.5 ซึ่งจะเห็นได้ว่า จังหวัดคุเมโมโตะมีรายได้ที่จัดเก็บได้เองเป็นจำนวนน้อย จึงจำเป็นต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดิน และเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง และพันธบัตรของจังหวัด ต่างจากมหานครโตเกียว ซึ่งสามารถจัดเก็บภาษีรายได้ของตนเองได้เป็นจำนวนสูงที่สุดในประเทศ และไม่ได้รับเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง เนื่องจากมีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเอง

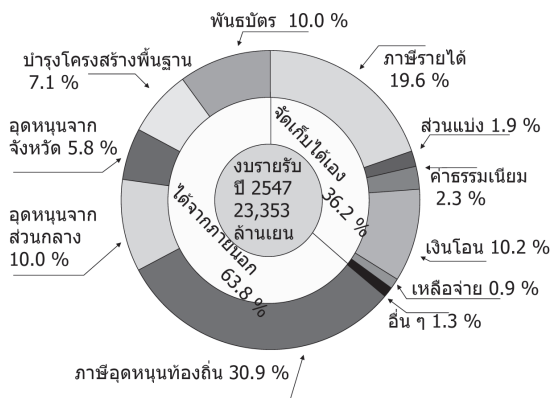
สำหรับรายจ่ายของจังหวัดคุเมโมโตะ จากแผนภูมิข้างล่างนี้ จะเห็นว่า ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา มีสัดส่วนสูงที่สุดคิดเป็นร้อยละ 23.8 เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภาระรับผิดชอบเงินเดือนครูของการศึกษาภาคบังคับอยู่ด้วย รายจ่ายรองลงไปได้แก่ หนี้พันธบัตรซึ่งสูงถึงร้อยละ 16.4 งบก่อสร้างร้อยละ 15.3 งบพัฒนาเกษตรและประมงร้อยละ 11 และสวัสดิการสังคมร้อยละ 7.9



แผนภูมิที่ 5 งบประมาณรายจ่าย ปี 2547 ของจังหวัดคุมาโมโตะ

ที่มา : http://www.pref.kumamoto.jp/estimate/yosan_0502/pdf/en_graph.pdf

สำหรับงบประมาณระดับเทศบาล ในที่นี้ขอยกตัวอย่างเทศบาลเมืองคิคุชิ ซึ่งเป็นเทศบาลหนึ่งในเขตปกครองของจังหวัดคุมาโมโตะ จะเห็นสัดส่วนรายรับ ดังนี้



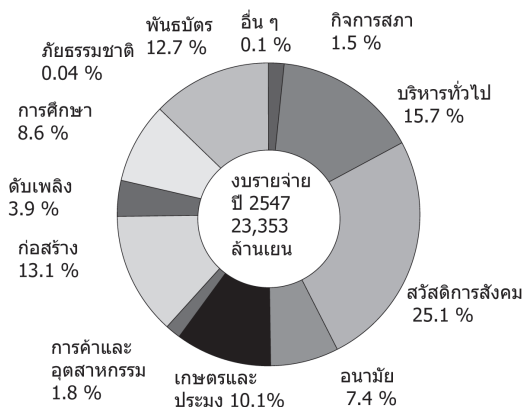
แผนภูมิที่ 6 งบรายได้ ปี 2547 ของเทศบาลเมืองคิคุชิ

ที่มา : <http://www.city.kikuchi.kumamoto.jp/cgi-bin/odb-get.exe>

จากแผนภูมิข้างต้น จะเห็นว่า เทศบาลเมืองคิคุชิ มีรายได้ที่จัดเก็บได้เองร้อยละ 36.2 และเป็นรายได้ที่มาจากภายนอก ซึ่งได้แก่ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ภาษีอุดหนุนท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง เงินอุดหนุนจากจังหวัด และพันธบัตร เป็นสัดส่วนสูงกว่าถึงร้อยละ 63.8 โดยจัดเก็บภาษีได้เองเพียงร้อยละ 19.6 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเทศบาลเมืองคิคุชิมีรายได้ที่จัดเก็บได้เองน้อย จำเป็นต้องพึ่งพารายได้จากภายนอก โดยเฉพาะภาษีอุดหนุนท้องถิ่น ซึ่งสูงถึงร้อยละ 30.9 และงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางร้อยละ 10

นอกจากนี้ ร้อยละ 1.9 เป็นงบประมาณที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับให้บริการสาธารณะที่มีประโยชน์ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น โครงการชลประทานชุมชน ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ ศูนย์เลี้ยงเด็กเล็ก เป็นต้น ซึ่งเป็นภาระร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลเมือง

ส่วนรายจ่ายเทศบาลเมืองคิคุชินั้น จากงบประมาณรายจ่ายปี 2547 จำนวน 23,353 ล้านบาท พบว่าเทศบาลเมืองคิคุชิ มีรายจ่ายค่าสวัสดิการสังคมสูงที่สุดถึงร้อยละ 25.1 รองลงมาได้แก่ ค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารทั่วไปร้อยละ 15.7 ค่าก่อสร้างร้อยละ 13.1 พันธบัตรร้อยละ 12.7 การศึกษาร้อยละ 8.6



แผนภูมิที่ 7 งบรายจ่าย ปี 2547 ของเทศบาลเมืองคิคุชิ

ที่มา : <http://www.city.kikuchi.kumamoto.jp/cgi-bin/odb-get.exe>

สาเหตุที่งบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษา มีเพียงร้อยละ 8.6 ก็เนื่องจากเทศบาลเมืองไม่ต้องรับผิดชอบเงินเดือนครูสำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับที่รัฐบาลกลางและองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมรับผิดชอบไว้แล้ว

สรุป

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีพัฒนาการมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งในหมวด 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอิสระ (Local Self-Government) ในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefectures) และเทศบาล (Municipalities)

ซึ่งแบ่งเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governors) และ นายกเทศมนตรี (Mayors)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้จากการจัดเก็บภาษี ทำให้มีความสามารถในการบริหารตนเองได้ในระดับหนึ่ง และได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจากส่วนกลาง แต่เนื่องจากแต่ละแห่งมีรายได้แตกต่างกัน บางแห่งมีแหล่งอุตสาหกรรมมากจึงเก็บภาษีได้มาก บางแห่งจัดเก็บภาษีได้น้อย ส่วนกลางจึงจัดสรรเงินให้เพิ่มเติมในรูปของภาษีอุดหนุนท้องถิ่น เพื่อลดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บภาษีได้น้อยสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเสมอภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

ดังนั้น ระบบการบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งได้รับการออกแบบให้เป็นการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานการปกครองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารและการจัดหารายได้เลี้ยงตัวเอง

บทที่ 3

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

3.1 กฎหมายการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น เป็นไปตามกฎหมายการศึกษา ซึ่งบัญญัติขึ้นให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ (Fundamental Law of Education) ซึ่งมีสาระที่สำคัญ ดังนี้

1. ความมุ่งหมายของการศึกษา เพื่อพัฒนาบุคคลให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ รักความยุติธรรม เคารพในคุณค่าของปัจเจกบุคคล เคารพแรงงาน มีความรับผิดชอบสูง เพื่อสร้างสังคมและชาติที่สงบสุข

2. หลักการศึกษา เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายของการศึกษาในทุกโอกาสและสถานที่ จำเป็นต้องสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมการเคารพและร่วมมือซึ่งกันและกัน และเคารพเสรีภาพทางวิชาการ

3. ความเสมอภาคทางโอกาสในการได้รับการศึกษา ประชาชนทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาตามความสามารถ โดยปราศจากการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม เศรษฐกิจ และชาติกำเนิดของครอบครัว ทั้งรัฐบาลกลางและท้องถิ่นต้องสนับสนุนทางการเงินอย่างเต็มที่ให้กับผู้มีปัญหาในการรับการศึกษาอันเนื่องมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ

ประชาชนพึงจัดให้บุตรธิดาในความดูแลได้รับการศึกษา
เก้าปี ซึ่งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เปล่า

5. สหศึกษา ชายและหญิงมีความเคารพในกันและกัน
และร่วมมือซึ่งกันและกัน ฉะนั้น การเรียนร่วมระหว่างชายหญิง
พึงได้รับการยอมรับในการศึกษา

6. การศึกษาในระบบโรงเรียน โรงเรียนอาจะมีทั้งของรัฐ
และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกนั้นอาจเป็นของเอกชน
ซึ่งเป็นนิติบุคคลเท่านั้นที่จะมีสิทธิตั้งโรงเรียนได้ ครูเป็นผู้รับใช้
ชุมชนโดยรวม พึงมีจิตสำนึกในหน้าที่และมีความอดสาหาะในการ
ปฏิบัติงาน ดังนั้น สถานะของครูจึงควรได้รับความนับถือ และครู
ต้องได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเหมาะสม

7. การศึกษานอกระบบโรงเรียน รัฐและองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นพึงสนับสนุนการศึกษาในครอบครัว การศึกษาในสถาน
ประกอบการ และสถาบันอื่นๆ ในสังคม โดยจัดตั้งแหล่งเรียนรู้
ต่าง ๆ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ศาลาประชาคม และใช้ประโยชน์
จากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ

8. การศึกษากับความเป็นกลางทางการเมือง ความรู้เรื่อง
การเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ แต่การศึกษาจะต้องปลอดจาก
กิจกรรมทางการเมืองที่นิยมหรือต่อต้านพรรคการเมืองพรรคใด
พรรคหนึ่งเป็นการเฉพาะ

9. การศึกษากับความเป็นกลางทางศาสนา คุณค่าของศาสนา
เป็นสิ่งที่ต้องได้รับความสำคัญในการศึกษา แต่โรงเรียนต้องไม่สอน
ศาสนาหรือทำกิจกรรมเพื่อศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นการเฉพาะ

10. การบริหารโรงเรียน การศึกษาต้องไม่ตกอยู่ใต้การควบคุมที่ไม่เหมาะสม แต่ควรรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งหมด การปรับปรุงและจัดระบบการบริหารโรงเรียนพึงเป็นไปเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายของการจัดการศึกษา

จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ได้วางรากฐานสำคัญๆ ไว้หลายด้าน โดยเฉพาะความเป็นกลางทางการเมือง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเมืองหรือพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งมาใช้อิทธิพลแทรกแซงการศึกษา และการป้องกันไม่ให้เกิดการศึกษาถูกผูกขาดหรืออยู่ใต้อำนาจการควบคุมที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งการกำหนดว่า การบริหารโรงเรียนต้องเป็นไปเพื่อเอื้อให้บรรลุความมุ่งหมายของการศึกษา

กฎหมายการศึกษาแห่งชาติได้นำไปสู่การร่างกฎหมายต่างๆ ที่เป็นกฎหมายลูกอีกมากมาย ได้แก่ กฎหมายการศึกษาในระบบ (School Education Law) กฎหมายการศึกษานอกระบบ (Social Education Law) กฎหมายการศึกษาเอกชน (Private Education Law) ฯลฯ กฎหมายเหล่านี้ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับและบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นมาจนถึงปัจจุบัน

กฎหมายที่กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น คือ **"กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและบทบาทหน้าที่ของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น"** (**Law Concerning the Organization and Functions of Local Education Administration**) ซึ่งได้กำหนดแนวทางการบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเรื่องการบริหารองค์กร การบริหาร

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ให้หน่วยงานแต่ละระดับ
ต้องปฏิบัติตาม

3.2 การบริหารการศึกษาในส่วนกลาง

3.2.1 โครงสร้างองค์กร

หน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารการศึกษาในส่วนกลาง คือ กระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (**Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology - Mext**) ซึ่งมีองค์กรหลักในกระทรวง ดังนี้

1. **สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี** (Minister's Secretariat) รับผิดชอบการบริหารงานทั่วไป เช่น การบริหารงานบุคคล การเงินและบัญชี การประสานนโยบายและการประเมินผล การดำเนินงานของกระทรวงศึกษาฯ โดยภาพรวม การประชาสัมพันธ์ และการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวกับการบริหาร วิเทศสัมพันธ์ ความร่วมมือและความช่วยเหลือนานาชาติ รวมทั้งการพัฒนาอุปกรณ์ทางการศึกษา

2. **สำนักงานนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต** (Lifelong Learning Policy Bureau) ทำหน้าที่วางแผนและกำหนดนโยบาย ทำการวิจัยและวิเคราะห์การศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งส่งเสริมนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งเสริมการศึกษานอกระบบโรงเรียน การศึกษาในครอบครัว และสร้างโอกาสการเรียนรู้ที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างชายหญิง บำรุงรักษาและพัฒนามหาวิทยาลัยเปิด (University of the Air) พัฒนาการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาเฉพาะด้าน และการศึกษาในรูปแบบอื่นๆ

3. สำนักงานการประถมและมัธยมศึกษา

(Elementary and Secondary Education Bureau) เพื่อพัฒนาการประถมศึกษาและมัธยมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาและมัธยมศึกษารับผิดชอบการจัดทำมาตรฐานหลักสูตรสำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาพิเศษสำหรับคนตาบอดหูหนวกและผู้พิการอื่นๆ รวมทั้งการศึกษาระดับอนุบาล รับผิดชอบการพัฒนากระบวนการแนะแนวนักเรียนและแนะแนวอาชีพ ส่งเสริมการศึกษาสำหรับเด็กญี่ปุ่นที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ ดำเนินการเรื่องอนุญาตให้ใช้หนังสือแบบเรียนและแจกจ่ายหนังสือแบบเรียนฟรีให้กับนักเรียน

นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบดูแลระบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ระบบงานบุคลากรทางการศึกษา มาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยขนาดห้องเรียนและจำนวนครูในโรงเรียน การจ่ายเงินเดือนครู

4. สำนักงานการอุดมศึกษา (Higher Education

Bureau) รับผิดชอบการกำหนดนโยบายหลักด้านอุดมศึกษา การจัดตั้งมหาวิทยาลัย วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยเทคโนโลยี การคัดเลือกนักศึกษา การประสาทปริญญา การแนะแนวและสวัสดิการนักศึกษา โครงการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาและทุนการศึกษา การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนนักศึกษา นอกจากนี้ ยังส่งเสริมการศึกษาเอกชน รับผิดชอบเรื่องการรับรองการออกนอกระบบ แนะนำและให้การสนับสนุนการบริหารมหาวิทยาลัยนอกระบบ ตลอดจนให้การอุดหนุนมหาวิทยาลัยเอกชน

5. สำนักงานนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(Science and Technology Policy Bureau) รับผิดชอบการวางแผนและจัดทำนโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รับผิดชอบโครงการวิจัยและพัฒนา ส่งเสริมการประเมินผลการวิจัย การฝึกอบรมนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญ ส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแต่ละภูมิภาค ส่งเสริมความเข้าใจเรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ส่งเสริมนโยบายการแลกเปลี่ยนงานวิจัยในระดับนานาชาติ งานเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ความปลอดภัย และสำรวจสิ่งแวดล้อมสำหรับการวิจัยทดลองเกี่ยวกับปฏิกิริยานิวเคลียร์และไอโซโทปสังเคราะห์ ฯลฯ

6. สำนักงานส่งเสริมการวิจัย (Research Promotion

Bureau) มีหน้าที่ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาขั้นพื้นฐานในสาขาวิชาต่างๆ เช่น วิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิต สารสนเทศและการสื่อสาร นาโนเทคโนโลยี และวัสดุต่างๆ การวิจัยเกี่ยวกับควอนตัมและรังสี กำหนดนโยบายส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ รวมทั้งจัดตั้งสถาบันทางวิทยาศาสตร์ ให้ความช่วยเหลือการวิจัยทางวิชาการ นโยบายส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากงานวิจัยและประสานงานระหว่างภาคอุตสาหกรรม วิชาการ และรัฐบาล

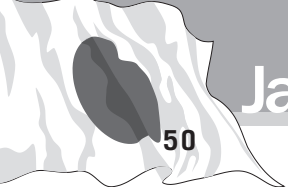
7. สำนักงานวิจัยและพัฒนา (Research and

Development Bureau) รับผิดชอบการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ เช่น โครงการวิจัยและพัฒนาเรื่องแผ่นดินไหว เรื่องการบรรเทาสาธารณภัย เรื่องมหาสมุทร ธรณีวิทยา และสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการเฝ้าสังเกตการณ์ทวีปแอนตาร์กติกา โครงการสถานีวิจัยนานาชาติ และการวิจัยอื่นๆ พัฒนาและ

ใช้ประโยชน์จากอวกาศ วิจัยและพัฒนาเรื่องพลังงานนิวเคลียร์ การใช้ปฏิกรณ์นิวเคลียร์เพื่อส่งเสริมโครงการทดลองปฏิบัติการ นิวเคลียร์เทอร์โมนิวเคลียร์นานาชาติ และวงจรเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ นอกจากนี้ สำนักงานยังรับผิดชอบด้านนโยบายพลังงานนิวเคลียร์ รวมทั้งการใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ

8. สำนักงานกีฬาและเยาวชน (Sports and Youth Bureau) มีหน้าที่กำหนดนโยบายที่บูรณาการการพัฒนาคนญี่ปุ่น ให้มีความสมบูรณ์ทั้งในด้านจิตใจและร่างกาย นโยบายดังกล่าว ประกอบด้วย การส่งเสริมกีฬาทุกประเภท การส่งเสริมพลศึกษา และการกีฬาในโรงเรียน การสร้างสังคมแห่งกีฬาตลอดชีวิต การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันด้านกีฬา การอุดหนุนองค์กรเกี่ยวกับการแข่งขันกีฬานานาชาติ การส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับ อนามัย เช่น อนามัยโรงเรียน อาหารกลางวัน การศึกษาสำหรับ เยาวชนและการส่งเสริมนโยบายการสร้างเยาวชนให้มีพัฒนาการที่ สมบูรณ์

9. กรมวิเทศสัมพันธ์ (Director-General for International Affairs) ทำหน้าที่ในฐานะสำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยองค์การยูเนสโกแห่งประเทศญี่ปุ่น ตามภารกิจที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยกิจกรรมขององค์การยูเนสโก อธิบดีกรมมีหน้าที่รับผิดชอบการส่งเสริมกิจกรรมขององค์การ ยูเนสโก และสำนักงานเลขาธิการก็ปฏิบัติงานด้านการเจรจาเกี่ยวกับ ข้อตกลงการค้าเสรี ข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการ ค้าบริการในองค์การการค้าโลก



10. สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรม รับผิดชอบ

กิจกรรมที่มุ่งส่งเสริมวัฒนธรรม การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างประเทศ รวมทั้งการสร้างศิลปินและสนับสนุนกิจกรรมศิลปะที่สร้างสรรค์ สนับสนุนการส่งเสริมวัฒนธรรมในชุมชน การขึ้นทะเบียนสมบัติของชาติ สมบัติวัฒนธรรมที่สำคัญ สมบัติวัฒนธรรมท้องถิ่นทั้งที่เป็นรูปธรรมและอรูปธรรม โบราณสถานทางประวัติศาสตร์ สถานที่สำคัญทางธรรมชาติและสถานที่ที่มีความงามทางทัศนียภาพ อนุรักษ์และสืบทอดสมบัติทางวัฒนธรรมที่เป็นอรูปธรรม รักษาและเผยแพร่ระบบทรัพย์สินทางปัญญา พัฒนาและเผยแพร่ภาษาญี่ปุ่นและการศึกษาภาษาญี่ปุ่น ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมระหว่างประเทศ ดูแลรักษาและจัดตั้งอาคารสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกเรื่องวัฒนธรรม พัฒนาวัฒนธรรมชาวไอนุ ตลอดจนรับผิดชอบกิจการเกี่ยวกับศาสนา

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาฯ ยังมีคณะกรรมการด้านต่าง ๆ เป็นที่ปรึกษาและเสนอรายงานที่เกี่ยวข้องต่อกระทรวงฯ อีกมากมายหลายคณะ ได้แก่

1. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (The Central Council for Education) มี 5 คณะอนุกรรมการ ได้แก่ คณะอนุกรรมการระบบการศึกษา คณะอนุกรรมการการเรียนรู้ตลอดชีวิต คณะอนุกรรมการการศึกษาภาคบังคับ คณะอนุกรรมการการอุดมศึกษา คณะอนุกรรมการกีฬาและเยาวชน

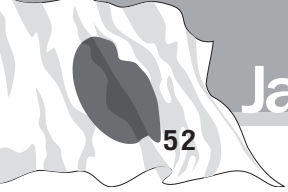
2. คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Council for Science and Technology)

3. คณะกรรมการวัฒนธรรม (Council for Cultural Affairs)

จากข้อมูล ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2547 กระทรวงการศึกษา ของประเทศญี่ปุ่นมีบุคลากรในสังกัดจำนวน 135,148 คน ซึ่งส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง เช่น สถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยต่างๆ ในจำนวนนี้เป็นบุคลากรในสำนักงานกระทรวงที่ส่วนกลางเพียง 1,988 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากระทรวงศึกษา ของญี่ปุ่นเป็นกระทรวงที่เล็ก มีบุคลากรไม่มาก เนื่องจากกระทรวงทำงานเฉพาะในเชิงนโยบาย ส่วนการปฏิบัติเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทหลักของกระทรวงการศึกษา ได้แก่ การจัดทำนโยบายและแผนด้านการศึกษาของชาติ จัดสรรทรัพยากร ซึ่งรวมถึงเงินเดือนของครูและกองทุนสำหรับพัฒนาอาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์อื่นๆ

สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่ภาคบังคับจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายจะขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 96) มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพียงร้อยละ 1.5 ที่เป็นโรงเรียนสังกัดส่วนกลาง หรือโรงเรียนแห่งชาติ (National Schools) เช่น โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยของรัฐ และโรงเรียนที่ส่วนกลางจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการวิจัยและการสาธิต ซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้เอง โดยไม่ต้องขึ้นกับคณะกรรมการการศึกษาอย่างโรงเรียนทั่วไป ส่วนที่เหลือเป็นของเอกชนโดยเฉพาะในระดับอนุบาล มัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษา



สถานศึกษาอื่นๆ ซึ่งได้แก่ มหาวิทยาลัยแห่งชาติ วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยเทคโนโลยี ตลอดจนหน่วยงานที่ให้บริการ การศึกษานอกโรงเรียนต่างๆ เช่น ศูนย์เยาวชน พิพิธภัณฑ์ ศูนย์ ศิลปะ ฯลฯ นั้น ปัจจุบันได้ทยอยปรับโครงสร้างออกเป็นสถาบัน อิสระ เพื่อบริหารอย่างอิสระและหารายได้เลี้ยงตัวเอง ตั้งแต่เดือน เมษายน พ.ศ. 2544

3.2.2 บทบาทหน้าที่

กระทรวงการศึกษามีภารกิจตามกฎหมาย คือ จัดการศึกษาให้ประชาชนมีความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และมีจิตใต ติงาม โดยเฉพาะการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต สนับสนุน กิจกรรมด้านการกีฬา วัฒนธรรม ส่งเสริมความก้าวหน้าทาง วิทยาศาสตร์ และส่งเสริมกิจการด้านศาสนา โดยมีบทบาทในการ กำกับดูแลหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง จัดทำหลักสูตรแห่งชาติ มาตรฐานการศึกษาชาติ อนุญาตให้ใช้แบบเรียน สนับสนุน งบประมาณเพื่อการศึกษาให้กับท้องถิ่นและเอกชน ให้คำปรึกษา แนะนำและสนับสนุนคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น สั่งให้รายงานผลการดำเนินงานและปรับปรุงแก้ไข การดำเนินงานเมื่อมีความจำเป็น

3.3 การบริหารการศึกษาในระดับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้กระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) เมื่อวันที่ 15

กรกฎาคม พ.ศ. 2491 กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดเมื่อปี 2491 และระดับเทศบาลเมื่อปี 2493 โดยให้เป็นอิสระจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (independent of its governor or mayor) คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดสามารถให้คำแนะนำ ปรีกษา และสนับสนุน ในการบริหารจัดการของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลได้ด้วย คณะกรรมการการศึกษาในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวน 7 คน ระดับเทศบาลจำนวน 5 คน โดยเป็นผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน ส่วนที่เหลือให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ คณะกรรมการการศึกษาดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในเชิงบริหาร (An Executive Body) ที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง สามารถเสนองบประมาณได้เอง ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารการศึกษาที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยเต็มที่ตามแบบอย่างสหรัฐอเมริกา จะแตกต่างก็เพียงคณะกรรมการการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเป็นองค์กรทางการศึกษาของท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับเขตปกครองท้องถิ่น การดำเนินงานตามกฎหมายดังกล่าวในปีแรก ๆ มีปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะในประเด็นการใช้วิธีการเลือกตั้งซึ่งทำให้ได้ครูที่มีความคิดรุนแรงทางการเมืองเข้ามาเป็นจำนวนมาก และมีปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการการศึกษา

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงทบทวนกฎหมายดังกล่าวใหม่และประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและบทบาทหน้าที่ของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (Law

Concerning the Organization and Functions of Local Education Administration) ซึ่งมีผลให้เปลี่ยนการสรรหาคณะกรรมการการศึกษาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาเป็นการแต่งตั้งโดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จนถึงปัจจุบันนี้

3.3.1 การบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะมี "**คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด**" (**Prefectural Board of Education**) ซึ่งมีองค์ประกอบจำนวน 5 หรือ 6 คน แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด (ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัดได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) โดยนายนี้ จึงถือว่าคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดได้รับเลือกโดยประชาชนด้วย และอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี

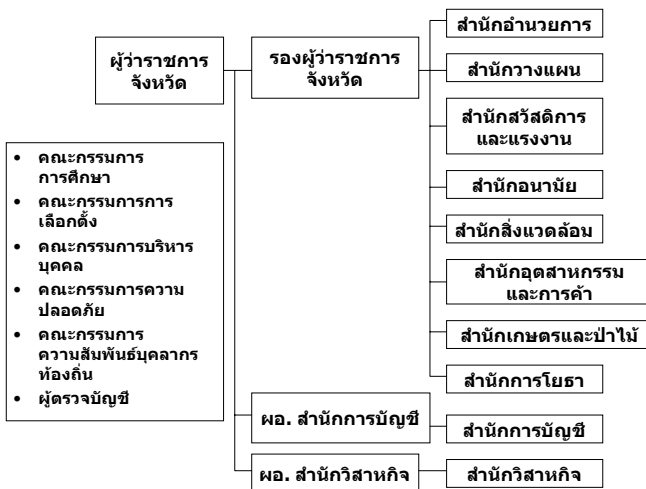
คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจะเลือกและแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งให้นั้นให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (Prefectural Superintendent) โดยทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานฯ และปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดโดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดนั้นๆ (ในอดีตการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ ก่อน แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว)

ในแต่ละเทศบาล มี "**คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล**" (**Municipal Board of Education**) โดยมีองค์ประกอบ 3 คน (ในกรณีเทศบาลนคร อาจมีได้ถึง 5 คน) แต่งตั้งโดยนายก

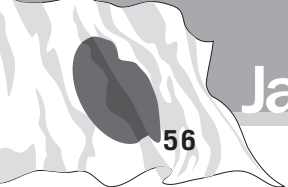
เทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล (ทั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) ดังนั้น จึงถือว่าคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลที่ได้รับการเลือกจากประชาชนเช่นกัน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลเลือกและแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งขึ้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองการศึกษา (Municipal Superintendent) โดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงาน

โครงสร้างองค์กรระดับจังหวัด



แผนภูมิที่ 8 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด



จากแผนภูมิข้างต้นนี้ จะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีภารกิจในการให้บริการต่อประชาชน มีหน่วยงานต่างๆ เป็นองค์กรที่ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด แต่คณะกรรมการการศึกษาเป็นองค์กรคณะบุคคลที่เป็นอิสระ ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการจัดโครงสร้างภายในสำนักงานการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น โดยทั่วไปประกอบด้วยฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายวางแผนและสารสนเทศ ฝ่ายการเงิน ฝ่ายการศึกษาภาคบังคับ ฝ่ายมัธยมศึกษาตอนปลาย ฝ่ายการศึกษาพิเศษ ฝ่ายการศึกษาตลอดชีวิต ฝ่ายพลศึกษาและนันทมัย ฝ่ายบุคลากรและสวัสดิการ ฝ่ายนิติและแนะแนว ฝ่ายวัฒนธรรม

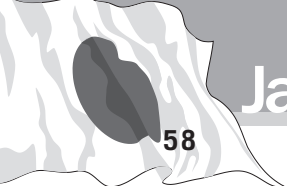
บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

1. บริหารและจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ พิพิธภักดิ์ ห้องสมุดประชาชน ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมทางการศึกษา และอื่นๆ ที่นอกเหนือจากสถาบันอุดมศึกษา
2. อนุมัติการจัดตั้งและยุบเลิกโรงเรียนของเทศบาล โรงเรียนอนุบาล โรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ โรงเรียนฝึกอาชีพ ฯลฯ
3. บริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่ การแต่งตั้งและให้ออกจากงานของครูและบุคลากรอื่นๆ รวมทั้งการจ่ายเงินเดือนให้กับครูและบุคลากรอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นของเทศบาล โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ และลูกจ้างชั่วคราวของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย

4. ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู
5. กำกับและส่งเสริมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน และกีฬา
6. เผยแพร่และส่งเสริมกิจกรรมด้านวัฒนธรรมและปกป้องรักษาสมบัติทางวัฒนธรรม
7. ให้คำแนะนำและสนับสนุนองค์กรทั้งของรัฐและเอกชนในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือกับองค์การยูเนสโก
8. ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือสนับสนุนด้านการเงินแก่องค์กร ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับเทศบาล (เช่น นายกเทศมนตรี คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล) ที่อยู่ในเขตจังหวัด
9. ขอให้นายกเทศมนตรี หรือคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลจัดส่งเอกสารข้อมูลที่จำเป็น รวมทั้งส่งการให้แก้ไขหรือปรับปรุงกิจกรรมการดำเนินงาน

นอกจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดแล้ว **ผู้ว่าราชการจังหวัด** (Governor) ในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดยังมีอำนาจและความรับผิดชอบด้านการศึกษา ดังนี้

1. การบริหารและจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาประจำจังหวัดที่จังหวัดเป็นผู้จัดตั้งขึ้น
2. อนุมัติการจัดตั้งโรงเรียนเอกชน ตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย การศึกษาพิเศษ โรงเรียนฝึกอาชีพ รวมทั้งให้การสนับสนุนและคำแนะนำแก่สถานศึกษาเหล่านี้

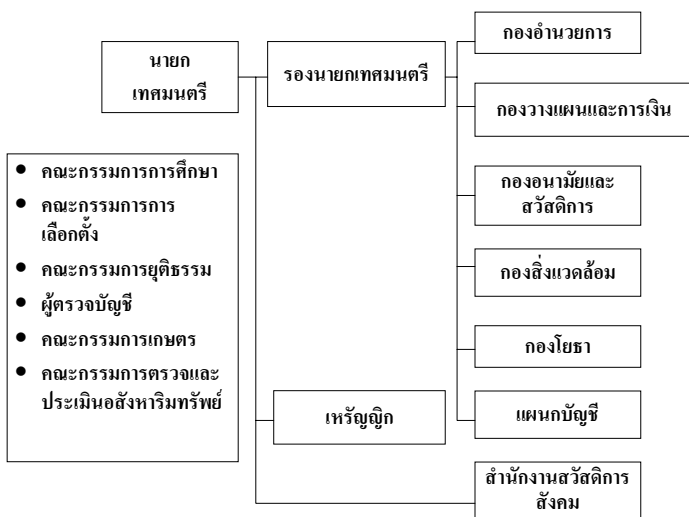


3. ประสานและบริหารงบประมาณในส่วนที่อยู่ภายใต้
คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

3.3.2 การบริหารการศึกษาในระดับเทศบาล

โครงสร้างองค์กรระดับเทศบาล

ในระดับเทศบาลก็เช่นเดียวกัน นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีมีภารกิจด้านต่างๆ ตามโครงสร้างองค์กรที่ปรากฏในแผนภูมิข้างล่างนี้ แต่ไม่ได้ควบคุมบังคับบัญชาคณะกรรมการการศึกษาซึ่งแม้จะได้รับแต่งตั้งจากผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าว แต่ก็เป็นผู้อิสระจากฝ่ายปกครอง



แผนภูมิที่ 9 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล

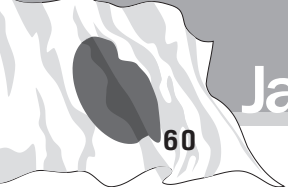
ส่วนโครงสร้างภายในด้านการศึกษานั้น โดยทั่วไปประกอบด้วยฝ่ายบริหารทั่วไป ซึ่งรับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานบุคลากร งานอาคารสถานที่ และงานพัฒนาโรงเรียน ฝ่ายหลักสูตรและนิตศการศึกษา และฝ่ายการศึกษานอกโรงเรียน รับผิดชอบงานส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต งานทรัพย์สินทางวัฒนธรรม งานพลศึกษาและอนามัย ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดประชาชน ฯลฯ

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล

1. บริหารและจัดการการศึกษาของเทศบาล ได้แก่ การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ ศาลาประชาคม ห้องสมุดประชาชน ศูนย์การวิจัยและฝึกอบรมทางการศึกษา ฯลฯ
2. กำกับและส่งเสริมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนและกีฬา
3. เผยแพร่และส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมและปกป้องรักษาสมบัติทางวัฒนธรรม
4. ให้คำแนะนำและสนับสนุนองค์กรเอกชนในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือกับองค์กรการยูเนสโก
5. อนุมัติตำราเรียนสำหรับใช้ในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น

นอกจากนี้ **นายกเทศมนตรี** (Municipal Mayor) ยังมีอำนาจและความรับผิดชอบในด้านการศึกษา ดังนี้

1. บริหารและจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถานศึกษาที่จัดตั้งโดยเทศบาล



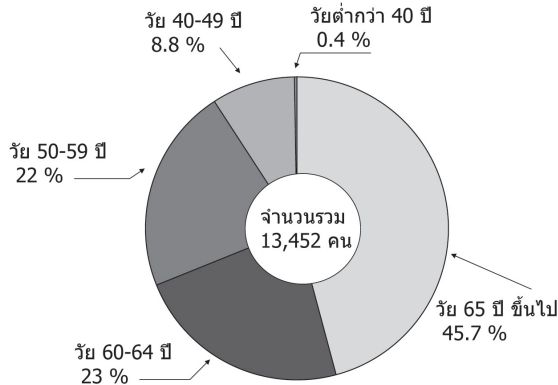
2. ประสานและบริหารงบประมาณสำหรับการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล

3.3.3 สถานภาพของคณะกรรมการการศึกษา

คณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งรับผิดชอบการจัดการศึกษาของจังหวัดและเทศบาล เป็นผู้มีบทบาทและความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดด้านการศึกษาของท้องถิ่น กฎหมายกำหนดว่าคณะกรรมการการศึกษาต้องเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะอันดีงาม จิตใจสูงส่ง เป็นที่ยอมรับของสังคม มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษา วิทยาการ และวัฒนธรรม และเพื่อรักษา "ความเป็นกลางทางการเมือง" กฎหมายจึงกำหนดว่าคณะกรรมการการศึกษาจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันมากกว่าครึ่งหนึ่งไม่ได้

จากสถิติในปี 2546 ประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมการการศึกษาทั้งสิ้น 3,365 คณะ จำแนกเป็น คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด 47 คณะ คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลนคร 677 คณะ คณะกรรมการการศึกษาเขต (มหานครโตเกียว) 23 คณะ คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลเมือง 1,934 คณะ และ คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลตำบล 547 คณะ

เมื่อจำแนกองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาตามอายุและอาชีพ จะปรากฏดังในแผนภูมิต่อไปนี้

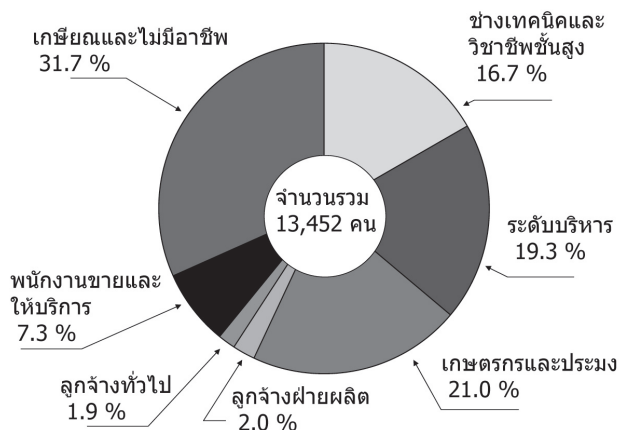


แผนภูมิที่ 10 องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นจำแนกตามอายุ
ที่มา : Education in Japan 2000 A Graphic Presentation

จากแผนภูมิข้างต้นนี้ จะเห็นว่า จากคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นทั่วประเทศ จำนวน 13,452 คน ในปี 2540 ร้อยละ 45.7 อายุเกินกว่า 65 ปีขึ้นไป ร้อยละ 23 อายุระหว่าง 60-64 ปี ร้อยละ 22 อายุ 50-59 ปี ร้อยละ 8.8 อายุ 40-49 ปี และมีเพียงจำนวน 50 คน หรือ ร้อยละ 0.4 เท่านั้นที่อายุต่ำกว่า 40 ปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ เมื่อจำแนกตามเพศ พบว่า ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกรรมการการศึกษา เป็นเพศชายร้อยละ 79.6 ส่วนในระดับเทศบาลมีกรรมการการศึกษาเป็นเพศชายร้อยละ 84.6 ซึ่งอธิบายได้ว่า ในสังคมญี่ปุ่นนั้นผู้ชายมีบทบาทในการแสดงออกทางสังคมมากกว่าผู้หญิง และเป็นสังคมที่นับถือลำดับอาวุโสเป็นสำคัญ เป็นผู้ใหญ่ที่มีประสบการณ์ ประกอบกับ

โครงสร้างประชากรของญี่ปุ่นมีกลุ่มผู้สูงอายุมากขึ้น ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้สูงอายุและเพศชายเป็นส่วนใหญ่



แผนภูมิที่ 11 องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นจำแนกตามอาชีพ

ที่มา : Education in Japan 2000 A Graphic Presentation

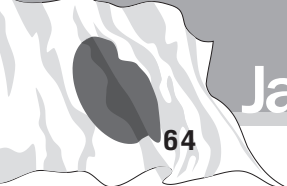
เมื่อจำแนกโดยอาชีพ พบว่า กรรมการการศึกษา มีอาชีพเกษตรกรและประมงมากที่สุด ร้อยละ 21 ตามด้วยอาชีพ บริหารร้อยละ 19.3 และอาชีพข้าราชการและวิชาชีพชั้นสูง ร้อยละ 16.7 โดยร้อยละ 34.9 ของกรรมการการศึกษามีประสบการณ์ การสอนมาก่อน และเป็นที่น่าสนใจกว่ามีกรรมการการศึกษาจำนวน ร้อยละ 31.7 ที่เกษียณอายุแล้วหรือไม่ได้ประกอบอาชีพ

การที่กรรมการการศึกษาส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ และเกษียณแล้วหรือไม่ได้ประกอบอาชีพ ทำให้เข้าใจได้ว่า กรรมการการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และมีความพร้อม และมีเวลาเข้าประชุมโดยไม่ต้องกังวลเรื่องการเสียเวลาทำงาน ประกอบกับประเทศญี่ปุ่นเป็นสังคมที่ส่งเสริมกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อส่วนรวม โดยเฉพาะการเป็นกรรมการการศึกษานั้น นับว่าเป็นการทำเพื่อส่วนรวมและเป็นภารกิจที่มีเกียรติ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีสถิติการอ่านออกเขียนได้สูง คนญี่ปุ่นส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาอย่างน้อยถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย กรรมการการศึกษาจึงเป็นผู้ที่มีความรู้ และด้วยจำนวนที่ไม่มากนัก คือ 3-5 คน ทำให้สามารถเลือกได้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคม เช่น พระ แพทย์ ผู้นำสตรีอาสาสมัคร เป็นต้น



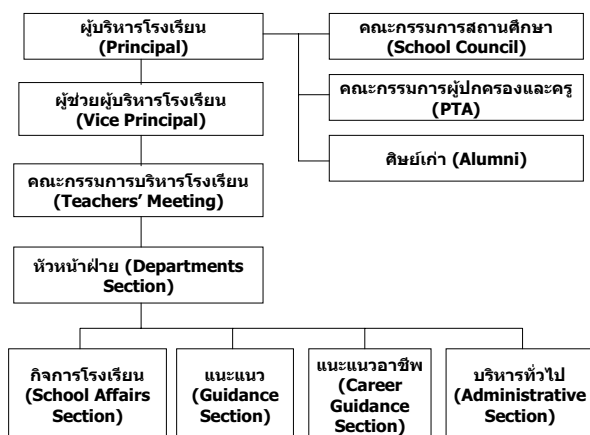
ภาพที่ 2 การประชุมคณะกรรมการการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ที่มา : Education System and Practice in Japan



ปัจจุบันเมื่อมีการประชุมคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมรับฟังการประชุมด้วย ดังในภาพข้างต้นนี้

3.4 การบริหารการศึกษาในระดับสถานศึกษา

การบริหารในระดับสถานศึกษา ยึดเป้าหมายของการศึกษา (Educational Goals) ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาในระบบโรงเรียน (School Education Law) และหลักสูตรของชาติ (Course of Study) ดังนั้น การบริหารหลักสูตร (Curriculum Management) จึงเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษา ที่ประกอบด้วยการพัฒนาหลักสูตร การใช้หลักสูตร การประเมินผลการใช้หลักสูตร และการปรับปรุงหลักสูตร สถานศึกษาแต่ละแห่งมีหน้าที่ออกแบบหลักสูตรของสถานศึกษาที่สอดคล้องกับหลักสูตรชาติ



แผนภูมิที่ 12 โครงสร้างองค์กรระดับสถานศึกษา

ที่มา : Educational System and Practice in Japan

การบริหารระดับสถานศึกษา มีองค์ประกอบ ดังนี้

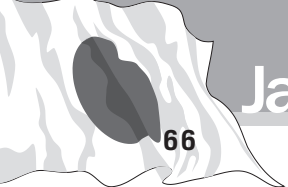
1. คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Teachers' Meeting)

ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหาร หัวหน้าหมวดต่างๆ และคณะครูทั้งโรงเรียน ซึ่งบริหารงานโดยการประชุมขององค์คณะบุคคล เป็นการเปิดโอกาสให้ครูได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับสถานศึกษา เพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้บริหารโรงเรียน สร้างวิสัยทัศน์การบริหารโรงเรียนร่วมกัน และเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารรวมทั้งสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างครูด้วยกัน เดิมการประชุมคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเป็นเพียงแนวปฏิบัติ ไม่ได้มีบทบัญญัติตามกฎหมาย จนกระทั่งในปี 2546 จึงได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย (School Education Law) โดยคณะกรรมการนี้มีอำนาจเป็นเพียงคณะกรรมการที่สนับสนุนการทำงานของผู้บริหารโรงเรียน (subsidiary boards for the principal)

2. ผู้บริหารโรงเรียน กฎหมาย School Education Law

กำหนดให้ผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารกิจการโรงเรียนและนิเทศครู ทั้งนี้ การบริหารกิจการโรงเรียนประกอบด้วย การบริหารวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน การบริหารกิจการนักเรียน การบริหารอาคารสถานที่และพัสดุอุปกรณ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน

โดยทั่วไปผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นสูง (Advanced Class Certificate หรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นที่หนึ่ง (First Class Certificate) และมีประสบการณ์ด้านการศึกษาไม่ต่ำกว่า



5 ปี แต่เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าผู้บริหารโรงเรียนมีความสำคัญสำหรับการบริหารโรงเรียนยุคใหม่ที่จำเป็นต้องใช้ผู้บริหารที่มีสมรรถนะสูง ประเทศญี่ปุ่นจึงมีนโยบาย **"การแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนจากบุคคลภายนอก"** หรือจากภาคเอกชน (Appointment of a Citizen as the Principal) โดยลดเงื่อนไขคุณสมบัติเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพลง มีการปรับปรุงกฎหมายให้สามารถแต่งตั้งบุคคลทั่วไปให้เป็นผู้บริหารโรงเรียนได้ ทั้งนี้ มีเงื่อนไข 2 ประการ คือ 1) บุคคลนั้นจะต้องมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี และ 2) มีความจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารโรงเรียน (If there is a particular need for improved school management)

จำนวนผู้บริหารโรงเรียนที่มาจากบุคคลภายนอกได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากจำนวน 50 คนในปี 2547 เพิ่มขึ้นเป็น 79 คนในปี 2548 ส่วนใหญ่เป็นนักบริหารที่ประสบความสำเร็จในอาชีพ เช่น นักธุรกิจ เป็นต้น โดยต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์เรื่องคุณภาพผู้เรียนและคุณลักษณะของบุคลากรที่สถานประกอบการพึงประสงค์ มีความเสียสละ อุทิศตนและรักเด็ก และเนื่องจากผู้บริหารเหล่านี้มาจากอาชีพอื่นที่ไม่ใช่การศึกษา ส่วนใหญ่ไม่มีพื้นฐานความรู้ด้านการศึกษามาก่อน จึงจำเป็นต้องรับการอบรมให้เข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านการศึกษา กฎหมายการศึกษา และศึกษาดูงานโรงเรียนต่างๆ รวมทั้งพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้บริหารโรงเรียนอื่นๆ

วัตถุประสงค์หลักของการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนจากบุคคลภายนอกผู้ที่ไม่เคยเป็นครูมาก่อนก็เพื่อใช้ประโยชน์จากความ

รู้ความสามารถของบุคคลเหล่านั้น โดยเฉพาะภาวะผู้นำความรู้ความสามารถในการจัดการ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และเครือข่ายต่าง ๆ ที่ได้จากประสบการณ์ในการบริหารธุรกิจ

3. หัวหน้าฝ่ายต่างๆ ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายกิจการโรงเรียน หัวหน้าหมวดวิชา หัวหน้าระดับชั้น หัวหน้าแผนกอนามัย หัวหน้าแผนกบริหารทั่วไป หัวหน้าแผนกแนะแนว หัวหน้าแผนกแนะแนวอาชีพ มีหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด คือ ประสานการวางแผน การกำหนดตารางเรียน จัดการฝึกอบรม จัดกิจกรรมการเรียนการสอน กิจกรรมโฮมรูม ฯลฯ

4. คณะกรรมการครูและผู้ปกครอง โรงเรียนทุกแห่งในประเทศไทยมีสมาคมผู้ปกครองและครู (Parent-Teacher Association - PTA) ซึ่งมีบทบาทอย่างเข้มแข็งและสำคัญยิ่งสำหรับการศึกษา PTA ประสานความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองด้วยกัน และสะท้อนความคิดเห็นของผู้ปกครองให้ครูทราบ ขณะเดียวกันก็ให้ความสนใจกับผู้ปกครองเกี่ยวกับนโยบายของโรงเรียน โดยจัดการประชุม การบรรยาย การทัศนศึกษา การออกจดหมายข่าว เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีและให้ความรู้แก่สมาชิก ตามปกติ PTA ของประเทศไทยมีกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อโรงเรียนมากมาย เช่น การเล่นกีฬา การปรับปรุงสนามหญ้า การดูแลความปลอดภัยให้นักเรียน การสอดส่องดูแลความประพฤติของนักเรียน เป็นต้น โดยในการจัดองค์กรของสมาคมอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ รวมทั้งประสานงานในลักษณะเครือข่ายกับสมาคมผู้ปกครองและครูของโรงเรียนอื่น ๆ ทั้งในระดับเทศบาลและระดับจังหวัด

ผู้ปกครองนักเรียนของประเทศญี่ปุ่นทุกคนถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องไปร่วมงานกิจกรรมของโรงเรียน เช่น พิธีวันเปิดภาคเรียน และพิธีปิดภาคเรียนประจำปี ในงานแข่งขันกีฬาสีผู้ปกครองจะร่วมแข่งขันกีฬาและรับประทานอาหารกับบุตรบริเวณสนามหญ้าหน้าโรงเรียน รวมทั้งร่วมงานกิจกรรมวัฒนธรรมพิเศษที่โรงเรียนจัดขึ้น แนวปฏิบัติที่น่าสนใจอย่างหนึ่งของโรงเรียนญี่ปุ่น คือ "การเยี่ยมชมโรงเรียน" (School Visit) โรงเรียนจะจัดวันเปิดห้องเรียนสำหรับบุคคลภายนอก (Open Class Day) ให้ผู้ปกครองและบุคคลภายนอกเข้าเยี่ยมชมชั้นเรียน เพื่อดูกิจกรรมการเรียนการสอนในห้องเรียน และร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน



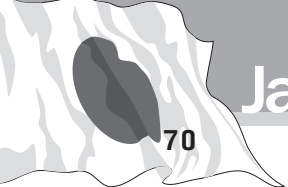
ภาพที่ 3 ผู้ปกครองยื่นสังเกตการสอนที่หลังห้องในวัน Open Class Day
ที่มา : Education System and Practice in Japan

นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรม "การเยี่ยมบ้านนักเรียน" (Home Visit) โดยครูประจำชั้น และครูแนะแนวในระยะต้นปีการศึกษา โดยใช้เวลาช่วงเย็น การเยี่ยมบ้านนักเรียนทำให้ครูเข้าใจสภาพครอบครัวและชุมชนของผู้เรียน เข้าใจพฤติกรรมและบุคลิกนิสัยของผู้เรียนเมื่ออยู่บ้าน สื่อสารนโยบายของโรงเรียนให้ผู้ปกครองเข้าใจ และรับฟังความต้องการและความคิดเห็นของผู้ปกครอง ทั้งนี้ มีข้อพึงปฏิบัติที่ครูจะต้องไม่รับการต้อนรับเป็นพิเศษใดๆ จากผู้ปกครอง



ภาพที่ 4 ครูสนทนากับผู้ปกครองและนักเรียนระหว่างการเยี่ยมบ้าน

ที่มา : Education System and Practice in Japan



5. การประเมินโรงเรียน (School Evaluation) ประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มบังคับใช้ระเบียบให้โรงเรียนต้องประเมินตนเองตั้งแต่ปี 2545 ในอดีตโรงเรียนในญี่ปุ่นมีการประเมินตนเองเพื่อการปรับปรุงคุณภาพในเทอมต่อไปหรือปีการศึกษาต่อไปเท่านั้น แต่ตามระเบียบใหม่ได้เพิ่มวัตถุประสงค์ของการประเมินอีกข้อหนึ่ง คือ เพื่อแสดงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ต่อผู้ปกครองนักเรียนและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน ซึ่งจะเป็นข้อมูลให้ผู้ปกครองพิจารณาประกอบการตัดสินใจเลือกโรงเรียนให้เหมาะสมด้วย ประเด็นที่ประเมินได้แก่ การบริหารโรงเรียน การบริหารจัดการห้องเรียน การปรับปรุงการวิจัยในชั้นเรียน การจัดกิจกรรมของโรงเรียน การฝึกอบรมโดยโรงเรียนเป็นฐาน และการแนะแนวนักเรียน โดยส่วนใหญ่ยังเป็นการประเมินตนเอง (Self-Evaluation) เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยใช้วงจรการ "วางแผน ปฏิบัติ ตรวจสอบ ปรับปรุง" (Plan Do Check Action) ประเทศญี่ปุ่นยังไม่มีระบบการประเมินภายนอกจากส่วนกลาง มีเพียงการนิเทศติดตามจากศึกษานิเทศก์ของท้องถิ่น โดยรัฐบาลไม่บังคับแต่ส่งเสริมให้โรงเรียนรับการประเมินภายนอก ปัจจุบันมีโรงเรียนประมาณครึ่งหนึ่งเท่านั้นที่จัดให้มีการประเมินจากภายนอกด้วย

6. สิทธิในการเลือกโรงเรียนของผู้ปกครอง ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาในปี 2530 ได้แนะนำให้มีการดำเนินการให้สิทธิในการเลือกโรงเรียนแก่ผู้ปกครอง ต่อมาในปี 2540 กระทรวงการศึกษา ได้แจ้งไปยังผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาแต่ละจังหวัดให้ผ่อนคลायกฎเกณฑ์

เกี่ยวกับการเลือกที่เรียน และได้ขอร้องไปยังคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลให้ทำความเข้าใจกับพ่อแม่ผู้ปกครองและชุมชนด้วยการย้ายไปเข้าเรียนโรงเรียนนอกเขตพื้นที่เป็นเรื่องที่ทำได้ตามความต้องการจำเป็นของผู้ปกครอง โดยคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลจะต้องพิจารณาความต้องการของผู้ปกครอง และให้ข้อมูลรวมทั้งคำแนะนำแก่ผู้ปกครองและชุมชน

7. การบริหารความเสี่ยงของโรงเรียน (Risk Management)

เนื่องจากโรงเรียนญี่ปุ่นต้องเผชิญความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เช่น แผ่นดินไหว ไข้หวัดใหญ่ ตลอดจนอุบัติเหตุที่ไม่คาดคิด เช่น อัคคีภัย อาชญากรรม และความรุนแรงในโรงเรียน จึงจำเป็นต้องมีมาตรการเข้มงวดเพื่อประกันความปลอดภัยในโรงเรียน โดยกระทรวงการศึกษาได้จัดพิมพ์คู่มือแนะนำความปลอดภัยในโรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนนำไปปฏิบัติ

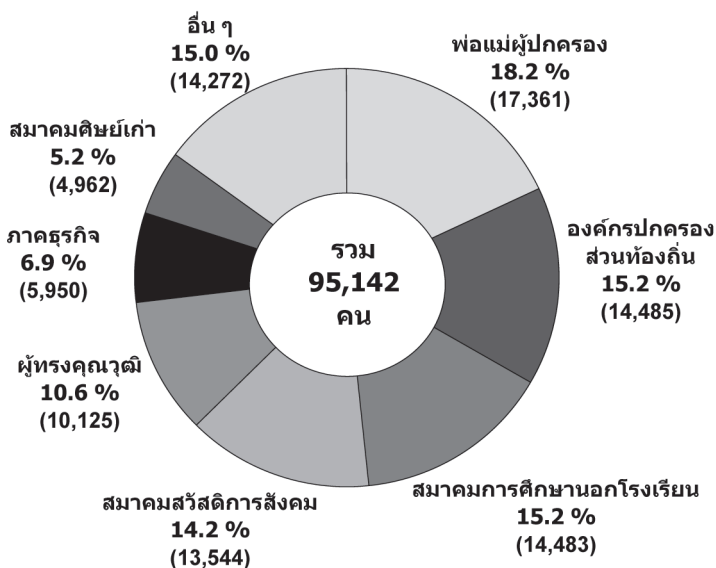
8. คณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) เป็น

องค์คณะบุคคลที่กำหนดขึ้นใหม่ในกฎหมายการศึกษาในระบบโรงเรียน (School Education Law) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2543 เพื่อให้ผู้ปกครองและคนในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น จากการเสนอชื่อโดยผู้บริหารโรงเรียน ประกอบด้วยผู้มีความรู้ความเข้าใจและวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการศึกษา โดยเป็นประชาชนล้วนๆ ไม่มีผู้แทนครูอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้ คณะกรรมการสถานศึกษาจะเป็นตัวแทนที่สะท้อนความคิดเห็นและความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน โดยทั่วไปจะมีการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาภาคเรียน

ละครั้ง นอกจากนี้ ผู้บริหารโรงเรียนอาจใช้วิธีปรึกษากับกรรมการเป็นรายบุคคล

กล่าวได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนในประเทศญี่ปุ่น มีบทบาทในการบริหารโรงเรียนมากกว่าสมาคมผู้ปกครองและครูซึ่งไม่ได้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการบริหารอย่างเป็นทางการ แต่คณะกรรมการสถานศึกษาดังกล่าวก็ยังมีบทบาทในเชิงที่ปรึกษา (Advisory Council) เท่านั้น ไม่ใช่คณะกรรมการบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุด (Executive Council)

ในปีการศึกษา 2545 จำนวนกรรมการสถานศึกษาในประเทศญี่ปุ่นมี 95,142 คน อัตราส่วนชายหญิงเท่ากับ 7:3 โรงเรียนส่วนใหญ่มีคณะกรรมการสถานศึกษาจำนวน 4-6 คน



แผนภูมิที่ 13 องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

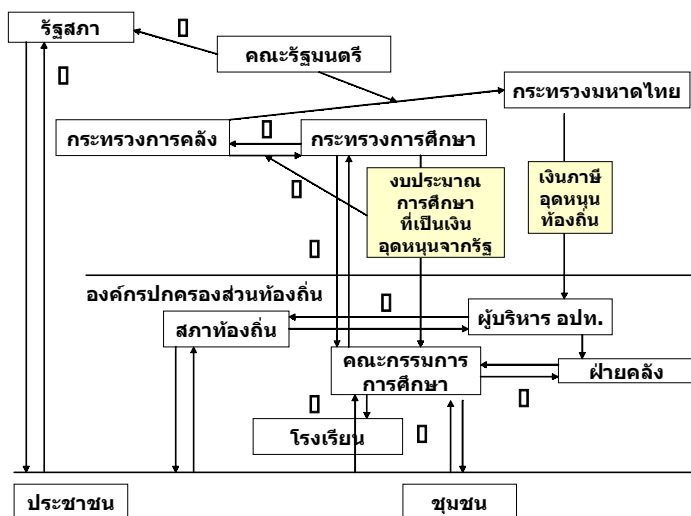
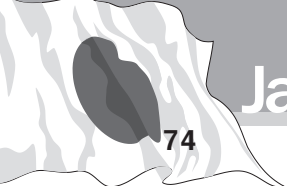
ที่มา : Education System and Practice in Japan

จากแผนภูมิข้างต้น จะเห็นว่า กรรมการสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนที่หลากหลาย โดยร้อยละ 18.2 คือ พ่อแม่ ผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) โดยตรงกับสถานศึกษามากที่สุด รองลงไปได้แก่ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 15.2 สมาคมการศึกษานอกโรงเรียนร้อยละ 15.2 สมาคมสวัสดิการสังคมร้อยละ 14.2 ฯลฯ

ปัจจุบันโรงเรียนหลายแห่งในญี่ปุ่นมีปัญหาเด็กเข้าเรียน น้อยลง อันเนื่องมาจากอัตราการเกิดที่ลดลง ทำให้มีห้องเรียนว่าง ซึ่งโรงเรียนได้แก้ปัญหาโดยการใช้พื้นที่ดังกล่าวสำหรับให้เกิด ประโยชน์และเป็นการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้เป็น ห้องอาหารสำหรับนักเรียน ห้องให้คำปรึกษาและแนะแนว ห้อง กิจกรรมชมรม เป็นต้น รวมทั้งเปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นและ ผู้ปกครองเข้ามาใช้ทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน

3.5 การบริหารงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณเป็นภารกิจของรัฐบาลกลางและ รัฐบาลท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอน โดยมีองค์ คณะบุคคลผู้ตัดสินใจสูงสุดคือสภาของแต่ละระดับ ซึ่งได้แก่ รัฐสภาในส่วนกลาง และสภาท้องถิ่นในระดับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ดังในแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 14 ขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณเพื่อการศึกษา

สำหรับการจัดทำงบประมาณของส่วนกลาง กระทรวงการคลังคือหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณในนามของรัฐบาล โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. กระทรวงการคลังกำหนดกรอบการจัดทำงบประมาณในเดือนมิถุนายน เพื่อให้แต่ละกระทรวงจัดทำคำของบประมาณให้เสร็จสิ้นภายในเดือนสิงหาคม
2. กระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบคำของบประมาณของแต่ละกระทรวงรวมทั้งเจรจาต่อรองกันจนถึงเดือนธันวาคม และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในเดือนธันวาคม
3. คณะรัฐมนตรีเสนอร่างงบประมาณของรัฐบาลเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการการงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งจะใช้เวลา 3 เดือนระหว่างมกราคมถึงมีนาคม

ทั้งนี้ โดยหลักการประชาธิปไตย ถือว่าประชาชนควบคุมการใช้งบประมาณของแผ่นดินโดยผ่านทางผู้แทนในรัฐสภา และรัฐสภาก็มีหน้าที่รายงานต่อประชาชนให้ทราบถึงการจัดสรรงบประมาณประจำปี

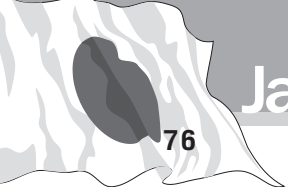
ส่วนขั้นตอนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกับส่วนกลาง คือ หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งให้แต่ละหน่วยงานจัดทำคำขอของงบประมาณเพื่อเสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาตามขั้นตอน

สำหรับการจัดทำคำขอของงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งเป็นรายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นเก็บได้เองนั้น การพิจารณางบประมาณมีอิสระมากกว่าการขอของงบประมาณจากส่วนกลางซึ่งต้องมีมาตรฐานกลางกำกับ มีการเจรจาต่อรอง และต้องผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ด้วย ทั้งนี้ ในส่วนงบประมาณเพื่อการศึกษา นั้น คณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดทำคำขอของงบประมาณสำหรับการศึกษาภาคบังคับที่รัฐบาลกลางมีส่วนร่วมรับผิดชอบไปยังกระทรวงศึกษาโดยตรง เพื่อเสนอต่อไปยังกระทรวงการคลัง คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาตามขั้นตอนต่อไป ในขณะที่ "ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น" นั้นกระทรวงมหาดไทยจะจัดสรรไปยังผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5.1 การบริหารงบประมาณการศึกษาในส่วนกลาง

งบประมาณเพื่อการศึกษาซึ่งจัดสรรให้โดยหน่วยงานส่วนกลางมี 2 ประเภท คือ

- 1) งบประมาณสำหรับสถานศึกษาแห่งชาติที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง



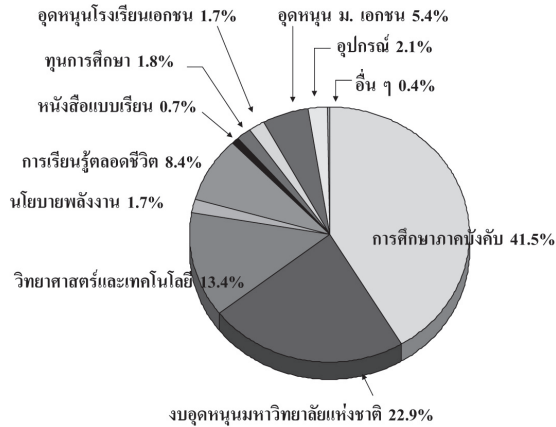
2) เงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาที่จัดให้กับจังหวัด เทศบาล สถานศึกษาเอกชน และองค์กรอื่นๆ

งบประมาณของกระทรวงศึกษา

กระทรวงศึกษาฯ ประเทศญี่ปุ่นเป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบเรื่องการจัดการศึกษาของชาติ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาไปที่กระทรวงศึกษาฯ เพียงกระทรวงเดียว เพื่อให้กระทรวงฯ จัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และงบประมาณเพื่อการศึกษาส่วนใหญ่ก็ใช้ไปเพื่อสนับสนุนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องจัดการศึกษาฟรีให้เป็นเวลาเก้าปีจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

จากสถิติเมื่อปี 2539 ส่วนกลางและท้องถิ่นใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 5.7 ของรายได้ประชาชาติ และร้อยละ 15.2 ของงบประมาณแผ่นดิน โดยจัดสรรให้กับประถมศึกษา ร้อยละ 28.1 มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 16.1 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 14.3 และอุดมศึกษาร้อยละ 14.6

ในปีงบประมาณ 2547 รัฐบาลญี่ปุ่นมีงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินทั้งสิ้น 80,110.9 พันล้านเยน เป็นงบประมาณของกระทรวงการศึกษาจำนวน 6,059.9 พันล้านเยน



แผนภูมิที่ 15 งบประมาณของกระทรวงศึกษา ปี พ.ศ. 2547

ในจำนวนงบประมาณที่กระทรวงการศึกษา ได้รับในปี งบประมาณ พ.ศ. 2547 เป็นเงิน 6059.9 พันล้านบาทนั้น ร้อยละ 41.5 จัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาภาคบังคับ ร้อยละ 22.9 เป็นงบอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาแห่งชาติซึ่งปัจจุบันออกนอกกรอบ ทั้งหมด ร้อยละ 13.4 เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและวิจัยด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ร้อยละ 8.4 เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการ เรียนรู้ตลอดชีวิต วัฒนธรรม และกีฬา ร้อยละ 5.4 เป็นค่าใช้จ่าย สำหรับอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ร้อยละ 2.1 เป็นค่า ใช้จ่ายสำหรับกองทุนสนับสนุนอาคารสถานที่ของโรงเรียนสังกัด ท้องถิ่น ร้อยละ 1.8 เป็นค่าใช้จ่ายในโครงการทุนการศึกษาสำหรับ นักเรียน ร้อยละ 1.7 เป็นเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนระดับมัธยม ศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 1.7 เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับนโยบายด้าน พลังงาน ร้อยละ 0.7 เป็นค่าหนังสือเรียนสำหรับการศึกษภาค บังคับ และร้อยละ 0.4 เป็นค่าใช้จ่ายในการจ่ายคืนเงินกู้

จากสัดส่วนดังกล่าว จะเห็นว่ารัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาภาคบังคับมากที่สุด รองลงไปเป็นงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยแห่งชาติ (National Universities) ส่วนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการเรียนรู้ตลอดชีวิตค่อนข้างมาก

3.5.2 การบริหารงบประมาณทางการศึกษาของจังหวัดและเทศบาล

งบประมาณการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดประกอบด้วย

1. งบประมาณสำหรับการให้บริการการศึกษาในความรับผิดชอบของจังหวัด
2. เงินเดือนและค่าตอบแทนสำหรับครูสังกัดเทศบาล ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น
3. เงินอุดหนุนให้เทศบาลสำหรับวัตถุประสงค์ทางการศึกษา

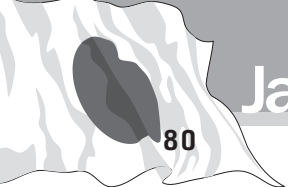
งบประมาณการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลประกอบด้วย

1. งบประมาณสำหรับการให้บริการการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้นซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ (ยกเว้นเงินเดือนครู)

2. งบประมาณสำหรับการบริหารสถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาอื่นๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล เมื่อพิจารณาสัดส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2545 พบว่าสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ร้อยละ 47 : 53 โดยรัฐบาลกลางมีสัดส่วนความรับผิดชอบร้อยละ 46.7 แบ่งเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับสถานศึกษาที่สังกัดส่วนกลางร้อยละ 18.9 เป็นค่าใช้จ่ายอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 13.8 และเป็นเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grants) อีกจำนวนร้อยละ 13.9 ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาได้เองร้อยละ 53.3

ตารางที่ 7 สัดส่วนการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อการศึกษาระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2545

ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาระหว่างภาครัฐ		ร้อยละ
1. ทรัพยากรขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล		53.3
2. ทรัพยากรของส่วนกลาง จำแนกเป็น 3 ประเภท คือ		46.7
- สถาบันการศึกษาสังกัดส่วนกลาง	18.9	
- เงินอุดหนุนจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	13.9	
- ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น	13.9	
รวม		100



จากแผนภูมิดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง และอีกกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายระหว่างกระทรวงฯ กับท้องถิ่น

นอกจากการสนับสนุนงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเงินเดือนครูการศึกษาภาคบังคับแล้ว กระทรวงฯ ยังร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในด้านอื่น ๆ อีกด้วย

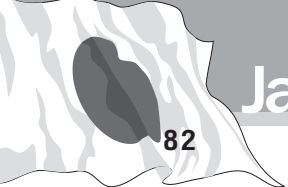
ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 (สิ้นสุดวันที่ 31 มีนาคม 2545) ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเพิ่มสูงขึ้นเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.5 ของรายได้ประชาชาติ และคิดเป็นร้อยละ 16.2 ของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกัน

สัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาลกลาง คิดเป็นร้อยละ 9.2 และสัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 20.1

รายละเอียดค่าใช้จ่ายที่ส่วนกลางจัดให้กับท้องถิ่นมีดังนี้

ตารางที่ 8 สัดส่วนความรับผิดชอบงบประมาณระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น

รายการค่าใช้จ่าย	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ร่วมรับผิดชอบ	สัดส่วนการสนับสนุน โดยส่วนกลาง
1. เงินเดือนและค่าตอบแทน สำหรับครูในระดับ - การศึกษาภาคบังคับและ - การศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ	จังหวัด จังหวัด	1/2 1/2
2. อุปกรณ์การสอน - วิทยาศาสตร์และ คณิตศาสตร์ - อุปกรณ์สำหรับการศึกษาพิเศษ - คอมพิวเตอร์ - ห้องปฏิบัติการทางภาษา	จังหวัดและเทศบาล และสถานศึกษาที่สังกัด ส่วนกลาง	1/2 หรือ 3/4 1/3 1/2
3. สนับสนุนการเข้าเรียน - สนับสนุนการเข้าเรียนอนุบาล - สนับสนุนนักเรียนที่ขาดแคลน	เทศบาล จังหวัดและเทศบาล	1/3 หรือ 1/4 1/2
4. การศึกษาในถิ่นห่างไกล - สนับสนุนการศึกษาในถิ่นห่างไกล	เทศบาล	1/2 หรือ 2/3 หรือ 1/3
5. การอาชีวศึกษา - ส่งเสริมการอาชีวศึกษา	จังหวัด เทศบาลและสถาน ศึกษาที่สังกัดส่วนกลาง	1/3 หรือ 6/10
6. การสร้างอาคารโรงเรียนประถม ศึกษาและมัธยมศึกษา - การสร้างอาคารใหม่ การซ่อมบำรุง และการปรับปรุงอาคารเก่า	จังหวัด และเทศบาล	1/2 หรือ 1/3
7. การอุดหนุนโรงเรียนมัธยมศึกษา ตอนปลายของเอกชน	จังหวัด	ตามจำนวนที่กำหนด (Fixed Amount)
8. การส่งเสริมพลศึกษา - การขยายและปรับปรุงอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับการพลศึกษา	จังหวัด เทศบาล และสถานศึกษาที่สังกัด ส่วนกลาง	1/2 หรือ 1/3 หรือ จำนวนที่กำหนด
9. บริการอาหารกลางวัน - การขยายและปรับปรุงการ อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับ อาหารกลางวัน	จังหวัดและเทศบาล	1/2 หรือ 1/3



จากบทที่ 2 จะเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีรายได้เลี้ยงตัวเองจากการจัดเก็บภาษี ดังนั้นงบประมาณเพื่อการศึกษาส่วนหนึ่งจึงมาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และอีกส่วนหนึ่งได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลางทั้งในรูปของเงินอุดหนุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น ค่าเงินเดือนครูสำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ค่าก่อสร้าง เป็นต้น โดยผ่านกระทรวงศึกษาฯ และเงินอุดหนุนภาษีท้องถิ่นที่ไม่จำกัดวัตถุประสงค์ในการใช้ โดยผ่านกระทรวงมหาดไทย

3.5.3 งบประมาณของสถานศึกษา

การเสนอของบประมาณของสถานศึกษายึดมาตรฐานชาติด้านจำนวนผู้เรียน จำนวนห้องเรียน และจำนวนครูเป็นหลักในการคำนวณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรฐานการศึกษา (Education Standards) ที่กำหนดว่าสถานศึกษาแต่ละแห่งต้องมีอาคารสถานที่ และครูตามที่กำหนด ดังนั้น จึงปรากฏว่า ไม่ว่าโรงเรียนนั้นจะอยู่ส่วนไหนของประเทศ จะมีอาคารสถานที่ที่มีขนาดและจำนวนตามมาตรฐาน ทั้งห้องเรียน อาคารเรียน โรงพลศึกษา สระว่ายน้ำ ฯลฯ จะเป็นไปตามมาตรฐานของประเทศอย่างเท่าเทียมกัน

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาที่จัดให้เปล่า โดยไม่มีการจัดเก็บค่าเล่าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นของรัฐ ทั้งโรงเรียนที่ขึ้นอยู่กัส่วนกลางและโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีการจัดเก็บค่าเล่าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสำหรับโรงเรียนที่ขึ้นอยู่กัส่วนกลางและโรงเรียนที่สังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

ตลอดจนในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งที่ขึ้นกับส่วนกลางและสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนสถานศึกษาเอกชนนั้นประกอบด้วยรายได้จากการจัดเก็บค่าเล่าเรียน และเงินสนับสนุนที่ได้รับจากรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรายได้ส่วนหนึ่งของสถานศึกษาเอกชนมาจากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากกระทรวงการศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

สำหรับงบประมาณเดือนครูของสถานศึกษาที่จัดการศึกษาภาคบังคับ จะได้รับจัดสรรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดครึ่งหนึ่ง และจากรัฐบาลกลางอีกครึ่งหนึ่งดังได้กล่าวมาแล้วในตารางที่แสดงสัดส่วนความรับผิดชอบงบประมาณระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ส่วนงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่สถานศึกษาจำเป็นต้องใช้ เช่น อุปกรณ์การเรียนการสอน กระดาษ เครื่องเขียน ฯลฯ ตลอดจนค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ ฯลฯ นั้น อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล ซึ่งจะมีผู้แทนหรือผู้ประสานงานของเทศบาลไปปฏิบัติหน้าที่ธุรการประจำอยู่ ณ ที่ตั้งของสถานศึกษา คอยดำเนินงานด้านงานธุรการให้ ถ้าครูมีความประสงค์จะซื้อสื่อหรืออุปกรณ์ใด ๆ ก็ จะแสดงความจำนงหรือข้อเสนอซื้อให้เจ้าหน้าที่ธุรการดำเนินการให้ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานจะให้ครูตัดสินใจเลือกซื้ออุปกรณ์จากสมุดตัวอย่างสินค้า (Catalog) และผู้ประสานงานจะทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างโดยเบิกจ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล ดังนั้น ครูญี่ปุ่นจึงสามารถทุ่มเทเวลาให้กับการเรียนการสอนได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างเอง

นอกจากนี้ ระดับสถานศึกษายังไม่จำเป็นต้องระดมทรัพยากรเพิ่มเติมด้วยตนเอง เนื่องจากเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูแลให้สถานศึกษาได้รับปัจจัย (Inputs) ที่เพียงพอตามมาตรฐานการศึกษาของประเทศ และในกรณีที่ท้องถิ่นมีทรัพยากรไม่เพียงพอก็จะได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมจาก "ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น" ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

3.6 การบริหารงานบุคคล

จากสถิติปี พ.ศ. 2548 ประเทศญี่ปุ่นมีสถานศึกษาทุกระดับรวมทั้งสิ้น 61,092 แห่ง เป็นระดับอนุบาล 13,949 แห่ง สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็นระดับประถมศึกษา 23,123 แห่ง ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 11,035 แห่ง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 5,418 แห่ง การศึกษาพิเศษ 1,002 แห่ง ที่เหลือเป็นสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีทั้งของรัฐ ท้องถิ่น และเอกชน

จากตารางข้างล่าง จะเห็นว่าการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ในขณะที่การศึกษาระดับอนุบาลส่วนใหญ่เป็นของเอกชน และระดับมัธยมศึกษาตอนปลายซึ่งไม่ใช่การศึกษาภาคบังคับเป็นโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และมีเอกชนร่วมจัดอยู่ถึงเกือบ 1 ใน 4

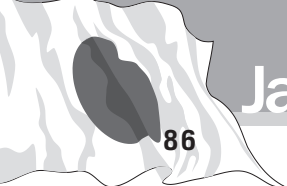
ตารางที่ 9 สถิติจำนวนโรงเรียนของประเทศญี่ปุ่นจำแนกร้อยละตามประเภทและระดับ

ประเภทและระดับโรงเรียน (ร้อยละ)	อนุบาล	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษาตอนต้น	มัธยมศึกษาตอนปลาย	การศึกษาพิเศษ
ส่วนกลาง	0.3	0.3	0.7	0.3	4.6
ท้องถิ่น	41.3	99.0	93.4	75.7	93.9
เอกชน	58.4	0.7	5.9	24.0	1.5
รวม	100	100	100	100	100

ดังนั้น ครูของญี่ปุ่นส่วนใหญ่ (ประถมศึกษาร้อยละ 98.8 มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 94.8 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 76.6 โรงเรียนการศึกษาพิเศษร้อยละ 96.9) จึงเป็นบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

1. การคัดเลือกและแต่งตั้งครู

ครูโรงเรียนที่สังกัดส่วนกลาง เช่น โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยแห่งชาติ ซึ่งมีเป็นจำนวนน้อยนั้นถือเป็นข้าราชการส่วนกลาง แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ในปี พ.ศ. 2541 มีครูสังกัดส่วนกลางระดับอนุบาลร้อยละ 0.3 ประถมศึกษาร้อยละ 0.4 มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 0.6 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 0.2 และโรงเรียนการศึกษาพิเศษร้อยละ 2.6



ตารางที่ 10 สถิติครูของประเทศญี่ปุ่นจำแนกร้อยละตามประเภทและระดับโรงเรียน

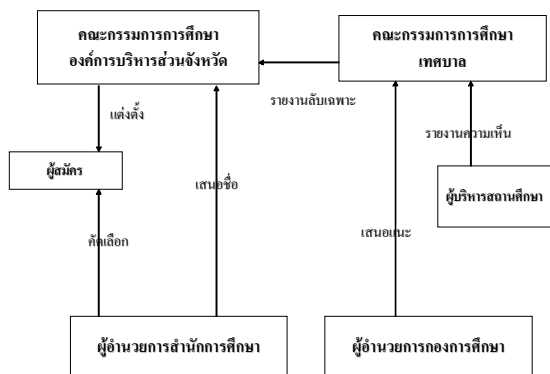
ประเภทและระดับโรงเรียน (ร้อยละ)	อนุบาล	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษาตอนต้น	มัธยมศึกษาตอนปลาย	การศึกษาพิเศษ
ส่วนกลาง	0.3	0.4	0.6	0.2	2.6
ท้องถิ่น	23.9	98.8	94.8	76.6	96.9
เอกชน	75.8	0.8	4.5	23.2	0.5
รวม	100	100	100	100	100

ที่มา : Education in Japan 2000 A Graphic Presentation

ข้าราชการของประเทศญี่ปุ่นทั้งที่สังกัดส่วนกลางและท้องถิ่นได้รับการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายข้าราชการส่วนกลาง (National Public Service Personnel Law) และกฎหมายข้าราชการท้องถิ่น (Local Public Service Personnel Law)

สำหรับครูส่วนใหญ่ที่สังกัดท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจาก "คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด" ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลแบบเบ็ดเสร็จ ตั้งแต่การออกไปอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การสรรหา การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนา การจ่ายค่าตอบแทน และการให้สวัสดิการความชอบ จนถึงการให้ออกจากงาน โดยในการสอบบรรจุครูนั้นผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการจัดสอบ ทั้งนี้ คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจะรับฟังความเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลประกอบการพิจารณาแต่งตั้งด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบุคลากรทางการศึกษาเป็นวิชาชีพที่มีกฎหมายรองรับว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง ดังนั้น การคัดเลือกที่ดี การให้เงินเดือนและค่าตอบแทนที่ดี การพัฒนาวิชาชีพที่ดี จึงมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากอาชีพอื่น เช่น การคัดเลือกครู จะมีการทดสอบเป็นการเฉพาะอย่างเข้มข้นทั้งการสอบข้อเขียน การสัมภาษณ์ การทดสอบสมรรถนะ เจตคติ และคุณสมบัติอื่นๆ ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดหลายแห่งได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นครูมากขึ้น

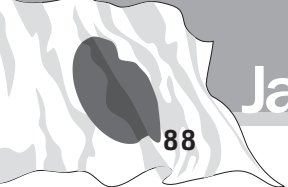


แผนภูมิที่ 16 ขั้นตอนการแต่งตั้งและโยกย้ายครู

ที่มา : Ninomiya A., and others 1995

2. ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

ครูญี่ปุ่นทุกคนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ซึ่งออกให้โดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เพื่อรับรองความรู้ความสามารถ ตามกฎหมายว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของบุคลากรทางการศึกษา (Law for Licensing Educational Personnel) กำหนดให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ 3 ประเภท ได้แก่



1. ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบธรรมดา (Normal Certification) ออกให้กับครูทั่วไป มี 3 ระดับ คือ ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นสูง (Advanced Class Certification) ซึ่งต้องมีวุฒิปริญญาโท และได้รับการศึกษาอบรมวิชาการเรียนการสอนระดับสูงได้รับหน่วยกิตตามที่กำหนด ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นหนึ่ง (First Class Certification) มีวุฒิปริญญาตรี ได้รับการศึกษาอบรมวิชาการเรียนการสอนได้รับหน่วยกิตตามที่กำหนด และใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นสอง (Second Class Certification) มีวุฒินุปริญญา และได้รับการศึกษาอบรมวิชาการเรียนการสอนได้รับหน่วยกิตตามที่กำหนด

2. ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบพิเศษ (Special Certificate) ออกให้กับบุคคลทั่วไปที่ไม่มีวุฒิทางครูแต่มีความรู้ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในสาขาใดสาขาหนึ่ง และมีความประสงค์จะเป็นผู้สอนแบบไม่เต็มเวลา โดยต้องผ่านการทดสอบและการอบรมที่จัดโดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

3. ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบสนับสนุน (Extraordinary Certificate) ออกให้สำหรับครูผู้ช่วย และครูฝ่ายสนับสนุน ปกติใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบสนับสนุนจะมีผลใช้ได้ระหว่าง 3-5 ปี

รายละเอียดเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบธรรมดา มีดังนี้

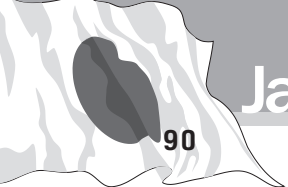
ตารางที่ 11 จำนวนหน่วยกิตที่ต้องการสำหรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

ประเภทของใบอนุญาต		คุณสมบัติขั้นพื้นฐาน	หน่วยกิตขั้นต่ำที่ต้องการ		
			เนื้อหาวิชาหลัก	วิชาการสอน	เนื้อหาวิชาหลักหรือวิชาการสอน
ครูอนุบาล	ชั้นสูง	ปริญญาโท	6	35	34
	ชั้นหนึ่ง	ปริญญาตรี	6	35	10
	ชั้นสอง	อนุปริญญา	4	27	
ครูประถมศึกษา	ชั้นสูง	ปริญญาโท	8	41	34
	ชั้นหนึ่ง	ปริญญาตรี	8	41	10
	ชั้นสอง	อนุปริญญา	4	31	2
ครูตอนต้นมัธยมศึกษา	ชั้นสูง	ปริญญาโท	20	31	32
	ชั้นหนึ่ง	ปริญญาตรี	20	31	8
	ชั้นสอง	อนุปริญญา	10	21	4
ครูมัธยมศึกษาตอนปลาย	ชั้นสูง	ปริญญาโท	20	23	40
	ชั้นหนึ่ง	ปริญญาตรี	20	23	16

ที่มา : Educational System and Practice in Japan

3. เงินเดือนและค่าตอบแทนครู

สำหรับเงินเดือนและค่าตอบแทนของครูนั้น ตามปกติเทศบาลที่เป็นผู้จัดตั้งและบริหารโรงเรียนควรเป็นผู้รับผิดชอบการจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนแก่ครู แต่เพื่อเป็นการรักษาสมรรถนะด้านการเงินของเทศบาลและป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างของรายได้ระหว่างเทศบาล รวมทั้งเพื่อเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาที่ญี่ปุ่นจะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน กฎหมายจึงกำหนด



ให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นผู้จ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนแก่ครู โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับซึ่งรัฐต้องจัดให้กับประชาชนแบบให้เปล่า กฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดินสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาภาคบังคับ (Law on National Treasury on Expenditure of Compulsory Education) จึงกำหนดให้รัฐบาลกลางร่วมรับผิดชอบเงินเดือนครูกับท้องถิ่นในสัดส่วนครึ่งต่อครึ่ง แต่เนื่องจากการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลกลางทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระและไม่สอดคล้องกับแนวทางกระจายอำนาจ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีความพยายามที่จะให้ท้องถิ่นรับผิดชอบเงินเดือนครูเองทั้งหมดโดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงบประมาณมากกว่าที่จะถูกกำหนดไว้อย่างในปัจจุบัน

เพื่อเป็นการประกันว่าจะได้บุคคลที่มีความสามารถ และคุณภาพสูงเข้าสู่อาชีพครูและเพื่อรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานการศึกษา ได้มีการออกกฎหมายการดำรงไว้ซึ่งบุคลากรทางการศึกษาผู้มีความสามารถ (Law concerning Special Measures for Securing of Capable Education Personnel in Compulsory Education) ในปี พ.ศ. 2517 ซึ่งส่งผลให้ครูญี่ปุ่นได้รับเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป โดยได้รับเงินเพิ่มพิเศษ (Adjustment Allowance) ประมาณ 9% รวมทั้งโบนัสซึ่งเท่ากับเงินเดือนประมาณ 5 เดือนต่อปี

นอกจากนี้ ครูญี่ปุ่นยังได้รับค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น เงินช่วยเหลือบุตรและคู่สมรส ค่าเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าตอบแทนครูพิเศษผู้ดูแลครูบรรจุใหม่ ค่าบริหารจัดการสำหรับผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา ฯลฯ นอกเหนือจากนี้ ครูยังได้รับสิทธิ

ให้ลาได้ปีละไม่เกิน 40 วันพร้อมกับรับเงินเดือนเต็มจำนวน ลาป่วยไม่เกิน 2 ปีกรณีเป็นโรคร้ายแรง เช่น วัณโรค พร้อมกับรับเงินเดือนเต็มจำนวน และรับเงินเดือน 80% เป็นเวลาหนึ่งปีในกรณีลาป่วยด้วยโรคอื่น มารดาที่ลาคลอดบุตรสามารถลาได้ไม่เกิน 14 สัปดาห์ พร้อมกับรับเงินเดือนเต็มจำนวน และลาเลี้ยงดูบุตรต่อได้โดยรับเงินเดือน 25%

โดยเหตุที่ครูญี่ปุ่นได้รับค่าตอบแทนสูงแล้วเช่นนี้ กฎหมายจึงห้ามไม่ให้ครูประกอบอาชีพอื่นๆ เช่น สอนพิเศษ ฯลฯ เพื่อครูจะได้อุทิศเวลาให้กับการเรียนการสอนอย่างเต็มที่

ตารางที่ 12 เงินเดือนของครูญี่ปุ่น

ประเภทสถานศึกษา		ระดับ 1 ครูผู้ช่วย	ระดับ 2 ครู	ระดับ 2 ผู้ช่วย ผู้บริหาร	ระดับ 3 ผู้บริหาร สถานศึกษา
ระดับอนุบาลและการศึกษา ภาคบังคับ (ป.1-ม.3)	ต่ำสุด	150,400	166,400	276,800	412,300
	สูงสุด	323,900	455,600	488,100	516,000
ระดับมัธยมศึกษา ตอนปลาย	ต่ำสุด	150,400	195,100	318,900	417,400
	สูงสุด	371,800	469,700	521,100	543,800

ที่มา : Education in Japan 2000: A Graphic Presentation

4. การพัฒนาครู

นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้ครูญี่ปุ่นได้รับการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ โดยคณะกรรมการการศึกษาแต่ละจังหวัด มีศูนย์การศึกษา (Education Center) ทำหน้าที่พัฒนาครูที่อยู่ในความรับผิดชอบ ตามกฎหมายบุคลากรทางการศึกษา (Law for

Special Regulations concerning Educational Public Service Personnel) กำหนดให้ครูที่มีประสบการณ์การเรียนการสอนมาแล้วเป็นเวลา 10 ปี ต้องได้รับการพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการเป็นครู รวมทั้งได้กำหนดให้ครูบรรจุใหม่ต้องผ่านการทดลองปฏิบัติงานเป็นเวลา 1 ปีเต็ม และต้องได้รับการพัฒนาตนเองในปีแรกของการเข้าทำงานในฐานะครูใหม่ (Beginning Teachers) ภายใต้การนิเทศดูแลอย่างใกล้ชิดของครูพี่เลี้ยง (Master Teacher) สารของการฝึกอบรมและพัฒนา ได้แก่ เนื้อหาวิชาที่สอนหรือหน้าที่ที่ปฏิบัติ ความเข้าใจผู้เรียน วิธีสอน และการวิจัย รูปแบบของการฝึกอบรมมีทั้งในโรงเรียนและนอกสถานที่

5. การประเมินประสิทธิภาพการทำงานของครู (Efficiency Rating of Teachers) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและบทบาทหน้าที่ของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (Law Concerning the Organization and Functions of Local Educational Administration) ได้กำหนดให้มีการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของครู โดยในระดับท้องถิ่นให้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้ประเมินผู้บริหารโรงเรียน และในระดับโรงเรียนให้ผู้บริหารโรงเรียนประเมินครูและบุคลากรทางการศึกษา

สรุปได้ว่า จุดเด่นของครูญี่ปุ่น คือ มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนและโบนัสที่สูงกว่าข้าราชการทั่วไป ครูเป็นบุคลากรที่สังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด โดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นผู้สรรหา คัดเลือก แต่งตั้ง

จ่ายค่าตอบแทน พัฒนา และดำเนินการเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ครูญี่ปุ่นต้องทุ่มเทเพื่อวิชาชีพและการเรียนการสอนซึ่งเป็นหน้าที่หลัก โดยไม่มีสิทธิประกอบอาชีพอื่นอีก เพราะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความเป็นวิชาชีพขั้นสูงแล้ว และครูต้องเป็นกลางทางการเมือง

3.7 การบริหารงานวิชาการ

3.7.1 การควบคุมมาตรฐานหลักสูตร

กระทรวงศึกษาฯ ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานวิชาการอย่างเข้มงวด โดยกระทรวงกำหนดหลักสูตรกลางเพื่อใช้กับโรงเรียนทั่วประเทศ และมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงหลักสูตรใหม่ทุกๆ 10 ปี

หลักสูตร คือ แผนแม่บทสำหรับจัดการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการศึกษา เนื้อหาสาระสำหรับการเรียนการสอน และจำนวนคาบ/ชั่วโมงในการสอน

การปรับปรุงหลักสูตรใหม่ซึ่งประกาศใช้ ณ วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2541 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 นั้น เป็นผลมาจากข้อเสนอในรายงานของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2539 และรายงานของคณะกรรมการหลักสูตร เมื่อปี พ.ศ. 2541 โดยได้เสนอให้มีการออกแบบหลักสูตรที่สอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 และจัดการศึกษาสัปดาห์ละ 5 วัน ลดลงจากเดิมที่เด็กเคยเรียนสัปดาห์ละ 6 วันโดยเรียนวันเสาร์ด้วย

ความมุ่งหมายของหลักสูตร ปี พ.ศ. 2541 คือ เพื่อให้แต่ละโรงเรียนพัฒนารูปแบบการศึกษาที่เป็นเอกลักษณ์ของตัวเอง ภายในกรอบแนวคิดที่ว่าให้ผู้เรียน "มีโอกาสดำเนินตนเองตามความสนใจ" (room to grow) และส่งเสริมให้ผู้เรียนมีการพัฒนา "ทักษะการดำรงชีวิต" (Zest for Living) สามารถเรียนรู้และคิดได้อย่างอิสระ

คุณลักษณะพิเศษของหลักสูตรใหม่นี้คือ หลักสูตรกำหนดเฉพาะเนื้อหาตามเกณฑ์ขั้นต่ำ เน้นการสอนเป็นรายบุคคล จัดให้มีชั่วโมงเรียนแบบบูรณาการ (Integrated Study Period) ขยายกรอบหลักสูตรให้กว้างเพื่อให้โรงเรียนสามารถกำหนดหลักสูตรได้เองอย่างอิสระ สามารถสะท้อนเอกลักษณ์ของแต่ละโรงเรียนได้ ลดจำนวนชั่วโมงสอนและความเข้มงวดเรื่องเนื้อหาลง เน้นกิจกรรมการเรียนรู้แบบแก้ปัญหาและการเรียนรู้โดยประสบการณ์ เพิ่มวิชาเลือกให้มากขึ้น และสร้างความเข้มข้นให้กับการประเมินผล โดยเปลี่ยนจากอิงกลุ่มเป็นอิงเกณฑ์

ตามหลักสูตรใหม่นี้ กระทรวงฯ ได้ให้อำนาจสถานศึกษาออกแบบกิจกรรมการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นได้บ้างทั้งในด้านเนื้อหาสาระ (Content) และกระบวนการเรียนการสอน (Process) โดยให้โรงเรียนสามารถริเริ่มกิจกรรมที่เหมาะสมในจำนวนเวลา 10% ของชั่วโมงเรียนทั้งหมด เพื่อให้เด็กได้เรียนรู้อย่างบูรณาการและมีเวลาทำในสิ่งที่สอดคล้องกับความถนัดและความสนใจ จากเดิมซึ่งเด็กทุกคนต้องเรียนวิชาเหมือนกันหมด และเน้นท่องจำเป็นหลัก ทำให้เครียดและแข่งขันสูงในการสอบเข้ามหาวิทยาลัย หลักสูตรใหม่จึงเปิดโอกาสให้อิสระเด็กได้คิด

ทำอะไรตามความสนใจของตนเองมากขึ้น

กล่าวได้ว่า กระทรวงการศึกษา มีอำนาจในการควบคุมงานด้านวิชาการตามกฎหมาย เนื่องจากโรงเรียนและครูต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในหลักสูตรที่กระทรวงกำหนดดังกล่าว

ตารางที่ 13 รายวิชาและจำนวนคาบเรียนมาตรฐานสำหรับชั้นประถมศึกษา

ระดับชั้นเรียน	ภาษาญี่ปุ่น	จำนวนคาบของแต่ละวิชา								จริยศึกษา	กิจกรรมพิเศษ	การเรียนรู้บูรณาการ	จำนวนชั่วโมงรวม
		สังคมศึกษา	คณิตศาสตร์	วิทยาศาสตร์	ชีวิตและสิ่งแวดล้อมศึกษา	ดนตรี	วาดเขียนและสิ่งประดิษฐ์	งานบ้าน	พลศึกษา				
ป.1	272	-	114	-	102	68	68	-	90	34	34	-	782
ป.2	280	-	155	-	105	70	70	-	90	35	35	-	840
ป.3	235	70	150	70	-	60	60	-	90	35	35	105	910
ป.4	235	85	150	90	-	60	60	-	90	35	35	105	945
ป.5	180	90	150	95	-	50	50	60	90	35	35	110	945
ป.6	175	100	150	95	-	50	50	55	90	35	35	110	945

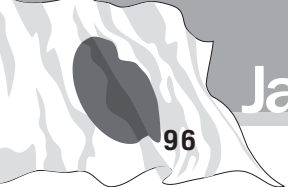
หมายเหตุ หนึ่งคาบเรียน = 45 นาที

ตารางที่ 14 รายวิชาและจำนวนคาบเรียนมาตรฐานสำหรับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

ระดับชั้น	ภาษาญี่ปุ่น	จำนวนคาบของแต่ละวิชา								จริยศึกษา	กิจกรรมพิเศษ	การเรียนรู้บูรณาการ	จำนวนชั่วโมงรวม
		สังคมศึกษา	คณิตศาสตร์	วิทยาศาสตร์	ดนตรี	ศิลปะ	พลศึกษาและอนามัย	ศิลปะและงานบ้าน	ภาษาต่างประเทศ				
ม.1	140	105	105	105	45	45	90	70	105	35	35	70-100	980
ม.2	105	105	105	105	35	35	90	70	105	35	35	70-105	980
ม.3	105	85	105	80	35	35	90	35	105	35	35	70-130	980

หมายเหตุ หนึ่งคาบเรียน = 50 นาที

จำนวนชั่วโมงสำหรับวิชาเลือก ม. 1 = 0-30 ม. 2 = 50-85 ม. 3 = 105-165



ตามข้อกำหนดของหลักสูตรใหม่ (New Course of Study) และคณะกรรมการหลักสูตร (Curriculum Council) หลักสูตรสถานศึกษาต้องสอดคล้องกับสภาพจริงและลักษณะของชุมชน โดยเฉพาะในช่วงของการเรียนการสอนแบบบูรณาการ (Integrated Study) โรงเรียนต้องใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะและทรัพยากรที่มีในชุมชนในการเรียนการสอน ส่งเสริมการให้นักเรียนได้มีประสบการณ์การเรียนรู้เกี่ยวกับชุมชน (Community Learning) เช่น การเข้าไปศึกษาในชุมชน การอาสาสมัครทำกิจกรรมเพื่อชุมชน การเรียนรู้กับครูอาสาสมัครในชุมชน เป็นต้น รวมทั้งร่วมมือกับชุมชนในการดูแลให้คำแนะนำปรึกษาแก่นักเรียน ซึ่งจะช่วยให้นักเรียนมีความรู้ลึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน รู้จักช่วยกันรักษาวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

การส่งเสริมให้นักเรียนมีประสบการณ์ในการทำงาน (Working Experiences) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเรียนการสอนตามแนวหลักสูตรใหม่ ปัจจุบันเกือบ 90 % ของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นในประเทศญี่ปุ่นจัดให้นักเรียนได้มีประสบการณ์การทำงานในหน่วยงานของรัฐและเอกชน เพื่อให้ นักเรียนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงาน มีประสบการณ์ และเจตคติที่ดีต่อโลกของการทำงาน โดยมีการอบรมก่อนปฏิบัติงานจริง และลงมือปฏิบัติงาน 1-4 วัน ณ สถานที่จริง เช่น โรงเรียนอนุบาล ร้านหนังสือ ที่ทำการไปรษณีย์ ร้านเบเกอรี่ เป็นต้น หลังจากนั้นให้จัดทำรายงานเสนอต่อโรงเรียน

จุดเด่นของการเรียนการสอนในโรงเรียนของประเทศญี่ปุ่น คือ การจัดให้มีกิจกรรมที่หลากหลายเพื่อพัฒนาผู้เรียน เช่น ผู้เรียน

ทุกคนต้องว่ายน้ำเป็น รู้จักโน้ตดนตรีและสามารถเล่นดนตรีได้อย่างน้อย 1 ชิ้น มีกิจกรรมชมรมตามความสนใจ (Club Activities) ช่วยกันทำความสะอาดโรงเรียนหลังอาหารกลางวัน มีกิจกรรมการเดินทางไกลเพื่อทัศนศึกษาสำหรับแต่ละช่วงชั้น เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ฝึกให้นักเรียนญี่ปุ่นรู้จักการทำงานเป็นทีม รักความสะอาด และมีระเบียบวินัย

ปัจจุบัน โรงเรียนในประเทศไทยญี่ปุ่นได้เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามาเยี่ยมชมและมีส่วนร่วมกับการเรียนการสอนและการบริหารมากขึ้นในรูปของวิทยากรและอาสาสมัคร ขณะเดียวกันโรงเรียนก็ออกไปจัดกิจกรรมการศึกษาให้กับชุมชน เช่น สอนภาษาอังกฤษให้ชุมชน เล่นกีฬาร่วมกันระหว่างนักเรียนกับชุมชน เป็นต้น

3.7.2 การควบคุมแบบเรียน

สำหรับการจัดพิมพ์และจำหน่ายหนังสือแบบเรียนนั้น เดิมอำนาจการอนุญาตให้ใช้แบบเรียนเคยเป็นของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด แต่ในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจในการควบคุมและอนุญาตให้ใช้หนังสือแบบเรียนทั้งหมดเพื่อป้องกันความไม่เป็นกลางทางการเมืองในเนื้อหาของแบบเรียน และในปี พ.ศ. 2506 ได้เริ่มมีการนำระบบการแจกหนังสือเรียนฟรีมาใช้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการจัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น จนกระทั่งสามารถครอบคลุมได้ทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2512



ภาพที่ 5 หนังสือเรียนและสื่อการสอนเสริม

ที่มา : Education System and Practice in Japan

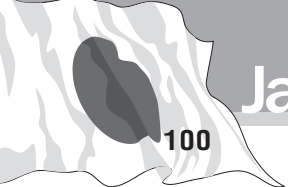
การจัดทำหนังสือแบบเรียนในประเทศญี่ปุ่นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาอนุญาตให้ใช้เป็นแบบเรียน การคัดเลือกหนังสือแบบเรียน การจัดส่ง ฯลฯ ซึ่งเป็นกระบวนการเดียวกันในทุกระดับการศึกษา ยกเว้นหนังสือแบบเรียนสำหรับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายซึ่งไม่ใช่การศึกษาภาคบังคับ จึงไม่มีการจัดหนังสือแบบเรียนแบบให้เปล่า การที่ต้องมีกระบวนการขั้นตอนมากมายก็เพื่อประกันสิทธิของประชาชนในการรับการศึกษาที่มีมาตรฐาน มีเนื้อหาที่เหมาะสมและเป็นกลางจากการแทรกแซงทางการเมือง นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้สำนักพิมพ์เอกชนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการผลิตนวัตกรรมในการเขียนและเรียบเรียงเนื้อหาแบบเรียน

การจัดพิมพ์แบบเรียนดำเนินการโดยสำนักพิมพ์เอกชนและองค์กรต่างๆ เนื่องจากเชื่อมั่นว่าภาคเอกชนมีความสามารถในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ออกแบบหนังสือได้น่าสนใจกว่าภาครัฐ

หนังสือแบบเรียนของญี่ปุ่นจึงมีสีสัน น่าอ่าน ใช้กระดาดสี ตัวอักษรโต มีรูปภาพ กราฟ สถิติ การ์ตูน ผังแสดงขั้นตอน ฯลฯ ประกอบเนื้อหา ซึ่งทำให้หนังสือเรียนน่าสนใจ อ่านเข้าใจง่าย และดึงดูดใจผู้เรียนให้อยากอ่าน

กระบวนการเริ่มโดยบริษัทเอกชนจะจัดทำหนังสือแบบเรียนที่สอดคล้องกับหลักสูตรที่กระทรวงกำหนดเพื่อเสนอขออนุญาตพิมพ์ต่อกระทรวง กระทรวงจะขอให้คณะกรรมการพิจารณาหลักสูตร (Textbook Authorization and Research Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นอาจารย์จากมหาวิทยาลัย ครูระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา เป็นผู้พิจารณาแบบเรียน คณะกรรมการฯจะมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญด้านหลักสูตรในกระทรวงและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบหนังสือแบบเรียน เมื่อผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบและเสนอผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการจะตัดสินใจว่าแบบเรียนนั้นเหมาะสมหรือไม่แล้วส่งความเห็นให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้อนุมัติ

กระทรวงฯ ประกาศว่ามีหนังสือเล่มใดบ้างที่ได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นแบบเรียนได้ และดำเนินการจัดส่งรายชื่อหนังสือที่ได้รับอนุมัติให้ใช้เป็นแบบเรียนแล้วซึ่งจะมีการจัดพิมพ์ในปีต่อไป ไปยังคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด จากนั้นคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจะสอบถามคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลว่าต้องการซื้อหนังสือแบบเรียนเล่มใดให้กับโรงเรียนในสังกัด



คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจะจัดนิทรรศการแสดงตัวอย่างหนังสือ (Textbook Exhibitions) ขึ้นที่ศูนย์ตำราเรียน (Textbook Center) โดยปกติในทางปฏิบัติคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดอาจจะจัดกลุ่มหรือเขตสำหรับเลือกใช้แบบเรียนร่วมกัน (Textbook District) ซึ่งโรงเรียนในเขตนั้นๆ จะใช้แบบเรียนเหมือนกัน ปัจจุบันมีการแบ่งเขตแบบเรียนออกเป็นจำนวนประมาณ 500 เขต โดยมีกรรมการคัดเลือกแบบเรียน (Council for Textbook Selection) ซึ่งประกอบด้วยครูในแต่ละสาขาวิชาเข้าร่วมพิจารณาคัดเลือก เมื่อเลือกแบบเรียนได้แล้วก็จัดทำรายชื่อหนังสือเสนอกระทรวงโดยผ่านคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลและคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด กระทรวงจะสั่งซื้อหนังสือจากสำนักพิมพ์ในจำนวนตามรายงานของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด โดยจัดซื้อแบบให้เปล่าสำหรับการศึกษาภาคบังคับ แล้วสำนักพิมพ์ก็จะจัดส่งหนังสือให้โรงเรียนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตามปกติจะมีการเปลี่ยนแบบเรียนใหม่ทุกๆ 4 ปี

ในกรณีโรงเรียนของท้องถิ่นอำนาจในการเลือกใช้แบบเรียนจะเป็นของคณะกรรมการการศึกษาแต่ละระดับ แต่ในกรณีโรงเรียนแห่งชาติที่สังกัดส่วนกลางและโรงเรียนเอกชน อำนาจเป็นของผู้บริหารโรงเรียนนั้นๆ

3.7.3 การควบคุมมาตรฐานการศึกษา

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับปัจจัยหรือตัวป้อนทางการศึกษา (Inputs) เพื่อเป็นหลักประกันว่าการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องได้มาตรฐาน เช่น

ครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หลักสูตรต้องมีมาตรฐานเดียวกันและกำหนดโดยกระทรวงศึกษาฯ เป็นต้น จึงได้กำหนดให้มีมาตรฐานการศึกษาชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2518 (National Education Standards 1975) โดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานสำหรับสถานศึกษาแต่ละระดับเพื่อประกันว่าการศึกษาของประเทศไทยจะมีคุณภาพสูง โดยเฉพาะมาตรฐานเกี่ยวกับขนาดห้องเรียนและอาคารสถานที่

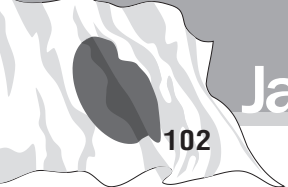
ระดับอนุบาล กำหนดขนาดห้องเรียนไว้สูงสุดไม่เกินห้องละ 35 คน แต่ในทางปฏิบัติ จากข้อมูลเมื่อปี 2540 มีนักเรียนเฉลี่ยห้องละ 24.6 และอัตราครูต่อนักเรียน 1: 17

ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น กำหนดให้ขนาดห้องเรียนไม่เกิน 40 คน ซึ่งในสภาพจริงขนาดห้องเรียนมีตั้งแต่ 1 คนถึง 40 คน จากข้อมูลปี 2541 พบว่า จำนวนนักเรียนต่อห้องโดยเฉลี่ยทั่วประเทศอยู่ที่ 27.4 คนในระดับประถมศึกษา และ 32.7 คนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย กำหนดขนาดห้องเรียนไว้เช่นกันว่าไม่เกินห้องละ 40 คน

ส่วนจำนวนครูของแต่ละจังหวัดนั้น กฎหมายกำหนดให้คำนวณจำนวนครูตามมาตรฐานโดยยึดจำนวนห้องเรียนที่มีอยู่จริงเป็นหลัก และเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับคำนวณงบประมาณค่าเงินเดือนครูที่กระทรวงศึกษาฯจะสนับสนุนให้กับคณะกรรมการการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับมาตรฐานของพื้นที่สำหรับอาคารเรียนของสถานศึกษาในแต่ละท้องถิ่นนั้นกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการคำนวณ



งบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่จัดสรรให้กับการก่อสร้างอาคารใหม่ มาตรฐานเหล่านี้กำหนดขึ้นตามประเภทและขนาดของสถานศึกษาและสภาพทางภูมิศาสตร์ในพื้นที่ ขนาดพื้นที่มาตรฐานของโรงเรียนหนึ่งๆ สำหรับขนาด 18 ห้องเรียนจะมีพื้นที่ 5,540 ตารางเมตรสำหรับชั้นประถมศึกษา และ 6,605 ตารางเมตรสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น

นอกจากนี้ มาตรฐานของพื้นที่โรงพลศึกษา (Gymnasium) ของโรงเรียนขนาดดังกล่าว คือ 1,215 ตารางเมตรสำหรับโรงเรียนประถมศึกษา และ 1,476 ตารางเมตรสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น จากสถิติในปี พ.ศ. 2541 ปรากฏว่าขนาดพื้นที่เฉลี่ยสำหรับนักเรียนหนึ่งคนเท่ากับ 11.18 ตารางเมตรในโรงเรียนประถมศึกษา และ 11.93 ตารางเมตรสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น

3.8 ระบบการตรวจสอบความโปร่งใส (Accountability)

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการประเมินตนเอง (Self-Evaluation) ของสถานศึกษา แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์การประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเป็นทางการ แล้วแต่ความสมัครใจของโรงเรียน จะมีเป็นทางการก็เพียงในระดับอุดมศึกษาเท่านั้น

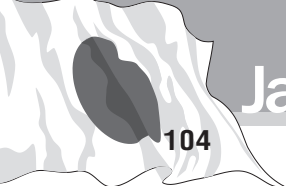
แต่ประการสำคัญ คือ ประเทศญี่ปุ่นมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ สามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากสำนักงานการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ทำให้กระทรวงฯ สามารถมีข้อมูลที่ทันสมัย มีการจัดทำสถิติข้อมูลและเผยแพร่ต่อสาธารณชนในรูปรายงานเป็นประจำทุกปี และใช้ข้อมูลดังกล่าว

เพื่อประโยชน์ในการวิจัย การประเมินผล วางแผน กำหนดนโยบาย ฯลฯ

นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังมีการประเมินผลการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกองค์การ OECD ซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยกันอย่างสม่ำเสมอ ทำให้รู้ความสามารถในการแข่งขันของนักเรียนญี่ปุ่นอยู่ในระดับใดของโลก

ส่วนเรื่องการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษานั้น ดังกล่าวแล้วว่ากระทรวงศึกษา มีบทบาทสูงในการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทั้งในเรื่องการใช้หลักสูตร การอนุญาตให้ใช้แบบเรียน การกำหนดจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวนครู ฯลฯ ในขณะที่ระดับท้องถิ่นมีศึกษานิเทศก์เป็นผู้ติดตามผลการจัดการศึกษา และเป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการการศึกษากับโรงเรียน สำหรับการควบคุมเรื่องการเงินนั้น หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ตรวจสอบ คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (Board of Audit)

โดยสรุป อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารการศึกษาแต่ละระดับ มีดังต่อไปนี้



ตารางที่ 15 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารการศึกษาแต่ละระดับ

หน่วยงาน บริหารการศึกษา	อำนาจหน้าที่	
กระทรวงศึกษาธิการ	- ให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน - ขอผลการสำรวจ สถิติ ฯลฯ - จัดสรรทรัพยากรจาก ส่วนกลาง	- กำหนดเกณฑ์การจัดตั้งโรงเรียน - อนุญาตให้ใช้แบบเรียน - กำหนดหลักสูตร - กำหนดเกณฑ์การเข้าเรียน - กำหนดมาตรฐานใบประกอบวิชาชีพครู - จัดทำกฎ ระเบียบ ประกาศ - กำกับมหาวิทยาลัยแห่งชาติและ โรงเรียนในสังกัดส่วนกลาง - สนับสนุนทรัพยากรแก่มหาวิทยาลัย เอกชน
คณะกรรมการ การศึกษาจังหวัด	- ให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน - บรรจุแต่งตั้งครู - ขอให้ส่งผลสำรวจและ สถิติ - วางแผนประเมินผลงาน	- จัดแสดงหนังสือแบบเรียน - อนุญาตเรื่องการยกเว้นการเข้าเรียน ในระดับการศึกษาภาคบังคับ - ออกใบประกอบวิชาชีพครู - ออกกฎระเบียบการบริหาร ร.ร.
คณะกรรมการ การศึกษาเทศบาล	- กำกับดูแลการบริหาร โรงเรียน - นิเทศการสอนของครู - ประเมินผลการปฏิบัติงาน	- เลือกหนังสือแบบเรียน - วางแผนการศึกษา - บังคับให้มีการเข้าเรียน - ออกกฎการบริหารโรงเรียน
โรงเรียนสังกัด เทศบาล		- จัดทำแผนการเรียนการสอนและจัด กิจกรรมการเรียนการสอน - รายงานการขาดเรียนและปัญหา พฤติกรรมผู้เรียนต่อคณะกรรมการ การศึกษา

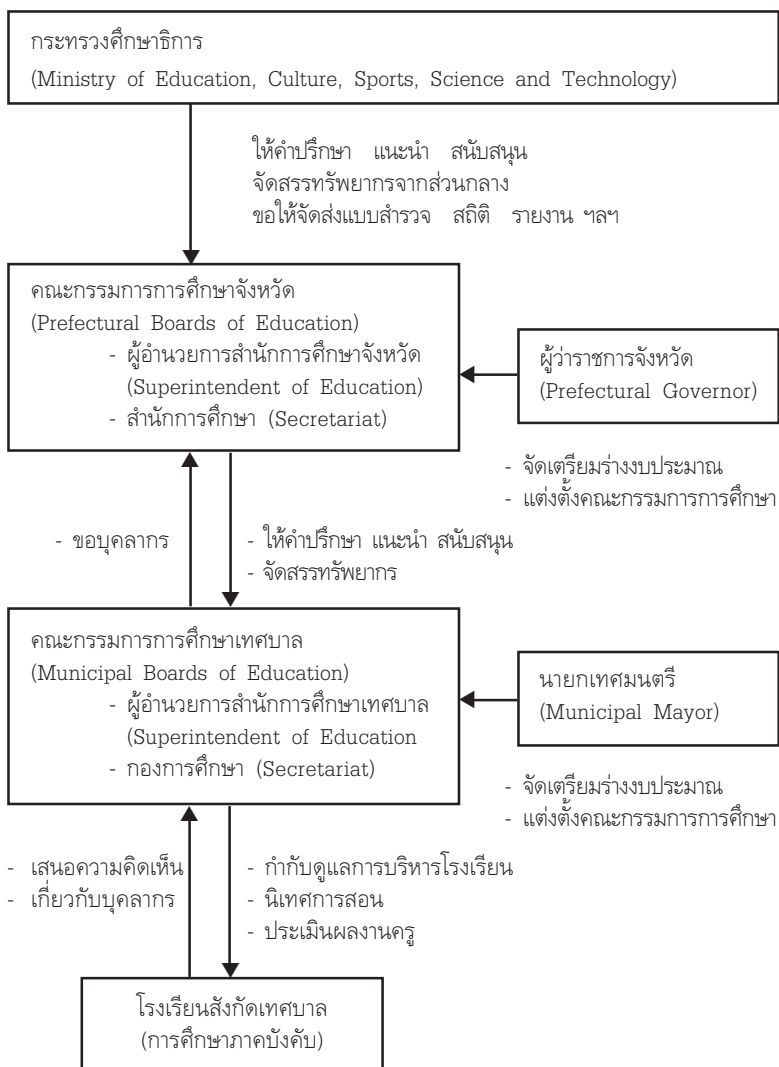
ที่มา: The History of Japan's Educational Development

3.9 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามกฎหมาย ทำให้ไม่มี "ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง" (Vertical Connection) "การบังคับบัญชา" หรือ "การสั่งการ" ระหว่างกระทรวงการศึกษาฯ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารและจัดการศึกษา กระทรวงมีบทบาทเพียงการให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุน (Advice, Guidance, Assistance) โดยเฉพาะการสนับสนุนทรัพยากรในรูปแบบเงินเดือนของครูระดับการศึกษาภาคบังคับ รวมทั้งการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการศึกษาที่เป็นกฎหมายให้คณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม บทบาทในการควบคุมของกระทรวงฯ มีเพียงการควบคุมมาตรฐานเพื่อประกันว่าการศึกษาที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีคุณภาพ และได้มาตรฐาน

นอกจากนี้ การแต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัด (Prefectural Superintendent) หรือผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ซึ่งเดิมต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ นั้น ปัจจุบันได้ยกเลิกข้อบัญญัติดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดสามารถแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีอีกต่อไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวโน้มของการที่กระทรวงศึกษาฯ ได้กระจายอำนาจให้กับคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดมากขึ้น

ในภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงการศึกษาฯ คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น และสถานศึกษา มีลักษณะดังนี้



**แผนภูมิที่ 17 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ด้านการศึกษา**

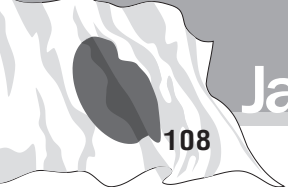
ที่มา : The History of Japan's Educational Development

จะเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษามีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือ เพื่อให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลสามารถจัดการศึกษาได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดก็ต้องมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำทำนองเดียวกันนี้แก่คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสามารถใช้มาตรการหรือการสั่งการให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลทำการปรับปรุงแก้ไขในกรณีที่มีหลักฐานชัดเจนว่ามีการบริหารการศึกษาที่ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

โดยสรุปกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการศึกษามี 2 ลักษณะ คือ การสนับสนุนงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับและการควบคุมมาตรฐานการศึกษา

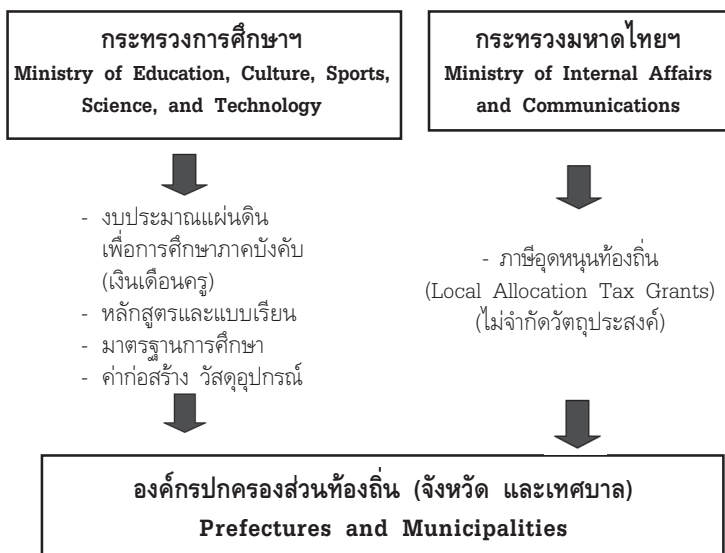
ความสัมพันธ์ในลักษณะการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับ ได้แก่

1. การสนับสนุนเงินเดือนของครูที่สอนในระดับการศึกษาภาคบังคับ กระทรวงการศึกษาฯ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมรับผิดชอบในสัดส่วนครึ่งต่อครึ่ง
2. การสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านอาคารสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์การศึกษา กระทรวงการศึกษาฯ กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ร่วมรับผิดชอบตามสัดส่วนที่กำหนด



3. การสนับสนุนหนังสือตำราเรียน กระทรวงการศึกษา
จัดสรรงบประมาณสำหรับจัดซื้อตำราเรียนให้ฟรีสำหรับผู้รับการ
ศึกษาภาคบังคับในสถานศึกษาทั่วประเทศ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบาทของกระทรวงศึกษา
กับกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางของประเทศ
ญี่ปุ่นแล้ว จะพบว่า กระทรวงการศึกษา เป็นกระทรวงหลัก
กระทรวงเดียวของประเทศที่มีบทบาทหน้าที่จัดการศึกษา โดย
รับผิดชอบทั้งเรื่องมาตรฐานการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับหลักสูตร
แบบเรียน และคุณภาพครู และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อเป็น
เงินเดือนครูและให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยของ
ประเทศญี่ปุ่นไม่ได้มีบทบาทในเรื่องการศึกษาแต่อย่างใด คง
สนับสนุนแต่ทรัพยากรจากรัฐบาลกลางเฉพาะในส่วนที่เป็น
เงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่น (Local Allocation Tax) โดยไม่กำหนด
วัตถุประสงค์ในการใช้ ทั้งนี้ การจัดสรรภาษีอุดหนุนท้องถิ่น
ดังกล่าวเป็นการจัดสรรให้เพื่อชดเชยส่วนต่างและสร้างความ
เสมอภาคระหว่างท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุก
พื้นที่จะได้รับบริการจากรัฐที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน ส่วนอำนาจ
ในการบริหารงานบุคคลและงบประมาณการศึกษานั้นเป็นของ
คณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นโดยตรง

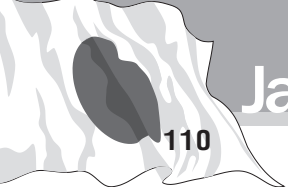


แผนภูมิที่ 18 บทบาทในการสนับสนุนด้านการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบระหว่างกระทรวงศึกษา กับกระทรวงมหาดไทยของญี่ปุ่น

ความสัมพันธ์ในลักษณะการควบคุมมาตรฐานการศึกษาจากส่วนกลาง

กฎหมายการศึกษาในระบบโรงเรียน กำหนดให้ผู้จัดตั้งสถานศึกษา โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน จัดการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษา ดังนี้

1. การควบคุมมาตรฐานด้านความเสมอภาคทางโอกาสในการรับการศึกษา โดยกฎหมายกำหนดให้เทศบาลจัดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี สำหรับเด็กอายุ 6-15 ปี และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป รวมทั้งการศึกษาสำหรับคนพิการ ซึ่งการแบ่งภารกิจเช่นนี้



ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน และสามารถให้บริการกับผู้เรียนอย่างทั่วถึง

2. การควบคุมมาตรฐานหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงการศึกษาฯ เป็นผู้อนุมัติหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Course of Study) และบังคับใช้แก่สถานศึกษาทั่วประเทศ เพื่อควบคุมความถูกต้องของเนื้อหาสาระและความเป็นกลางทางการเมือง

3. การควบคุมมาตรฐานของตำราเรียนภาคบังคับ กระทรวงการศึกษาฯ มีอำนาจในการอนุมัติใช้ตำราเรียน (Textbook Authorization System) โดยแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาตำราเรียนเสนอกระทรวงอนุมัติให้ใช้ เปิดให้ภาคเอกชนผลิตตำราตามหลักสูตร จัดนิทรรศการนำเสนอตำราเรียนในศูนย์ 6 แห่งทั่วประเทศ ครูอาจารย์สามารถแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคัดเลือกตำราเรียนและผู้ผลิตต้องสามารถจัดส่งตำราเรียนให้กับโรงเรียนทันตามกำหนด เพื่อให้ผู้บริหารโรงเรียนส่งมอบตำราเรียนแก่ผู้เรียนในวันพิธีปฐมนิเทศและเปิดเรียน

4. การควบคุมมาตรฐานครูอาจารย์ โดยใช้ระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การพัฒนาครูบรรจุใหม่ในหนึ่งปีแรกของการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนแก่ครูอย่างสมศักดิ์ศรีวิชาชีพ เพื่อให้ครูสามารถทุ่มเทแก่การสอนอย่างเต็มที่โดยไม่ต้องประกอบอาชีพเสริมอย่างอื่น

5. การควบคุมมาตรฐานอาคารสถานที่ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ขนาดของพื้นที่สนาม ขนาดของพื้นที่ห้องเรียน

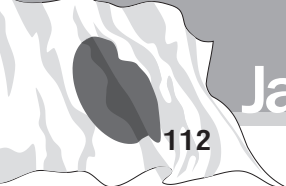
ขนาดโรงพลศึกษา ขนาดพื้นที่สระว่ายน้ำ เป็นต้น ซึ่งทำให้โรงเรียนของญี่ปุ่นมีมาตรฐานใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะอยู่ส่วนไหนของประเทศ

6. การควบคุมขนาดห้องเรียนและสัดส่วนครูต่อนักเรียน ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อควบคุมคุณภาพการศึกษา

7. การควบคุมมาตรฐานอุปกรณ์การเรียนการสอน สถานศึกษาต้องมีอุปกรณ์การเรียนการสอนที่จำเป็นตามมาตรฐานขั้นต่ำ เช่น อุปกรณ์การเรียนวิทยาศาสตร์ อุปกรณ์กีฬา เครื่องดนตรี อุปกรณ์การเรียนคหกรรม อุปกรณ์ห้องพยาบาล เป็นต้น

8. การควบคุมมาตรฐานด้านสุขภาพอนามัยผู้เรียน สถานศึกษาต้องจัดบริหารอาหารกลางวันที่ถูกหลักโภชนาการ มีสารอาหารครบถ้วนทุกหมู่ มีการตรวจสุขภาพนักเรียน ฯลฯ

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถานศึกษานั้น คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นสื่อสารกับสถานศึกษาด้านวิชาการโดยผ่านศึกษานิเทศก์และผู้บริหารโรงเรียน บทบาทของคณะกรรมการการศึกษาที่มีต่อสถานศึกษา คือ "การนิเทศ" และ "การบังคับบัญชา" โดยตรง (Supervision and Direction) ศึกษานิเทศก์มีหน้าที่นิเทศช่วยเหลือโรงเรียนในการนำนโยบายของกระทรวงฯ และคณะกรรมการการศึกษาสู่การปฏิบัติ และผู้อำนวยการสำนักการศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ประเมินการทำงานของผู้บริหารโรงเรียน ถ้าเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นกับหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน จะเห็นลักษณะความแตกต่างของหน้าที่และความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ดังนี้



ตารางที่ 16 หน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นและผู้บริหารโรงเรียน

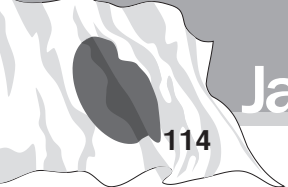
	หน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น	หน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน
การจัด องค์กรและ หลักสูตร	- ให้ความเห็นชอบแผนการศึกษา - กำหนดวันเปิด-ปิดเรียนและวันหยุดเรียน - เห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา	- ออกแบบหลักสูตร - กำหนดคาบเวลาเรียน - จัดทำตารางสอน - จัดกิจกรรมการเรียนการสอน - จัดโครงสร้างการบริหารโรงเรียน
นักเรียน	- ส่งเสริมการจัดเด็กเข้าเรียน - ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการรับนักเรียนข้ามเขต - การสั่งพักการเรียน	- มอบหมายงาน - เลือกกรรมการสถานศึกษา - เลือกหนังสือเรียนเสริม - รับนักเรียน อนุญาตการโอนย้ายและการหยุดเรียนกลางคัน - จัดทำคู่มือ - ตรวจสอบการเข้าเรียน - เห็นชอบการสำเร็จการศึกษา - มอบวุฒิบัตร - การดำเนินงานทางวินัย - การให้หยุดเรียนกรณีมีโรคติดต่อ
บุคลากร	- การแต่งตั้งและการให้ออกจากงาน - การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากร	- วางแผนและมอบหมายงาน - เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล - คัดเลือกครูอัตราจ้าง - อนุญาตให้หยุดงาน

สรุป

การบริหารและจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคลไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนกระทรวงฯ คณะกรรมการการศึกษาดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษามีความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองและเป็นกลไกทางการเมือง ทั้งนี้ มีการแบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจนว่ารัฐบาลกลางรับผิดชอบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในขณะที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไปและการศึกษาพิเศษ ส่วนการศึกษามหาวิทยาลัยอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล

ดังนั้น บทบาทความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่นจึงอยู่ที่คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ของท้องถิ่น

ในการปฏิรูปการศึกษาครั้งที่สามเพื่อพัฒนาคนญี่ปุ่นให้พร้อมสำหรับศตวรรษที่ 21 กระทรวงการศึกษาฯ ของประเทศญี่ปุ่น ได้มีความพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและบทบาทหน้าที่ของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่นใน 4 ประเด็นสำคัญ คือ (1) ให้มีการคัดเลือกกรรมการการศึกษารอบคอบ โดย



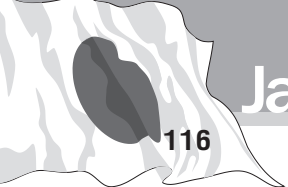
คำนึงถึงความหลากหลายในเรื่องอายุ เพศ อาชีพ โดยเฉพาะการเลือกผู้ที่มีความเหมาะสม มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษา มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีความมุ่งมั่นและจริงจังที่จะทำงานด้านการศึกษา และควรแต่งตั้งพ่อแม่ผู้ปกครองเข้ามาเป็นกรรมการการศึกษาให้มากขึ้น (2) ให้การประชุมคณะกรรมการการศึกษาเป็นการประชุมแบบเปิดเผยสำหรับประชาชนทั่วไป (3) ให้คณะกรรมการการศึกษามีบทบาทในการให้คำปรึกษาด้านการศึกษาแก่ประชาชน และ (4) รับฟังและให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาในเรื่องการบริหารงานบุคคลมากขึ้น

บทที่ 4

การเปรียบเทียบการกระจายอำนาจทางการศึกษา ของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น

จากสาระเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา
ของประเทศญี่ปุ่นในบทก่อน จะเห็นว่าประเทศญี่ปุ่นได้
มีวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบมาตั้งแต่ปี
พ.ศ. 2490 หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงใหม่ๆ ซึ่งเป็น
การวางรากฐานการบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ
อย่างยั่งยืนตลอดมานับแต่บัดนั้น ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศไทย
จะเห็นชัดเจนว่าการปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นนั้นดำเนินการ
โดย "บุคคลภายนอก" ซึ่งหมายถึง ประเทศสหรัฐอเมริกา ในฐานะ
ประเทศผู้ชนะสงคราม

คณะผู้แทนทางการศึกษาของสหรัฐอเมริกาได้
ออกแบบการบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นให้สะท้อนการ
ปกครองรูปแบบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา
กล่าวคือ กำหนดให้ภารกิจการจัดการศึกษาเป็น "ของประชาชน
ในท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อประชาชนในท้องถิ่น"
โดยได้ดำเนินการออกกฎหมายเพื่อปฏิรูปการศึกษาและวางระบบ
การศึกษาใหม่จนเสร็จสิ้นภายในเวลา 6 ปี ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับ
การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยจะเห็นความแตกต่างอย่าง
ชัดเจนว่า การปฏิรูปการศึกษาไทยเมื่อสิ้นปีที่ 6 คือ ปี พ.ศ. 2548



ยังจัดทำกฎหมายไม่แล้วเสร็จอีกหลายฉบับ แม้แต่กฎกระทรวงที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาก็ยังไม่มีประกาศใช้

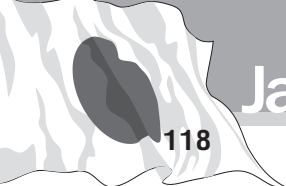
กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงใหญ่ๆ ทางการศึกษาของประเทศไทยเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งสาเหตุจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือการต่อต้านการปฏิรูปการศึกษาก็ตามที แต่อุปสรรคใดก็ไม่สำคัญเท่ากับเจตคติของคนในชาติ สังคมญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มองประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน คนญี่ปุ่นและผู้นำทุกระดับตระหนักดีว่าระบบเดิมของประเทศมีจุดบกพร่องที่นำไปสู่ความพ่ายแพ้และความหายนะของชาติ จึงยอมรับการแก้ไขปรับปรุงจากบุคคลภายนอก แม้จะเป็น "ยาแรง" ถึงขั้นต้อง "ผ่าตัด" ในการปฏิรูปหลายๆ ด้าน ทำให้ผู้ที่เคยมีอำนาจทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และการศึกษาของประเทศต้องสูญเสียอำนาจไปก็ตาม แต่ถ้าการสูญเสียอำนาจนั้นทำให้ประชาชนส่วนใหญ่และประเทศชาติได้รับประโยชน์สังคมญี่ปุ่นก็ยินดีรับระบบใหม่นั้น เพราะเชื่อว่าจะทำให้สังคมโดยรวมดีขึ้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า หลังจากสหรัฐอเมริกาถอนตัวจากการยึดครองประเทศญี่ปุ่นแล้ว ประเทศญี่ปุ่นก็ไม่ได้ยกเลิกระบบที่สหรัฐอเมริกาวางไว้ให้แล้วหันกลับไปสู่ระบบเดิม ยังคงดำเนินตามแนวปฏิรูปนั้นต่อไป หากแต่ได้ปรับปรุงส่วนที่พบว่าเป็นปัญหาในบางเรื่องจนลุล่วงไปด้วยดี ดังได้กล่าวแล้วว่า ในการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นได้มีการประกาศใช้กฎหมาย Board of Education Law ที่มีผลบังคับในปี พ.ศ. 2491 กำหนด

ให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปเป็นกรรมการการศึกษาโดยตรง แต่เมื่อพบปัญหาในทางปฏิบัติก็ปรับปรุงแก้ไขโดยออกกฎหมาย Law Concerning the Organization and Functions of Local Educational Administration ในปี พ.ศ. 2499 โดยเปลี่ยนเป็นให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นผู้เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา โดยผ่านการเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเศญี่ปุ่นในรูปแบบดังกล่าวได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง และนับวันจะยังมีการกระจายอำนาจมากขึ้นตามลำดับ

สำหรับประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า ความล้มเหลวของความพยายามที่จะปฏิรูปการศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2517-2519 ได้ทำให้ความหวังที่จะกระจายอำนาจทางการศึกษาของชาติต้องสลายไปด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีแนวคิดและความพยายามที่จะกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่ "สภาการศึกษาจังหวัด" แต่ก็ขาดพลังที่จะสานต่อ จนกระทั่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2535 มาตรา 9 ได้กำหนดไว้ว่า "การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักของการมีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" จึงเป็นโอกาสดีที่จะทำให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยกับประเศญี่ปุ่นจะพบความแตกต่างในประเด็นหลักๆ ดังต่อไปนี้

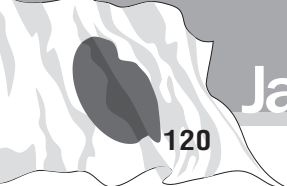


ตารางที่ 17 เปรียบเทียบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ ประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย

เรื่องที่	ประเด็น	ญี่ปุ่น	ไทย
1	สภาพทั่วไปและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ขนาดพื้นที่ประเทศ - ประชากร - จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - สัดส่วนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่องบประมาณรัฐบาล	377,873 ตารางกิโลเมตร 127 ล้านคน 3,193 แห่ง ได้แก่ - องค์การบริหารส่วนจังหวัด 47 แห่ง - เทศบาลนคร 681 แห่ง - เทศบาลเมือง 1,942 แห่ง - เทศบาลตำบล 547 แห่ง - เขตพิเศษ 23 แห่ง ร้อยละ 60	513,115 ตารางกิโลเมตร 62 ล้านคน 7,855 แห่ง ได้แก่ - องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง - เทศบาลนคร 22 แห่ง - เทศบาลเมือง 118 แห่ง - เทศบาลตำบล 1,020 แห่ง - องค์การบริหารส่วนตำบล 6,618 แห่ง - เขตการปกครองรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและปทุมธานี) 2 แห่ง ร้อยละ 24.5
2.	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 3,193 แห่ง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 146 แห่ง และเขตพื้นที่การศึกษา 175 แห่ง

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ ประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย (ต่อ)

เรื่องที่	ประเด็น	ญี่ปุ่น	ไทย
3.	การบริหารการศึกษา ในส่วนกลาง	มีกระทรวงเดียว คือ กระทรวง การศึกษา (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology)	มีหลายกระทรวง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ
4.	การบริหารการศึกษา ในระดับท้องถิ่น	อยู่ในความรับผิดชอบของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการการศึกษา ที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง และการเมือง	มีเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ ภายใต้การควบคุม ของกระทรวงศึกษาธิการ และองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การ ควบคุมของกระทรวง มหาดไทย
5	รูปแบบการกระจาย อำนาจ	เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ ประชาชนอย่างแท้จริง โดย มีคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ผู้ใช้อำนาจในการตัดสินใจ สูงสุด	เป็นการมอบอำนาจบางส่วน ให้กับข้าราชการ โดยมี ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การ ศึกษาและผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ รับมอบอำนาจ
6	บทบาทของ คณะกรรมการ การศึกษา	คณะกรรมการการศึกษาเป็น คณะกรรมการบริหาร มีอำนาจ ตัดสินใจสูงสุด	คณะกรรมการการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเป็น คณะกรรมการที่ปรึกษา ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ
7	ความสามารถในการ จัดหาทรัพยากรเพื่อ การศึกษาของ ท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้จากการจัดเก็บภาษี เพื่อใช้สำหรับการจัดการศึกษา	ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังพึ่งพางบประมาณจากส่วน กลาง

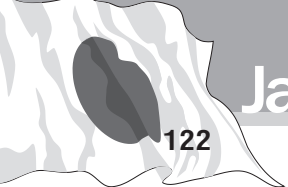


ตารางที่ 17 เปรียบเทียบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ ประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย (ต่อ)

เรื่องที่	ประเด็น	ญี่ปุ่น	ไทย
8	ภารกิจการจัด การศึกษาของ ท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการศึกษาทุกระดับ ทั้ง ในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน โรงเรียน และการศึกษาตาม อัธยาศัย	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่และเขตพื้นที่การ ศึกษาจัดการศึกษาในระบบ โรงเรียนเป็นหลัก
9	การบริหารงานบุคคล - การสรรหาบรรจุ แต่งตั้ง วินัย ฯลฯ - การออกใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพครู - การพัฒนาวิชาชีพ	 - เป็นอำนาจของคณะกรรมการ การศึกษาจังหวัด - เป็นอำนาจของคณะกรรมการ การศึกษาจังหวัด - เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ การศึกษาจังหวัด	(กรณีสถานศึกษาสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ - เป็นอำนาจของคณะ อนุกรรมการครูและ บุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การ ศึกษา - เป็นอำนาจของคุรุสภา - เป็นหน้าที่ของสถาบันพัฒนา ครู คณาจารย์และบุคลากร ทางการศึกษา (สคบศ.)
10	การบริหาร งบประมาณ	งบประมาณเพื่อการศึกษาภาค บังคับเป็นของส่วนกลางกับ ท้องถิ่นระดับจังหวัดใน สัดส่วนครึ่งต่อครึ่งและระดับ มัธยมศึกษาตอนปลายเป็น งบประมาณของท้องถิ่น	งบประมาณเพื่อการศึกษา ทั้งเงินเดือนครูและค่า ใช้จ่ายรายหัวเป็นของส่วน กลาง

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย (ต่อ)

เรื่องที่	ประเด็น	ญี่ปุ่น	ไทย
11	การบริหารด้านวิชาการ	มีหลักสูตรแห่งชาติ และให้อิสระสถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา	มีหลักสูตรแกนกลาง และให้อิสระสถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา
12	มาตรฐานการศึกษาชาติ	มีมาตรฐานการศึกษาระดับชาติที่เป็นรูปธรรมในการกำหนดมาตรฐานตัวป้อน (Inputs) เช่น คุณภาพครู ขนาดพื้นที่อาคารสถานที่ จำนวนนักเรียนต่อห้อง อุปกรณ์การเรียนการสอน ฯลฯ	มีมาตรฐานการศึกษาชาติที่เป็นแนวทางๆ และเน้นการประเมินผลลัพธ์
13	ภาพรวมของการควบคุมโดยส่วนกลาง	ให้ความสำคัญกับอำนาจด้านวิชาการ	ให้ความสำคัญกับอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ
14	ความเสมอภาคและเป็นธรรมทางการศึกษา	ส่วนกลางมีระบบเงินอุดหนุนภาษีท้องถิ่นเพื่อสร้างความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่น	มีความแตกต่างของงบประมาณเพื่อการศึกษาระหว่างเขตพื้นที่และระหว่างท้องถิ่น
15	การประเมินผลคุณภาพการศึกษา	มีการควบคุมมาตรฐานที่ปัจจัยและกระบวนการมากกว่าผลผลิต เน้นการประกันคุณภาพภายใน ส่วนการประเมินภายนอกแล้วแต่ความสมัครใจ	สถานศึกษาทุกแห่งต้องรับการประเมินภายนอกซึ่งเน้นผลผลิต ในขณะที่ปัจจัย (Inputs) ของแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน
16	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นและสถานศึกษา	เป็นความสัมพันธ์เชิงให้คำแนะนำปรึกษาและสนับสนุน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในลักษณะสั่งการหรือบังคับบัญชา	เป็นความสัมพันธ์แนวตั้งที่ยังมีการควบคุมบังคับบัญชาและเขตพื้นที่การศึกษายังเป็นตัวแทนของส่วนกลาง



4.1 ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อ

เปรียบเทียบขนาดพื้นที่และประชากรของประเทศ จะเห็นว่าประเทศญี่ปุ่นมีพื้นที่น้อยและส่วนใหญ่เป็นภูเขา จึงมีความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ราบซึ่งมีอยู่ไม่มาก จนกระทั่งพัฒนาเป็นเมืองใหญ่ และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าของประเทศไทยในภาพรวม ดังจะเห็นได้จากจำนวนเทศบาลนครของประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีมากกว่าประเทศไทยถึง 30 เท่า และมีเทศบาลเมืองมากกว่าประเทศไทย 16 เท่า ในขณะที่ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมากกว่าประเทศญี่ปุ่น โดยเป็นเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกันมากกว่าเทศบาลตำบลของประเทศไทยถึง 14 เท่า โดยภาพรวมประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 7,855 แห่ง ซึ่งมากกว่าประเทศญี่ปุ่นที่มีจำนวนเพียง 3,193 แห่ง ถึงกว่า 2 เท่าตัว

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาล จะเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีงบประมาณเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 24 ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นมีสัดส่วนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่องบประมาณของรัฐบาลในสัดส่วน 3:2 หรือร้อยละ 60 ยิ่งถ้าเปรียบเทียบรายได้ประชากรและระดับความรู้ความสามารถด้านการศึกษาของบุคลากรด้วยแล้ว ไม่จำเป็นต้องกล่าวเลยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีความพร้อมด้านการศึกษามากกว่าประเทศไทยอย่างมาก เพราะเมื่อเริ่มกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในปี พ.ศ. 2491 ประเทศญี่ปุ่นก็มีสถิติการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นสูง

ถึงร้อยละ 99.27 แล้ว ขณะที่สถิติการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2548 ยังอยู่ที่ร้อยละ 78.9

4.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดของประเทศไทยมี 3,193 แห่ง มีภารกิจในการจัดการศึกษาทั้งสิ้น ในขณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีเพียง 146 แห่ง หรือร้อยละ 1.9 เท่านั้นที่จัดการศึกษา และมีเขตพื้นที่การศึกษา 175 แห่ง ซึ่งก็เป็นเพียงตัวแทนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ไม่ใช่ตัวแทนของชุมชนหรือประชาชนในท้องถิ่น

4.3 การบริหารการศึกษาในส่วนกลาง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบาทของกระทรวงการศึกษากับของประเทศไทย จะพบว่า กระทรวงศึกษาของประเทศไทย เป็นกระทรวงหลักกระทรวงเดียวของประเทศที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษา โดยรับผิดชอบเรื่องมาตรฐานการศึกษาชาติทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับหลักสูตร แบบเรียน และคุณภาพครู กระทรวงฯ จัดสรรทรัพยากรเพื่อเป็นเงินเดือนครู และให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ส่วนกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทยสนับสนุนทรัพยากรจากรัฐบาลกลางเฉพาะในส่วนที่เป็นเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่น (Local Allocation Tax) ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่ไม่กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ สำหรับเป็นค่าชดเชยส่วนต่างและสร้างความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนไม่ว่าจะอยู่พื้นที่ส่วนไหนของประเทศจะได้รับบริการจากรัฐที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทในการจัดการศึกษาเช่นเดียวกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยบทบาทในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษา แม้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ข้าราชการประจำ เช่น ปลัดเทศบาล ก็สังกัดกระทรวงมหาดไทย

4.4 การบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้การศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในความรับผิดชอบของ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" โดยมีคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด และคณะกรรมการการศึกษาของเทศบาล เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุด คณะกรรมการการศึกษาดังกล่าวเป็นผู้แทนของประชาชนที่ไม่เป็นข้าราชการ และได้รับการแต่งตั้งโดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาดังกล่าวมีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาอย่างเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีความเป็นกลางทางการเมือง

สำหรับประเทศไทย การบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่นยังมีสองระบบ คือ ระบบที่หนึ่ง สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นตัวแทนของสำนักงานฯ เป็นผู้กำกับดูแล และมีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นองค์

คณะบุคคลที่กำกับเชิงนโยบาย ส่วนระบบที่สอง คือ สถานศึกษา ที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งในปัจจุบัน การบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูป คณะกรรมการการศึกษา

4.5 รูปแบบการกระจายอำนาจ ประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบ "การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน" โดยมีคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ แต่เป็นตัวแทนของประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจ ในการตัดสินใจสูงสุดในการบริหารและการจัดการศึกษา สำหรับ ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียงไม่ถึงร้อยละ 2 โดยการจัดการศึกษาอยู่ในอำนาจของ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแม้จะมาจากการเลือกตั้ง ก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย และแม้ กระทรวงศึกษาธิการจะมีการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา 175 แห่ง ก็ยังมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจบางส่วนให้กับข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่ใช้การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษายังแต่งตั้งโดยส่วนกลาง และ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทน้อย

4.6 บทบาทของคณะกรรมการการศึกษา ทั้งคณะกรรมการ การศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลของประเทศ

ญี่ปุ่นเป็น "คณะกรรมการบริหาร" (Executive Board) มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทั้งเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารวิชาการ ในขณะที่ "คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา" ของประเทศไทยมีลักษณะเป็น "คณะกรรมการที่ปรึกษา" (Advisory Board) ไม่ใช่คณะกรรมการบริหาร จึงมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการบริหารและจัดการศึกษา

4.7 ความสามารถในการจัดหาทรัพยากรเพื่อการศึกษา

ของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นทุกแห่งมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ในท้องที่การออกพันธบัตร และได้รับการสนับสนุนงบประมาณอีกจำนวนหนึ่งจากรัฐบาลกลาง สำหรับประเทศไทยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งเท่านั้นที่มีรายได้เพียงพอสำหรับจัดการศึกษาส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลาง ทั้งส่วนที่เป็นเงินเดือนครู และค่าใช้จ่ายรายหัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเองนอกจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลางแห่งละประมาณ 3 ล้านบาทต่อปีเท่านั้น ในการดูแลสถานศึกษาจำนวน 150-300 แห่ง ซึ่งไม่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

4.8 ภารกิจการจัดการศึกษาของท้องถิ่น สำหรับประเทศ

ญี่ปุ่นซึ่งมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 3,193 แห่งนั้นทุกแห่งสามารถจัดการศึกษาได้ทุกรูปแบบ ทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย รวมทั้งด้านวัฒนธรรมและกีฬา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีแหล่งเรียนรู้ต่างๆ อย่างหลากหลาย อัน

ได้แก่ พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดประชาชน ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต ศูนย์วิทยาศาสตร์ ศูนย์เยาวชน ศูนย์ศิลปะ ศูนย์กีฬา ส่วนสาธารณะ ศูนย์วัฒนธรรม ศาลาประชาคม เพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งศูนย์วิจัยและฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษา (Education Center) ซึ่งเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น

สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบนั้น ประเทศญี่ปุ่นกำหนดภารกิจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจนว่า การศึกษาภาคบังคับ ซึ่งได้แก่ ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่ในความดูแลของเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดและอยู่ใกล้ประชาชนมากที่สุด ส่วนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไปและการศึกษาพิเศษเป็นภารกิจในความรับผิดชอบจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สถานศึกษาที่จัดการศึกษาภาคบังคับสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ประกอบด้วยระดับประถมศึกษาร้อยละ 99 มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 93 ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 76 และการศึกษาพิเศษร้อยละ 94 รวมทั้งมีสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทุกจังหวัดด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยยังมีบทบาทในการจัดการศึกษาน้อยมาก ในปี 2548 จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7,855 แห่ง มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาในสังกัดเพียง 146 แห่ง จำแนกเป็นเทศบาล 144 แห่ง เมืองพัทยา 1 แห่ง

และกรุงเทพมหานคร 1 แห่ง โดยเปิดสอนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปีการศึกษา 2548 มีจำนวนสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 955 แห่ง ส่วนใหญ่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา และเมืองปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดสอนระดับอุดมศึกษาจำนวน 2 แห่งเท่านั้น คือ กรุงเทพมหานครที่เปิดสอนถึงระดับอุดมศึกษา (วิทยาลัยแพทยศาสตร์และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์) และเทศบาลนครนครปฐม เปิดสอนถึงระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง

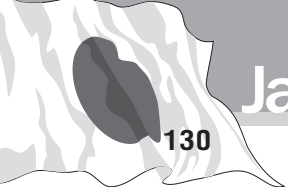
สำหรับสัดส่วนจำนวนนักเรียนที่ศึกษาในสถานศึกษาสังกัดต่างๆ ของประเทศไทยพบว่า เป็นนักเรียนในสถานศึกษาของรัฐสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 9,214,717 คน (ร้อยละ 76) สถานศึกษาเอกชนจำนวน 2,165,998 คน (ร้อยละ 18) และสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 748,461 คน (ร้อยละ 6) เท่านั้น ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก

4.9 การบริหารงานบุคคล ประเทศญี่ปุ่นกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ครูและผู้บริหารสถานศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเป็นข้าราชการท้องถิ่นสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอำนาจในการสรรหา การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การออกไปอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพัฒนาวิชาชีพ การให้เงินเดือน การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษ ฯลฯ เป็นของ "คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด" (Prefectural Board of Education) ที่มีอำนาจสูงสุด

ในการตัดสินใจแต่เพียงคนเดียว ครูของญี่ปุ่นได้รับเงินเดือนและโบนัสสูงกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป รวมทั้งได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาจากศูนย์การศึกษา (Education Center) ซึ่งมีอยู่ในทุกจังหวัดภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

ในกรณีของประเทศไทย ครูส่วนใหญ่ของประเทศสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือเป็น "ข้าราชการ" ส่วนกลาง แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แต่องค์กรบุคคลที่มีอำนาจมากที่สุดด้านการบริหารงานบุคคล คือ คณะอนุกรรมการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ในขณะที่ครูโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการประเภทที่เรียกว่า "พนักงานท้องถิ่น" ส่วนการฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาของไทยนั้นยังทำเป็นระบบได้น้อย เนื่องจากมีหน่วยงานในสังกัดส่วนกลางเพียงแห่งเดียวที่ทำหน้าที่นี้คือ สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา (สคบศ.) จากการเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น จะเห็นว่า ภารกิจการบริหารงานบุคคลของประเทศญี่ปุ่นมีเอกภาพมากกว่าของประเทศไทยซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน

4.10 การบริหารงบประมาณ ในประเทศญี่ปุ่นงบประมาณเพื่อการศึกษาภาคบังคับเป็นของส่วนกลางกับท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในสัดส่วนครึ่งต่อครึ่ง และระดับมัธยมศึกษา



เป็นงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด

สำหรับประเทศไทย การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้กับท้องถิ่นร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2549 ปรากฏว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวน 327,113 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล ร้อยละ 24.5 ประกอบด้วยรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง 29,110.41 ล้านบาท รายได้ท้องถิ่นที่รัฐบาลเก็บให้ 110,189.59 ล้านบาท ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ 61,800 ล้านบาท และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 126,013 ล้านบาท ซึ่งนับว่ายังไม่ถึงร้อยละ 35 ตามที่กฎหมายกำหนด

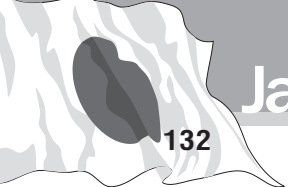
ปัจจุบันประเทศไทยมีระบบการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยในปีงบประมาณ 2549 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม จำนวน 61,800 ล้านบาท ไปจนถึงปีงบประมาณ 2550-2551 โดยให้เทศบาลได้รับการจัดสรรร้อยละ 18 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ร้อยละ 48 องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) ร้อยละ 24 เมืองพัทยา ร้อยละ 1 และ

กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 9 ซึ่งก็ยังไม่ใช้มาตรการที่จะสร้างความเท่าเทียม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้แตกต่างกัน ประเทศไทยจึงควรพิจารณาหามาตรการหรือกลไกที่จะลดช่องว่างดังกล่าวหากจะมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาในอนาคตด้วย

4.11 การบริหารด้านวิชาการ กระทรวงการศึกษาฯ ของประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการบริหารงานวิชาการอย่างยิ่ง โดยเป็นผู้กำหนดหลักสูตรแห่งชาติ เป็นผู้อนุญาตให้ใช้หนังสือแบบเรียน กำหนดรูปแบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ และให้อิสระสถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา

โดยภาพรวมกระทรวงการศึกษาฯ ของประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทยอาจไม่แตกต่างกันนักในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารด้านวิชาการ แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น นักเรียนญี่ปุ่นมีกิจกรรมการทัศนศึกษา กิจกรรมชมรม และมีกิจกรรมที่ปลูกฝังความมีระเบียบวินัยและการทำงานเป็นกลุ่มมากกว่าของประเทศไทย

4.12 มาตรฐานการศึกษาชาติ ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรฐานการศึกษาชาติ (National Education Standards) ที่เน้นการควบคุมปัจจัยหรือตัวป้อนอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หนังสือแบบเรียนต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงฯ อาคารสถานที่ของสถานศึกษาต้องมีองค์ประกอบและขนาดพื้นที่ตามที่กำหนด มีโรงพลศึกษา สระว่ายน้ำ และอุปกรณ์การเรียนการสอนครบตามมาตรฐาน จำนวนนักเรียน



ต่อห้องของการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เกิน 40 คนต่อห้อง เป็นต้น สำหรับประเทศไทยยังไม่เข้มงวดเรื่องมาตรฐานเกี่ยวกับตัวป้อน แต่มีมาตรฐานการศึกษาชาติที่เป็นแนวกว้างๆ และตัวบ่งชี้ มาตรฐานการศึกษาสำหรับการประเมินภายนอกก็เน้นที่ผลลัพธ์

4.13 ภาพรวมของการควบคุมโดยส่วนกลาง โดยสรุป จะพบว่ากระทรวงการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับอำนาจด้านวิชาการอย่างมาก มีการควบคุมด้านหลักสูตร หนังสือแบบเรียน มาตรฐานการศึกษาชาติ แต่ให้อิสระกับ คณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ในด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคล ในขณะที่ของ ประเทศไทยจะให้ความสำคัญกับอำนาจด้านงบประมาณ (เงิน) และการบริหารงานบุคคล (คน) มากกว่าอำนาจวิชาการ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปการเรียนรู้ของประเทศไทยขาดพลังการขับเคลื่อน เพราะความสนใจของการปฏิรูปไปอยู่ที่ โครงสร้างการบริหารมากกว่าการเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญและ ประโยชน์ที่ผู้เรียนจะได้รับ

4.14 ความเสมอภาคและเป็นธรรมทางการศึกษา นอกจาก มาตรฐานการศึกษาชาติที่ทำให้สถานศึกษาทั่วประเทศมีความ ไกล่เคียงกันในเรื่องปัจจัยป้อนแล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังมีระบบการ จัดสรรเงินอุดหนุนภาษีท้องถิ่นเพื่อลดช่องว่างความแตกต่าง ระหว่างท้องถิ่น และสร้างความเท่าเทียมทางการศึกษา แต่ ประเทศไทยยังขาดมาตรฐานด้านปัจจัยป้อน และยังไม่มีมาตรการ หรือกลไกที่จะสร้างความเท่าเทียมทางการศึกษาอย่างแท้จริง

เนื่องจากจังหวัดที่มีรายได้น้อยได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อย แต่จังหวัดที่มีรายได้สูงได้รับการจัดสรรงบประมาณมาก โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล เนื่องจากส่วนมากเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่มีจำนวนผู้เรียนมากกว่าชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก

4.15 การประเมินผลคุณภาพการศึกษา สถานศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเน้นการประเมินภายในเป็นหลัก ส่วนการประเมินภายนอกยังเป็นระบบความสมัครใจ ส่วนประเทศไทยกำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องรับการประเมินภายนอก ในขณะที่ปัจจัยป้อนมีความแตกต่างกันอย่างหลากหลาย

4.16 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการควบคุมด้านวิชาการ ได้แก่ หลักสูตร แบบเรียน และมาตรฐานการศึกษา และให้อิสระในการตัดสินใจแก่คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนประชาชน ดังนั้น จึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการให้คำปรึกษาแนะนำและการสนับสนุน แต่ของประเทศไทยยังเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะแนวตั้งที่มีการควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลาง และเขตพื้นที่การศึกษา ก็เป็นเพียงตัวแทนของส่วนกลาง คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

สรุป

จะเห็นว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทยมีความแตกต่างกันในหลายมิติ ซึ่งถ้า

วิเคราะห์ตามหลักการของการกระจายอำนาจจะยังเห็นความแตกต่างในความหมายและรูปแบบอย่างชัดเจน

รอนดีเนลลี (Rondinelli) กล่าวว่า การบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) มีขอบเขตที่อาจกว้างหรือแคบ ระดับความรับผิดชอบและความเป็นอิสระในการตัดสินใจที่ถ่ายโอนให้โดยส่วนกลางอาจแตกต่างกัน ตั้งแต่การปรับภารกิจภายในองค์กรส่วนกลาง ไปจนถึงการถ่ายโอนความรับผิดชอบทั้งหมดที่เคยเป็นของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น รูปแบบของการกระจายอำนาจจึงมีหลากหลาย ตั้งแต่การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) ไปจนถึงการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution)

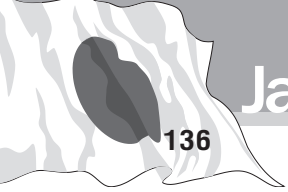
เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยกับประเทศไทย จะเห็นว่าของประเทศไทยเป็นแบบกระจายอำนาจแบบถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาของประเทศไทย ยังไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ ดังที่ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ในฐานะนักวิจัยของมูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา ผู้ศึกษาวิจัยในโครงการปฏิรูปด้านระบบบริหารและการเงินทางการศึกษา ภายใต้โครงการนำร่องการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเสนอต่อสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้ความช่วยเหลือของ

ธนาคารโลก (ASEM Trust Fund) 2544 กล่าวว่า ในกรณีการถ่ายโอนการศึกษา ผู้ได้รับถ่ายโอนอำนาจสามารถปกครองตนเองและมีอำนาจเต็มทั้งในทั้งทางการบริหารและทางการจัดการงบประมาณ บุคลากร ได้ด้วยตนเองภายในกรอบและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกลางระดับชาติและ/หรือท้องถิ่นกำหนดไว้ แต่กรณีการกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการของไทย มีลักษณะเป็น "การมอบอำนาจ" และ "การแบ่งอำนาจ" มิใช่การถ่ายโอนอำนาจ เพราะ

1. เขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นหน่วยราชการของส่วนกลาง
2. การบริหารงานบุคคลยังควบคุมโดยองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนกลาง
3. การจัดสรรงบประมาณยังคงไปจากส่วนกลาง
4. หน่วยงานส่วนกลางยังมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา

สำหรับประเทศไทย กระทรวงการศึกษาฯ ให้ความสำคัญกับ **"งานวิชาการ"** มากที่สุด ซึ่งเห็นได้จากการที่กระทรวงยังคงควบคุมหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษาชาติอย่างเข้มข้น แต่ไม่ลงป้ก้าวก่ายในเรื่องการบริหารงานบุคคลและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการประเทศไทยให้ความสำคัญกับอำนาจในการควบคุมด้าน **"การบริหารงานบุคคล"** และด้าน **"งบประมาณ"** มากกว่า ดังปรากฏว่าหน่วยงานส่วนกลางยังไม่กระจายอำนาจเต็มที่



ในเรื่องดังกล่าวและปัญหาความขัดแย้งในการถ่ายโอนการศึกษา
ของประเทศไทยก็สะท้อนให้เห็นว่าความสนใจของทุกฝ่าย
อยู่ที่ "อำนาจ" ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านงบประมาณ

บทที่ 5

บทเรียนที่สมควรนำไปประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยที่สามารถดำเนินการได้ค่อนข้างมากคือ ด้านวิชาการ แต่ด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคลยังทำได้น้อย เหตุผลที่ใช้เป็นข้ออ้างก็คือ ยังติดขัดด้วยกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งส่วนหนึ่งอยู่ที่การจัดทำระบบงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ส่วนหนึ่งอยู่ที่กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางเป็นผู้กำหนดระเบียบการเบิกจ่ายเงิน ส่วนหนึ่งอยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้กำหนดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนหนึ่งอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในด้านการบริหารงานบุคคล

5.1 สภาพปัจจุบันของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศไทย

จากรายงานการประชุมสัมมนางานวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ และการประชุมสัมมนาเรื่อง การปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา และการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษาทุกสังกัด ทั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรุงเทพมหานคร และเทศบาล รวมทั้ง

ครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เคยสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอดีต มีข้อค้นพบที่น่าสนใจ คือ ครูที่สอนในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล กรุงเทพมหานคร เป็นต้น มีความพึงพอใจในงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพิ่มเติมจากท้องถิ่น รวมทั้งการที่ท้องถิ่นมีโบนัสเป็นค่าตอบแทนให้ครูและจัดสรรงบประมาณพิเศษสำหรับให้ครูไปศึกษาดูงานต่างประเทศ แต่ไม่มีอิสระมากนักและยังอยู่ภายใต้อิทธิพลการเมืองของท้องถิ่น นอกจากนี้ คณะกรรมการการศึกษาที่ท้องถิ่นตั้งขึ้นมา ก็เป็นเพียงที่ปรึกษา (Advisory Board) ไม่มีบทบาทในการบริหารและการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาหรือกองการศึกษานั้น ท้องถิ่นไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มาจากสายวิชาชีพครูได้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

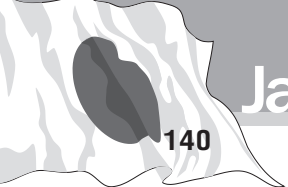
ในขณะเดียวกัน ข้าราชการครูที่สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กในชนบท มีปัญหางบประมาณไม่เพียงพอที่จะบริหารและจัดการศึกษาให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน ปัญหาการขาดแคลนครู และปัญหานี้ค่าสาธารณูปโภค

สำหรับความคิดเห็นต่อการถ่ายโอนการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ครูที่เคยมีประสบการณ์สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า สาเหตุที่ครูไม่ต้องการให้มีการถ่ายโอนโรงเรียนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากในอดีตสมัยที่อยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครูได้รับการปฏิบัติที่ไม่ดี เช่น การใช้ระบบเจ้าขุนมูลนายกับครู การขาดโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพ การสั่งการให้ครูทำหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่การเรียนการสอน ซึ่งถือเป็นการไม่ให้เกียรติแก่ครู ดังนั้น ครูจึงมองว่าเป็น **"ข้าราชการ"** และ **"สังกัดส่วนกลาง"** มีเกียรติและศักดิ์ศรีมากกว่าการเป็น **"พนักงานท้องถิ่น"**

อีกสาเหตุหนึ่งที่ครูไม่ไว้วางใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากยังบริหารโดยบุคคลคนเดียว เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี เป็นต้น ถ้าได้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์ดี มีความรู้ความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการศึกษาก็อาจพัฒนาการศึกษาให้ก้าวหน้าได้ ครูและผู้บริหารโรงเรียนก็ทำงานอย่างมีความสุข แต่ถ้าได้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีลักษณะตรงกันข้าม ก็จะทำให้การศึกษาล้มเหลว ครูทำงานอย่างไม่มีความสุข และมีการทุจริตเกิดขึ้นจนส่งผลเสียหายตามมาอีกมาก แต่ถ้ามีการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์คณะบุคคล เช่น คณะกรรมการการศึกษา อาจได้รับความไว้วางใจมากกว่า นอกจากนี้ ยังมีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่น่าจะมีความพร้อมในการจัดการศึกษามากที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และที่ยังน่าเป็นห่วงมากในเรื่องความพร้อม คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

โดยสรุป เมื่อเปรียบเทียบสภาพการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสังกัดองค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นว่า ทั้งสองสังกัดมีจุดอ่อนและจุดแข็งต่างกัน ครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจมีอิสระและภูมิใจในการเป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลาง ฟังพอใจกับผู้บังคับบัญชาที่เป็นบุคลากรสายการศึกษาเหมือนกัน แต่อาจจะขาดแคลนทรัพยากร ต่างจากครูสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความพึงพอใจกับงบประมาณและทรัพยากรที่ได้รับอยู่ค่อนข้างมาก แต่ขาดอิสระเพราะอยู่ใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมืองของท้องถิ่น

ดังนั้น ประเด็นที่น่าศึกษาจึงอยู่ที่ปัญหาความไม่เป็นอิสระของครูถ้าต้องถูกโอนไปขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีเช่นนี้ ประสิทธิภาพของประเทศญี่ปุ่นที่มีคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) เป็นองค์กรคณะบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระจากฝ่ายปกครอง ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง จึงเป็นแนวทางที่น่าจะนำมาประยุกต์ใช้กับการกระจายอำนาจในประเทศไทยได้

ถ้ามีการจัดทำกฎหมายที่กำหนดว่ารัฐหรือท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนเป็นสัดส่วนเท่าใด และกำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาเป็นการเฉพาะ ก็จะช่วยทำให้โรงเรียนมีอิสระ และป้องกันอิทธิพลทางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ ถ้ามีการกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงแทนกระทรวงมหาดไทย โดยสื่อสัมพันธ์โดยตรงกับคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะทำให้กระทรวง

ศึกษาธิการสามารถควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษาได้ ในฐานะ **"มืออาชีพ"** ทางการศึกษา และจะช่วยแก้ปัญหาความไม่เข้าใจในเรื่องการถ่ายโอนการศึกษาที่ถูกมองว่าเป็นการถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่กระทรวงมหาดไทยที่ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการประจำ เช่น ปลัดเทศบาล เป็นต้น

บทเรียนสำคัญอีกประการหนึ่งของประเทศญี่ปุ่นที่จะละเลยมิได้ก็คือ การปรับปรุงคณะกรรมการการศึกษาให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ ดังจะเห็นว่าในอดีตเมื่อมีการสรรหาคณะกรรมการการศึกษาโดยวิธีเลือกตั้งตามกฎหมาย Board of Education Law มีผู้แทนครูที่มีความคิดรุนแรงเข้ามาในคณะกรรมการเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดผลกระทบต่อการจัดการศึกษาในหลายมิติ ประเทศญี่ปุ่นจึงปรับปรุงกฎหมายใหม่เป็น "Law concerning Organization and Functions of Local Education Administration" ที่กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษามีความเป็นกลางทางการเมืองโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ และได้รับการแต่งตั้งโดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน นอกจากนี้ การเสนอแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ซึ่งเป็นเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษานั้น เดิมคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้แต่งตั้งโดยต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาฯ ก่อน แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกแล้ว ทำให้คณะกรรมการการศึกษามีอำนาจในการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาอย่างเบ็ดเสร็จมากขึ้น และในการปฏิรูปการศึกษาครั้งล่าสุดประเทศญี่ปุ่นได้มีนโยบายที่จะสร้างความ



เข้มแข็งให้กับคณะกรรมการการศึกษามากขึ้น รวมทั้งเปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมของคณะกรรมการการศึกษา (open meetings of the boards of education to the public)

สำหรับการบริหารงานบุคคล เดิมครูขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล แต่เนื่องจากเทศบาลมีขนาดเล็กทำให้การบริหารงานบุคคลสำหรับครูมีข้อจำกัด ต่อมาจึงปรับปรุงโดยให้ครูไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การโอนย้ายครูและผู้บริหารสถานศึกษามีขอบเขตที่กว้างและมีตัวเลือกมากขึ้น

ปัจจุบัน ประเทศญี่ปุ่นได้มีการกระจายอำนาจการศึกษามากขึ้น ในระดับสถานศึกษาเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและมีการสรรหา "ผู้บริหารสถานศึกษาพันธุ์ใหม่" จากภายนอกวงการศึกษาที่ประสบความสำเร็จในอาชีพ เช่น นักธุรกิจ เพื่อมาเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา นำประสบการณ์และเครือข่ายที่มีอย่างหลากหลายมาช่วยปรับปรุงการศึกษาให้เชื่อมโยงกับส่วนอื่น ๆ ของสังคมและก้าวทันความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

5.2 บทเรียนจากหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย

จากกรณีศึกษาของประเทศไทย มีบทเรียนสำคัญสำหรับประเทศไทยคือ รากฐานการพัฒนาของประเทศต้องเริ่มต้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นหน่วยปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและกระจายอยู่ทั่วทุกองคาพยพของประเทศ แต่ละท้องถิ่นมีอัตลักษณ์ของตนเอง เช่น วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ วัฒนธรรม ประเพณี เป็นต้น ดังนั้น จึงมีสภาพปัญหาที่แตกต่างกันไป ซึ่งท้องถิ่นจะสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนตัวเองได้ดีกว่าหน่วยงานที่อยู่ในส่วนกลาง

รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับท้องถิ่นมาก โดยกระจายงบประมาณให้กับท้องถิ่นถึง 60% คงเหลืออยู่ที่รัฐบาลกลางเพียง 40% เท่านั้น จึงทำให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้รับการบริการจากรัฐอย่างทั่วถึง เสมอภาค และเท่าเทียมกัน

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยหลายแห่งจะไม่ได้มีความพร้อมที่จะจัดการศึกษาแต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ดังที่ปรากฏในการทดสอบแห่งชาติและการประเมินอื่นๆ นอกจากนี้ จากการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ซึ่งได้มีโครงการสรรหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการศึกษา พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยหลายแห่งมีศักยภาพในการจัดการศึกษา แต่การที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ ราบรื่น และยั่งยืนนั้น จำเป็นต้อง

ยึดหลักการกระจายอำนาจที่ถูกต้องเป็นสำคัญ

จากประสบการณ์การบริหารและจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น จะพบว่ามีจุดเด่นและหลักการในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่สามารถนำไปประยุกต์กับประเทศไทยได้ดังนี้

1. หลักความเป็นประชาธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีอิสระในการบริหารตนเอง สามารถจัดเก็บรายได้เพื่อเลี้ยงตัวเอง ขณะเดียวกันคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาลถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน เนื่องจากได้รับแต่งตั้งโดยผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

2. หลักการกระจายอำนาจสู่ประชาชน กระทรวงศึกษาธิการของประเทศญี่ปุ่นกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ "คณะกรรมการการศึกษา" (Board of Education) ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการประจำ แต่เป็นประชาชนที่เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อลูกหลานของชุมชน

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จึงกำหนดให้มี "คณะกรรมการสถานศึกษา" ซึ่งเป็นผู้แทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders)

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง มีการประกันโดยกฎหมายทั้งในกฎหมายแม่บทการศึกษาและกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการศึกษา ว่าการศึกษาจะต้องปลอดจากการแทรกแซงหรืออิทธิพลทางการเมือง คณะกรรมการการศึกษา

จำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งจะสังกัดพรรคการเมืองพรรคเดียวกันไม่ได้

5. หลักความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง คณะกรรมการการศึกษาเป็นองค์คณะบุคคลที่ไม่อยู่ใต้การบริหารของฝ่ายปกครอง มีอำนาจในการตัดสินใจโดยอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. หลักความเป็นมืออาชีพ การบริหารและจัดการศึกษาเป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาฯ เท่านั้น ประเทศญี่ปุ่นกำหนดเป็นกฎหมายให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น แต่คณะกรรมการการศึกษาต้องมีความรู้ความสนใจและทุ่มเทเพื่องานการศึกษา และครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

7. หลักการตรวจสอบถ่วงดุล การแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาลแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ การติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาโดยกระทรวงฯ ซึ่งมีระบบสถิติข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ ก็ช่วยให้กระทรวงฯ สามารถขอเอกสารรายงาน และซักท้วง หรือให้คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นปรับปรุงแก้ไขการศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงได้

8. หลักนิติบัญญัติ ประเทศญี่ปุ่นกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยมีกฎหมายรองรับ โดยรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น "ตามกฎหมายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น" (Local Autonomy Law) และกระทรวงศึกษา

กระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาให้กับคณะกรรมการการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและบทบาทหน้าที่ของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (Law concerning Organization and Functions of Local Education Administration) ซึ่งกำหนดว่าการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้มีความชัดเจนในเรื่องการบริหารการศึกษาโดยองค์กรบุคคล ตลอดจนการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การควบคุมมาตรฐานการศึกษา และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานระดับต่าง ๆ

9. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการศึกษา กฎหมายบัญญัติว่าการจัดองค์กรการบริหารและเงื่อนไขต่างๆ จะต้องเป็นไปเพื่อการบรรลุความมุ่งหมายของการศึกษา

10. หลักคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาชาติในด้านปัจจัย (Inputs) เช่น คุณภาพครู อาคารสถานที่ อุปกรณ์การเรียนการสอน ขนาดห้องเรียน ฯลฯ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

11. หลักความมีเอกภาพทางการจัดการศึกษา กระทรวงศึกษาฯ เป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาของชาติตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษา รวมทั้งการศึกษาตลอดชีวิต โดยรับผิดชอบทั้งในด้านนโยบายและแผน งบประมาณ การจัดทำหลักสูตรและอนุมัติแบบเรียน การกำหนดมาตรฐานการศึกษา

มาตรฐานใบประกอบวิชาชีพครู และการกำกับดูแลให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามกฎหมาย ในขณะที่การปฏิบัติงานบริหารและจัดการศึกษาเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

ส่วนในระดับท้องถิ่น คณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีภาระหน้าที่ในการบริหารและจัดการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จ ทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน ส่งเสริมกิจกรรมวัฒนธรรม การกีฬา และแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ

12. หลักการกระจายความรับผิดชอบตามความพร้อม

การศึกษาของประเทศญี่ปุ่นมีการกระจายความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานระดับต่างๆ ตามความพร้อมอย่างชัดเจน คือ สถาบันระดับอุดมศึกษาและโรงเรียนที่สังกัดส่วนกลางอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาฯ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และการศึกษาพิเศษเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาระดับเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

13. หลักความเสมอภาค ประเทศญี่ปุ่นมีหลักในการจัดการศึกษาโดยยึดความเสมอภาคอย่างทั่วถึง รัฐบาลกลางจึงจัดสรร "ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น" เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างแต่ละ

ท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีทรัพยากรใกล้เคียงกัน สามารถจัดการศึกษาตามมาตรฐานชาติได้อย่างมีคุณภาพไม่แตกต่างกันมากนัก

สรุป

ถ้าประเทศไทยจะพัฒนารูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาให้เป็นการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างแท้จริง ไม่ใช้การมอบอำนาจหรือการแบ่งอำนาจอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน ก็อาจศึกษารูปแบบและประสบการณ์การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบอย่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้รับการกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาจากรัฐบาลกลางก็เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็น "รัฐบาลท้องถิ่น" (Local Government) ที่ผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น เป็นตัวแทนของประชาชน ไม่ใช่ตัวแทนของรัฐบาลกลาง โรงเรียนของประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นโรงเรียนของชุมชนอย่างแท้จริง

แต่เดิมของประเทศไทยโรงเรียนกับชุมชนก็มีความใกล้ชิดกัน โดยเฉพาะโรงเรียนประชาบาลนั้นเป็นโรงเรียนของชุมชนมาแต่แรกเริ่ม ดังที่ ศาสตราจารย์ ดร. ก่อ สวัสดิพานิชย์ ได้บันทึกถึงสภาพความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับท้องถิ่นในอดีตไว้ในหนังสือ "อีสานเมื่อวันวาน" โดยกล่าวถึงฐานะของครูประชาบาลในชุมชนว่า ครูได้รับเงินเดือนจากเงินศึกษาพลี ประเพณีติดอย่างชาวบ้าน และเป็นมิตรของชาวบ้าน มีฐานะ

เหนือชาวบ้านไม่มากนัก แต่ครูประจำบาลเป็นคนมีความรู้ อ่านออกเขียนได้ จึงเป็นที่พึ่งของชาวบ้าน นอกจากนี้ ชาวบ้านยังควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของครู คอยเป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการได้เป็นอย่างดี ถ้าครูคนไหนดีก็ให้ความเคารพนับถือ ถ้าครูคนใดประพฤติดันเหลวไหลอย่างร้ายแรงชาวบ้านอาจพากันไปฟ้องร้องกรรมการอำเภอได้

กล่าวได้ว่า ในอดีตการศึกษาไทยจัดโดยท้องถิ่น โรงเรียนเป็นของชุมชน ครูเป็นลูกจ้างของชุมชน แต่เนื่องจากสถานะตกต่ำทางเศรษฐกิจ จึงยกเลิกระบบ "เงินศึกษาฟรี" โรงเรียนต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้เกิดการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โรงเรียนไม่ใช่ของชุมชนอีกต่อไป ซึ่งตรงข้ามกับประเทศญี่ปุ่นที่มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรากฐานการปกครองของประเทศอย่างแท้จริง

บทที่ 6

สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้ได้ศึกษารูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน ตลอดจนความเป็นมาในอดีตและทิศทางในอนาคต ในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางท้องถิ่นและสถานศึกษา ซึ่งสรุปได้ดังนี้

6.1 สรุป

6.1.1 พื้นฐานการปกครองของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3,193 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 47 แห่ง เทศบาลนคร 681 แห่ง เทศบาลเมือง 1,942 แห่ง เทศบาลตำบล 547 แห่ง และเขตพิเศษในมหานครโตเกียว 23 แห่ง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) เป็นผู้บริหารสูงสุด และเทศบาลมีนายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นผู้บริหารสูงสุด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีอิสระและอำนาจในการบริหารงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งออกพันธบัตร เพื่อนำมาใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอจะได้รับการจัดสรร "ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น" จากรัฐบาลกลางอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นมาตรการของรัฐบาลกลางที่จะชดเชยและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยให้สามารถให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพและเสมอภาคเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากเนื่องจากเป็นหน่วยปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและเป็นฐานรากสำคัญของการปกครองประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจึงมีภารกิจในการจัดบริการของรัฐให้กับประชาชนในหลายด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่จัดเก็บได้เองและได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลางจึงสูงถึงร้อยละ 60 ของงบประมาณของประเทศ ประกอบกับอัตราการรู้หนังสือของคนญี่ปุ่นซึ่งสูงถึงร้อยละ 99.9 และอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายของคนญี่ปุ่นซึ่งสูงร้อยละ 95 จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีความพร้อมสูงในการทำภารกิจสำคัญ ๆ หลายเรื่องแทนรัฐบาลกลาง

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีปัญหาหนี้สินและรายได้ลดลง ปัจจุบันรัฐบาลญี่ปุ่นจึงสนับสนุนให้มีการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความสมัครใจ เพื่อให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยให้อิสระในการจัดเก็บภาษีบางอย่าง

ที่เคยเป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้มากกว่าเดิม

6.1.2 การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย

ประเทศไทยมีการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยคณะผู้แทนทางการศึกษาของสหรัฐอเมริกา (The United States Mission of Education) มาแนะนำการวางระบบใหม่ไว้ให้ ทำให้การศึกษาของประเทศไทยซึ่งในยุคก่อนสงครามโลกที่ยึดแบบเยอรมันได้เปลี่ยนมาเป็นระบบเดียวกับสหรัฐอเมริกา คือ 6-3-3 ประถมศึกษา 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี และมัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี

เมื่อเปรียบเทียบการบริหารการศึกษาของประเทศไทยก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จะพบความแตกต่างในหลายประเด็น ดังนี้

ตารางที่ 18 เปรียบเทียบการบริหารการศึกษาของประเทศไทย ก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ประเด็น	ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง	หลังสงครามโลกครั้งที่สอง
กฎหมายการศึกษา	เป็นพระบรมราชโองการ (Imperial Rescript on Education)	เป็นกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ (Fundamental Law of Education)
การบริหาร	รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization)	การกระจายอำนาจสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization)
ความสัมพันธ์กับ ฝ่ายปกครอง	ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครอง โดยอยู่ในอำนาจของผู้ว่า ราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทน ของส่วนกลาง (Dependence on the General Public Administration)	มีคณะกรรมการการศึกษาที่เป็น อิสระจากฝ่ายปกครอง (Independence from the General Public Administration)
ระบบการควบคุม	ควบคุมโดยระบบราชการ (Bureaucratic Control)	การควบคุมโดยประชาชน (Layman Control)
สถานภาพครู	ครูเป็นข้าราชการส่วนกลาง	ครูเป็นข้าราชการของรัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
บทบาทของกระทรวง	กระทรวงศึกษาฯ มีอำนาจสั่ง การบังคับบัญชา	กระทรวงศึกษาฯ มีหน้าที่ให้คำแนะนำ ปรึกษาและสนับสนุน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมี 2 ระดับ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) เป็นผู้บริหาร และเทศบาลซึ่งมีนายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นผู้บริหาร ผู้บริหารทุกระดับมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น

หน่วยงานในส่วนกลางที่รับผิดชอบดูแลการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่นมีเพียงกระทรวงเดียว คือ กระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) ซึ่งมีหน้าที่กำหนดหลักสูตรแกนกลางของชาติ กำหนดมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานครู สนับสนุนทรัพยากรด้านการศึกษา กำหนดนโยบายและแผนการศึกษาในภาพรวมของประเทศ โดยเฉพาะการปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างสังคมญี่ปุ่นที่พร้อมสำหรับศตวรรษที่ 21

ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมาย "Law concerning Organization and Functions of Local Education Administration" กำหนดให้การบริหารและจัดการศึกษาอยู่ในความดูแลขององค์กรบุคคลในรูป "คณะกรรมการการศึกษา" ที่สอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ในระดับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมี "คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด" (Prefectural Board of Education) และในระดับเทศบาลมี "คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล" (Municipal Board of Education) ซึ่งแบ่งประเภทเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

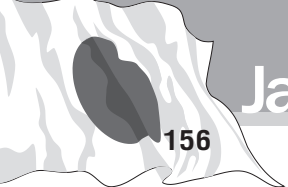
คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มีจำนวน 5 คน เป็นประชาชนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัด และคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (Prefectural Superintendent) ขึ้นทำหน้าที่ผู้บริหารการศึกษาของจังหวัด

รวมทั้งดำรงตำแหน่งกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดด้วย

คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล มีจำนวน 3 คน (หรือ 5 คนในกรณีเทศบาลนครขนาดใหญ่) เป็นประชาชนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการกองการศึกษา (Municipal Superintendent) ขึ้นทำหน้าที่ผู้บริหารการศึกษาของเทศบาล รวมทั้งดำรงตำแหน่งกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลด้วย

เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น ฉะนั้น โดยระบบนี้จึงถือว่า "คณะกรรมการการศึกษา" ได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นด้วย ไม่ใช่แต่งตั้งโดยหน่วยราชการส่วนกลางหรือท้องถิ่น

คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลไม่เป็นข้าราชการประจำ แต่เป็นผู้ที่มีความรู้ความสนใจงานด้านการศึกษา อุทิศตนให้กับการศึกษา มีจิตใจสูงส่ง มีเกียรติภูมิและบารมี ได้รับการยอมรับนับถือจากสังคม ข้อสำคัญคือ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาเป็นอิสระจากหน่วยงานส่วนกลาง มีความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองท้องถิ่น และมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยคณะกรรมการการศึกษาจะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ



คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาทุกรูปแบบทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย รวมทั้งส่งเสริมกิจกรรมวัฒนธรรมและกีฬา โดยการศึกษาระดับพื้นฐานให้จัดตามระดับความพร้อม คือ คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลจัดการศึกษาภาคบังคับจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น และคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไปและการศึกษาพิเศษ ส่วนการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัยนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจัดให้มีห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต ศูนย์วิทยาศาสตร์ ศูนย์ศิลปะ ศูนย์กีฬา สวนสาธารณะ ศูนย์วัฒนธรรม ศูนย์เยาวชน ศาลาประชาคม และแหล่งเรียนรู้อื่น ๆ เพื่อส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตให้กับประชาชนในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นการกระจายอำนาจจาก "กระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี" ไปยัง "คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด" (Prefectural Board of Education) และ "คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล" (Municipal Board of Education) โดยกระจายอำนาจในด้านวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ตลอดจนมีระบบความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละระดับ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจด้านวิชาการ

กระทรวงศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้กำหนดหลักสูตรแกนกลางแห่งชาติและควบคุมการอนุญาตให้ใช้แบบเรียน

กำหนดมาตรฐานการศึกษาชาติ และจัดทำสถิติการศึกษาของประเทศ เพื่อใช้ในการวางแผน การกำหนดนโยบาย และการพัฒนาการศึกษา โดยให้สถานศึกษามีอิสระในการพัฒนารูปแบบ การเรียนการสอนและเลือกหนังสือแบบเรียนตามความเหมาะสม ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล กระทรวงศึกษาฯ ประเทศญี่ปุ่นค่อนข้างคุมอำนาจด้านวิชาการ แต่เป็นไปเพื่อควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และได้มีการกระจายอำนาจด้านวิชาการในบางส่วน กล่าวคือ

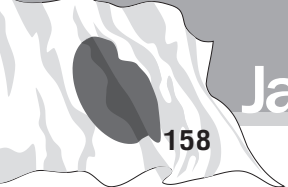
ก. การให้โอกาสสถานศึกษาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา 10% ของเนื้อหาและชั่วโมงเรียน เพื่อให้ครูออกแบบกิจกรรมการเรียนการสอนที่ตรงกับความสนใจของนักเรียน

ข. ให้เอกชนจัดพิมพ์และจัดส่งแบบเรียน (Privatization)

ค. ให้อิสระคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลและสถานศึกษาในการเลือกแบบเรียน

2. การกระจายอำนาจด้านงบประมาณ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น จัดสรรเงินรายได้ที่จัดเก็บจากภาษีเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา โดยกระทรวงการศึกษาฯ จัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนครู เครื่องหนึ่งสำหรับอุดหนุนการศึกษาภาคบังคับ และร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอื่น ๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยจัดสรร "ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น" (Local Allocation Tax) จากรัฐบาลกลางเพื่อชดเชยส่วนต่างให้กับองค์กรปกครองส่วน



ท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งสามารถให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะอยู่ส่วนไหนของประเทศ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้งบประมาณนี้โดยไม่จำกัดวัตถุประสงค์

3. การกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล

ครูในสถานศึกษาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและของเทศบาลเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงศึกษาฯ ของญี่ปุ่นกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้กับคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัด (Prefectural Board of Education) ทั้งเรื่องการออกไปประกอบวิชาชีพครู การสรรหา การคัดเลือก การแต่งตั้ง การพัฒนาวิชาชีพ การพิจารณาความดีความชอบ การดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากงาน

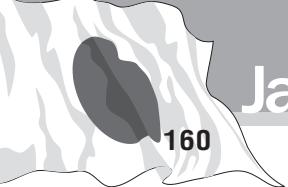
การบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษาของญี่ปุ่นมีความแตกต่างจากบุคลากรอื่นๆ กล่าวคือเป็นอาชีพที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะทาง จึงมีกระบวนการคัดเลือกและฝึกอบรมอย่างเป็นระบบ มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ครูญี่ปุ่นได้รับเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป และได้รับโบนัสอีกต่างหาก รวมทั้งได้รับการพัฒนาอย่างเข้มข้น โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีศูนย์การศึกษา (Education Center) ทำหน้าที่พัฒนาครูและผู้บริหารในระดับจังหวัด

จากบทบาทอำนาจหน้าที่และภารกิจดังกล่าว คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษา

เทศบาลจึงเป็น **"คณะกรรมการบริหาร"** (Executive Board) ที่มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอย่างเป็นอิสระ

4. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา

ในด้าน "ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานระดับท้องถิ่น" นั้น กระทรวงศึกษาฯ มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา จัดสรรทรัพยากร ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้คำแนะนำปรึกษา (Advice, Guidance, and Assistance) โดยกระจายอำนาจในการตัดสินใจทั้งหมดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ไปยังคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งขอให้จัดส่งสถิติและข้อมูลสารสนเทศ เพื่อกระทรวงฯจะได้จัดทำสถิติการศึกษาในภาพรวมสำหรับการวางแผนและกำหนดนโยบายการพัฒนาการศึกษาของประเทศ คณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดสรรทรัพยากรและปัจจัย (Inputs) ต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐานการศึกษาชาติที่กระทรวงฯกำหนดไว้ ส่วนกระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยให้สามารถจัดการศึกษาได้ตามมาตรฐานการศึกษาชาติโดยจัดสรร "ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น" เพื่อชดเชยไม่ให้มีช่องว่างหรือความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่างกัน



ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงศึกษา กับ คณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นจึงเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ใช่ การสั่งการหรือบังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ในเชิงสนับสนุน ส่วน "ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับสถานศึกษา" นั้น เนื่องจากสถานศึกษาเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และครูก็เป็น ข้าราชการท้องถิ่น ดังนั้น สถานศึกษาของญี่ปุ่นจึงไม่มีอิสระ ในการบริหารแบบโรงเรียนเป็นฐานเหมือนอย่างในประเทศ ออสเตรเลียหรือประเทศนิวซีแลนด์ แต่เนื่องจากกระทรวงศึกษา ได้กำหนดมาตรฐานการศึกษาชาติเกี่ยวกับปัจจัยตัวป้อนไว้แล้ว จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาที่จะต้องจัดสรรทรัพยากร ต่างๆ ให้สถานศึกษาอย่างเพียงพอและได้มาตรฐาน ทั้งอาคาร สถานที่ อุปกรณ์การสอน โดยเฉพาะครูที่มีจำนวนเพียงพอและมีคุณภาพ โดยคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ สูงสุดเกี่ยวกับงบประมาณและการบริหารบุคคลของสถานศึกษา และมีศึกษานิเทศก์เป็นผู้เชื่อมโยงนโยบายของคณะกรรมการการ ศึกษาไปสู่การปฏิบัติในสถานศึกษา

ในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ยุคปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุก แห่งต้องมี "คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน" เพื่อส่งเสริม การมีส่วนร่วมของชุมชนให้เข้ามามีบทบาทในการให้คำปรึกษาและ แนะนำแก่โรงเรียนให้มากขึ้น

6.2 อภิปราย

ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจึงถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องจัดการศึกษาให้ดีที่สุด เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าความเจริญของประเทศญี่ปุ่นเป็นผลมาจากการที่ประชาชนมีการศึกษาดีและมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง อันเกิดจากความสามารถในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการสนับสนุนของรัฐบาลกลาง

การกระจายอำนาจด้านการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นก็เคยประสบปัญหาการต่อต้านความเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในทุกสังคม แต่เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นสังคมแบบ homogeneous Society คือมีความรู้สึกเป็นกลุ่มเดียวกันชาติเดียวกันสูง ไม่ค่อยมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม สังคมญี่ปุ่นจึงทำอะไรเหมือน ๆ กัน และมองประโยชน์ส่วนรวมเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการให้มหาวิทยาลัยแห่งชาติออกนอกกระบบ ถ้าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวมและคนส่วนใหญ่เห็นด้วยแล้วการยอมรับทั้งระบบจะเกิดขึ้น ญี่ปุ่นจึงใช้เวลาไม่นานก็สามารถเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารการศึกษาได้ทั้งประเทศโดยไม่มีข้อยกเว้นหรือข้อยกเว้น

สำหรับประเทศไทย กระทรวงศึกษาธิการได้จัดการศึกษามาเป็นเวลากว่าร้อยปีแล้วและระบบการบริหารที่มีหน่วยงานและ

บุคลากรในสังกัดเป็นจำนวนมากเช่นนี้ก็เป็นระบบที่ใหญ่เกินกว่าจะบริหารให้มีประสิทธิภาพได้ ถึงเวลาที่กระทรวงควรกระจายอำนาจทางการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจในด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปสู่ประชาชน เพื่อให้การศึกษาเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน กระทรวงศึกษาธิการควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยกระทรวงลดบทบาทในเชิงปฏิบัติและการจัดการศึกษาเอง แต่ไปมุ่งในเชิงนโยบายที่จะยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของชาติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหนึ่งที่มีศักยภาพและควรนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งใช้ทรัพยากรจำนวนมากไปกับการก่อสร้างอาคารสำนักงานและการสาธารณูปโภค ไม่ได้ลงทุนในการสร้างคนซึ่งมีความสำคัญยิ่งกว่าวัตถุ

จากงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นนี้ จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งทั้งความรู้ประสบการณ์ มีความเข้มแข็งด้านการเงินและการคลัง สามารถจัดหารายได้ด้วยตนเองและนำไปใช้ในการบริหารจัดการศึกษาได้โดยตรง คณะกรรมการการศึกษา ก็มีความเป็นมืออาชีพด้านการศึกษา รวมทั้งมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานส่วนกลาง มีความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองท้องถิ่น

และปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

ดังนั้น ในการนำประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้ ประเทศไทยต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง เป็นองค์กรของประชาชนอย่างแท้จริง และมีระบบธรรมาภิบาล ไม่ถูกควบคุมหรือครอบงำจากหน่วยงานส่วนกลางและการเมือง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์ด้านการศึกษา เห็นความสำคัญของภารกิจด้านการศึกษาซึ่งเป็นภารกิจการ "สร้างคน" เป็นงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ข้อเสนอสำหรับประเทศไทยในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ กระทรวงฯ ควรดำเนินการถ่ายโอนการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเงื่อนไขที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดและประเมินไว้แล้ว คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนต้องมีความพร้อม ซึ่งหลายแห่งสามารถจัดการศึกษาได้ดี หลายแห่งสนับสนุนทุนการศึกษา สนับสนุนค่าตอบแทนครูอัตราจ้าง จัดหาคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การศึกษาอื่น ๆ ในขณะที่ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายแห่งที่ยังไม่พร้อม ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่จะต้องประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษาตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ อันเป็นภารกิจที่มีความสำคัญยิ่งที่จะละเลยมิได้

ถ้าสถานศึกษาเป็นของท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น



โดยเฉพาะในการช่วยกำกับดูแลการปฏิบัติงานของครูและผู้บริหารสถานศึกษา ดูแลคุณภาพและประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร

ปัญหาการถ่ายโอนการศึกษาที่เกิดขึ้นนั้น ต้องยอมรับกันว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่นิยมการใช้ "อำนาจ" ซึ่งทำให้สามารถสั่งการและบังคับบัญชาได้ และอำนาจเป็นเรื่องที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง คือ เรื่อง "คน" กับเรื่อง "เงิน" ดังนั้น เมื่อจะมีการ "ถ่ายโอนอำนาจ" จึงนำไปสู่ความขัดแย้งในการปฏิรูปการศึกษาตลอดมา รวมทั้งเรื่อง "การออกนอกระบบ" ของสถาบันอุดมศึกษาก็เช่นกัน ซึ่งถูกมองไปในทางที่จะก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบมากกว่าที่จะพูดถึงเรื่อง "ความเป็นเลิศ" ของอุดมศึกษา

อันที่จริง "การกระจายอำนาจ" ไม่ได้หมายถึง การกระจายอำนาจในการบริหารเท่านั้น แต่หมายถึง การกระจาย "หน้าที่และความรับผิดชอบ" ด้วย และเป็นความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ผู้ได้รับการกระจายอำนาจจึงต้องพร้อมที่จะรับการตรวจสอบจากสังคม ดังนั้น แทนที่จะยึดติดกับคำว่า "ถ่ายโอนอำนาจ" ประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับคำว่า "การถ่ายโอนหน้าที่และความรับผิดชอบ" หรือ "การมีส่วนร่วมรับผิดชอบ" มากกว่า

6.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการนำไปใช้กับประเทศไทย

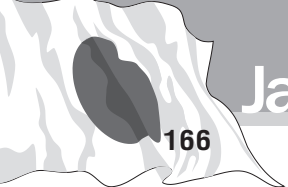
จากประสบการณ์การบริหารการศึกษาแบบกระจายอำนาจของประเทศไทย ซึ่งยึดหลักการที่สำคัญ ได้แก่ หลักความเป็นประชาธิปไตย หลักการกระจายอำนาจสู่ประชาชน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักความเป็นกลางทางการเมือง หลัก

ความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง หลักความเป็นมืออาชีพ หลักการตรวจสอบถ่วงดุล หลักนิติบัญญัติ หลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผลทางการศึกษา หลักคุณภาพและมาตรฐาน การศึกษา หลักความมีเอกภาพทางการจัดการศึกษา และหลักการ แบ่งความรับผิดชอบตามความพร้อม ผู้เขียนเห็นควรมีข้อเสนอ สำหรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย ดังนี้

6.3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. ควรให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวง หลักกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา กำหนดหลักสูตรแห่งชาติ ติดตาม ประเมินผล จัดทำสารสนเทศทางการศึกษา และการสนับสนุนงบประมาณในการจัดการศึกษาของชาติ ซึ่งจะให้มีเอกภาพ ทางนโยบาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ตลอดจน สร้างความเท่าเทียมของการให้บริการทางการศึกษามากขึ้น และ ในการจัดการศึกษาควรเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวง ศึกษาธิการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

2. ควรกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมโดยไม่จำกัดเฉพาะการจัดการ ศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเดียว แต่สามารถจัดการศึกษาตลอดชีวิต ที่รวมถึงการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ด้วย โดยเฉพาะแนวโน้มด้านประชากรที่ประเทศไทยจะมีประชากร สูงอายุเพิ่มขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทจัด การศึกษาตลอดชีวิต เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่ง การเรียนรู้ตลอดชีวิต



3. ในการกระจายอำนาจทางการศึกษา ให้ยึดหลักการของการกระจายอำนาจสู่ประชาชน ไม่ใช่การกระจายอำนาจไปให้กับผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กระจายไปให้กับองค์กรบุคคล ดังนั้น ในกรณีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมี "คณะกรรมการการศึกษา" (Board of Education) ที่เป็นคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระ และยึดประโยชน์สูงสุดด้านการศึกษาเป็นหลัก โดยจำนวนกรรมการไม่จำเป็นต้องมากเกินไป แต่ต้องสรรหาจากบุคคลผู้ที่มีคุณธรรม มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา ได้รับการยอมรับนับถือจากสังคม สามารถอุทิศตนเพื่อการศึกษาได้อย่างเต็มที่ และเพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระของคณะกรรมการการศึกษาจากฝ่ายการเมืองการปกครอง จำเป็นต้องมีบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับเรื่องดังกล่าวด้วย เพื่อให้การศึกษาของชาติมีหลักธรรมาภิบาล ปลอดภัยจากการแทรกแซงหรือครอบงำทางการเมือง

ทั้งนี้ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาหรือกองการศึกษาซึ่งทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาและเป็นหัวหน้าสำนักงานต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการศึกษามาก่อน มีวิสัยทัศน์ด้านการศึกษา และมีความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษาอย่างมืออาชีพ

4. ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาควรคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ เช่น เทศบาลจัดการศึกษาภาคบังคับ องค์การบริหารส่วน

จังหวัดจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปและการศึกษาพิเศษ ส่วนการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความสามารถพิเศษ ซึ่งเป็นโรงเรียนต้นแบบหรือโรงเรียนสาธิตด้านใดด้านหนึ่ง เช่น โรงเรียนวิทยาศาสตร์ อาจจัดให้ขึ้นตรงกับส่วนกลาง หรือเป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐ เป็นต้น

5. กระทรวงศึกษาธิการควรกำหนดมาตรฐานชาติ ด้านปัจจัย (Inputs) สำหรับการจัดการศึกษา เช่น จำนวนและวุฒิของครู อาคารสถานที่ อุปกรณ์การเรียนการสอน งบประมาณ ฯลฯ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาให้ได้ตามที่กำหนดในมาตรฐานชาติ

6. ในด้านการบริหารงบประมาณ ควรกำหนดเป็นกฎหมายให้ชัดเจนว่าสัดส่วนงบประมาณเพื่อการศึกษาระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นเท่าไร ทั้งนี้ในระยะแรกควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการดูแลงบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง การพัฒนาบุคลากร ค่าตอบแทนครูอัตราจ้าง อุปกรณ์การเรียนการสอน แหล่งเรียนรู้ สาธารณูปโภค และการสนับสนุนอื่น ๆ ส่วนเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัว งบเงินเดือนบุคลากร และค่าใช้จ่ายด้านวิชาการต่างๆ ตามโครงการพิเศษของรัฐ ควรให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการไปก่อน และส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยควรจัดสรรภาษีอุดหนุนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงสัดส่วนความขาดแคลนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ได้น้อยให้สามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มีรายได้สูง

7. ในด้านการบริหารงานบุคคล ควรมีระบบการบริหารงานบุคคลที่จะทำให้ครูในสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานภาพเป็น "ข้าราชการครู" มีหลักประกันเรื่องโอกาสในการได้รับการพัฒนาและความก้าวหน้าในอาชีพ ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นที่เหมาะสม รวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆ อันพึงได้รับในฐานะเป็นวิชาชีพชั้นสูง และควรกำหนดให้การบริหารงานบุคคลขึ้นกับคณะกรรมการการศึกษาในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงคณะเดียว เพื่อรักษาระดับมาตรฐานวิชาชีพและเปิดโอกาสให้การโอนย้ายถ่ายเทบุคลากรในระดับท้องถิ่นมีขอบเขตกว้างขึ้นกว่าระดับเทศบาล

8. กระทรวงศึกษาธิการควรส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา ตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เช่น จัดให้มี "โครงการรวมพลังพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน" ร่วมกัน โดยเปิดโอกาสให้ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" เข้ามาร่วมกับ "สถานศึกษา" ในการดำเนินการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเตรียมความพร้อมด้านการศึกษาให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีความรู้และประสบการณ์เพียงพอก่อนที่จะมีการถ่ายโอนการศึกษาตามความพร้อมของแต่ละแห่งต่อไป

9. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ควรร่วมกันดำเนินการสรรหา ยกย่อง และให้รางวัล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานดีเด่นด้านการจัดการศึกษาต่อไป เพื่อเป็นต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ รวมทั้งจัดให้มีเวทีนำเสนอผลงานด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความตระหนักในความสำคัญของภารกิจด้านการศึกษาและมีบทบาทในด้านการศึกษามากขึ้น

6.3.2 ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาตลอดชีวิต โดยเฉพาะในการจัดให้มีแหล่งเรียนรู้ เช่น ห้องสมุด ที่อ่านหนังสือ พิพิธภัณฑ์ ศูนย์วิทยาศาสตร์ ศูนย์กีฬา สวนสาธารณะ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ฯลฯ และมีกิจกรรมการเรียนรู้ในแหล่งเรียนรู้เหล่านี้ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายและได้เรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งกว่าการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนเพียงอย่างเดียว

2. ในระหว่างที่เตรียมความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรแต่งตั้งรองนายกฯ ด้านการศึกษา จากผู้ที่มีประสบการณ์ในวงการศึกษามาก่อน และควรเชิญผู้ที่ได้รับการยอมรับนับถือจากสังคมและมีความรู้ประสบการณ์ด้านการศึกษาเป็นที่ปรึกษา ซึ่งจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดการศึกษาอย่างมืออาชีพ รวมทั้งได้รับความร่วมมือจากเครือข่ายทางการศึกษามากขึ้น

3. สถานศึกษาทุกแห่งควรมีสมาคมหรือชมรมผู้ปกครองและครู เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครอง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) โดยตรงและอยู่ในชุมชนให้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง

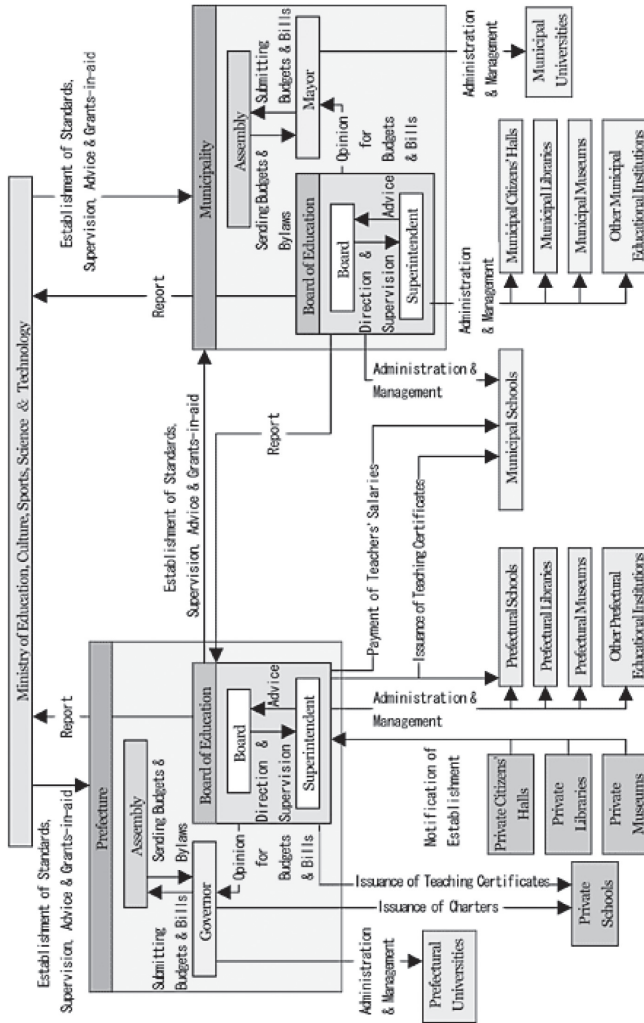
4. ในการประชุมคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดการประชุมแบบเปิดเผยให้บุคคลภายนอกมีโอกาสเข้าร่วมสังเกตการณ์ตามความเหมาะสม

สรุป

ถ้าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทยมี "เจตนาบริสุทธิ์" ที่จะจัดการศึกษาเพื่อเด็กที่เป็นอนาคตของชาติ ไม่ใช่ยึดมั่นถือมั่นที่จะให้องค์กรของตัวเองมี "อำนาจ" ด้าน "เงิน" (การบริหารงบประมาณ) และ "คน" (การบริหารงานบุคคล) แล้วใช้การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยก็น่าจะดำเนินไปอย่างราบรื่น ด้วยความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องปราศจากอคติ และทุกฝ่ายหันมาร่วมมือร่วมใจกันจัดการศึกษา เพราะต่างก็มีเป้าหมายเดียวกัน คือ มุ่งจัดการศึกษาเพื่อให้คนไทยทุกคนในแผ่นดินได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยมีอนาคตของประเทศชาติเป็นเดิมพัน

ภาคผนวก

ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงการศึกษา หอจก และสถานศึกษา



ที่มา : The Ministry of Education, Culture, Sport, Science and Technology, Japan



บรรณานุกรม

- ก่อ สวัสดิพิบูลย์, อีสานเมื่อวันวาน จีระการพิมพ์, 2533
- มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, เอกสาร *โครงการปฏิรูปด้านระบบบริหารและการเงินทางการศึกษา ภายใต้โครงการนำร่องการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาและการจัดการศึกษา* ขั้นพื้นฐาน, เสนอต่อสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้ความช่วยเหลือของธนาคารโลก (ASEM Trust Fund), 2544.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, *รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศไทย*, โดย ดร. วรยุทธ แสงนภาพร, บริษัท ที.พี. พรินท์ จำกัด, 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, *การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*, โดย ดร.จันทนา จันท์บรรจง, บริษัท อมรินทร์ พรินต์ติ้งเอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2543.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, *สรุปผลการประชุมสัมมนางานวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ*, ระหว่างวันที่ 24-25 สิงหาคม 2548, เอกสารโรเนียว.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, *สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการการปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา*, ระหว่างวันที่ 8-9 เมษายน 2549, เอกสารโรเนียว

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, "อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากร
จำแนกรายชั้นเรียน ปีการศึกษา 2548", ใน "สถิติการ
ศึกษา". available at [http://www.thaiedstat.org/
modules.php?name=News&file=article&sid=63](http://www.thaiedstat.org/modules.php?name=News&file=article&sid=63).

Center for Research on International Cooperation in
Educational Development. The University of
Tsukuba (CRICED), Japan. *Educational System
& Practice in Japan*. February, 2006.

Institute for International Cooperation, Japan International
Cooperation Agency. *The History of Japan's
Educational Development, What implications can
be drawn for developing countries today*. March,
2004.

International Review of Curriculum and Assessment
Frameworks Internet Archive. *Japan: Organization/
control of education system*. available at [http://
www.inca.org.uk/japan-organisation-main-
stream.html](http://www.inca.org.uk/japan-organisation-main-stream.html)

Ministry of Education, Science, Sports and Culture, Japan.
Education in Japan 2000 A Graphic Presentation.

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and
Technology (MEXT), Japan. *Progress of Education
Reform*, available at <http://www.mext.go.jp>



Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Japan. *Statistical Abstract (Education, Culture, Sports, Science and Technology)*. 2006 Edition.

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Japan. *Formal Education: Elementary and Secondary Education.*, available at http://www.mext.go.jp/english/org/f_formal_16.htm.

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Japan. *Formal Education: School Facilities*. available at http://www.mext.go.jp/english/org/f_formal_16.htm.

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Japan. *The National Report of Japan August 2004*, The Development of Education in Japan, a report submitted to UNESCO. available at http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Natreps/Nrep_main.htm

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Japan. *Education Law* (Monbukagaku Horei Yoran) 2006.

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Japan. *Japanese Government Policies in Education, Culture, Sports, Science and Technology 2001*.

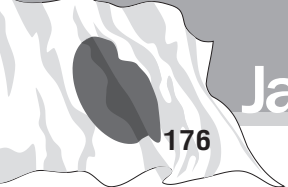
Ministry of Foreign Affairs, Japan. *Japan Fact Sheet. Local Self-Government: Central and Local Government Relationship*. available at <http://web-japan.org/factsheet/local/relation.html>.

Ministry of Foreign Affairs, Japan. *Japan Fact Sheet. Local Self-Government: Local Public Finance*. available at <http://web-japan.org/factsheet/local/finance.html>.

Muta, Hiromitsu. *Deregulation and Decentralization of Education in Japan*. available at <http://www1.worldbank.org/education/global-education-reform/pdf/muta.pdf>

Ninomiya, A., Okatou, T., and Kouno, K. *Education System and Administration (Kyouiku no Seido and Keiei)*. Fukumura Publishing Co. Tokyo, Japan, 1995.

Ogawa, Masato. *Educational Finance Policy and the Law System (Kyoiku Zaisei no Seisaku to Hoseido)*, Eidel Publishing. Tokyo. 1996.



Reischauer, Edwin O. *Japan: The Story of a Nation*
(ฉบับแปลโดย ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. สำนักพิมพ์
กราฟิคอาร์ต. 2525.)

Takakura, Sho and Murata, Yokuo. *Education in Japan,*
A Bilingual Text: Present System and Tasks/
Curriculum and Instruction. Gakken. 1998.

Tokyo Metropolitan Board of Education. *Educational*
Budget 2006. available at [http://www.kyoiku.](http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/gaiyo/yosan.html)
[metro.tokyo.jp/gaiyo/yosan.html](http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/gaiyo/yosan.html)



คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ที่ 105 / 2548

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานโครงการวิจัยการกระจายอำนาจ ทางการศึกษา

ตามที่กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะประธานกรรมการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จัดทำโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศต่างๆ เพื่อเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงแต่งตั้งคณะทำงานโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

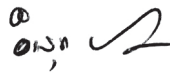
องค์ประกอบ

- | | |
|--|---------------------------------|
| 1. ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข | ที่ปรึกษา |
| 2. ดร. นงราม เศรษฐพานิช | ที่ปรึกษา |
| 3. รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ | ประธาน
คณะทำงาน |
| 4. ดร. ดิเรก พรสีมา | คณะทำงาน |
| 5. รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา รักษ์พลเมือง | คณะทำงาน |
| 6. รองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ หลาบมาลา | คณะทำงาน |
| 7. รองศาสตราจารย์ ดร. จันทนา จันทร์บรรจง | คณะทำงาน |
| 8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปองสิน วิเศษศิริ | คณะทำงาน |
| 9. นายศิริทัต จันทน์คราญ | คณะทำงาน |
| 10. ดร. ประภาพรพรณ ไชยวงษ์ | คณะทำงาน |
| 11. ดร. พิณสุดา สิริธังครี | คณะทำงาน |
| 12. นางสาวเอ็นดู คิริเจียมรัตน์ | คณะทำงาน |
| 13. ดร. วรัยพร แสงนภาพร | คณะทำงาน
และเลขานุการ |
| 14. ดร. ดรฤณี จำปาทอง | คณะทำงานและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 15. นางสาวสมถวิล กาญจนพงศ์กุลช | คณะทำงานและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 16. นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์ | คณะทำงานและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |

อำนาจหน้าที่

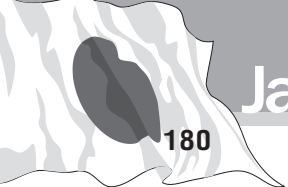
ให้คณะทำงานโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

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



(นายออรุณ จันทวานิช)

เลขาธิการสภาการศึกษา



คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

ดร. อรุณ จันทวานิช	เลขาธิการสภาการศึกษา
ดร. นงราม เศรษฐพานิช	ที่ปรึกษาด้านนโยบายและ แผนการศึกษา
ดร. สุทธศรี วงษ์สมาน	ผู้อำนวยการสำนักนโยบาย และแผนการศึกษา

ผู้ศึกษาวิจัย

ดร. วรียพร แสงนภาพร

ผู้สืบค้นและสนับสนุนข้อมูล

นางสาวเอ็นดู ศิริเจียมรัตน์

คณะผู้จัดทำโครงการ

ดร. วรียพร แสงนภาพร
นางสาวสมถวิล กาญจนพงศ์กุล
นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์

จัดพิมพ์เผยแพร่

โครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา
สำนักนโยบายและแผนการศึกษา
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
99/20 ถนนสุขุทัย เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร 10300

ผู้ประสานการจัดพิมพ์ นางสาวนิตัสมาฮัน วาจิ

เพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรของชาติให้คุ้มค่า
หากท่านไม่ใช่หนังสือเล่มนี้แล้ว
โปรดมอบให้ผู้อื่นนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป