

รายงานผลการวิจัย
รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษา
แบบกระจายอำนาจ

โดย
ดร.กมล สุคประเสริฐ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตรี

คำนำ

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น ถือเป็นนโยบายสำคัญของประเทศไทย ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายหลักทั้ง 3 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กล่าวคือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรมและฝึกอาชีพ รวมทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษารวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ

(4)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสาน ส่งเสริม และ
เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้
กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ อันได้แก่
เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนตำบล
และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการ
จัดการศึกษา

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามกฎหมายทั้ง 3
ฉบับดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การจัดการศึกษา
และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นที่จะต้องสร้างความชัดเจนในหลักการและ
แนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น ทั้งในส่วน
ที่เป็นเขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำ
ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จึงเห็นควร
ให้มีการศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษา
แบบกระจายอำนาจ และได้สนับสนุนทุนวิจัยให้ ดร.กมล
สุดประเสริฐ ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าว

(5)

สำนักงานฯ ใคร่ขอขอบคุณ ดร.กมล สูดประเสริฐ ที่ได้
ทำการศึกษาวิจัยและนำเสนอผลการวิจัยต่อที่ประชุมสัมมนา
และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์
ในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย รวมทั้งเป็น
ประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจโดยทั่วไป

ร. อ. แล. —
ว. —————
(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

(6)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปีอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย สำหรับสังคมไทยในอนาคต และกล่าวถึงการจัดการศึกษาอบรมของรัฐว่า ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน พร้อมด้วยการกำหนดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา ซึ่งก่อให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กล่าวถึงการบริหารและการจัดการศึกษา โดยแยกออกเป็นสามส่วน ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่ 3 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการของเอกชน

การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ : ส่วนกลาง มีองค์กรบริหารการศึกษา คือ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทำหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา

(7)

ศิลปะและวัฒนธรรม รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม โดยมีสื่อองค์กรหลัก คือ (1) สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ (2) คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (3) คณะกรรมการการอุดมศึกษา และ (4) คณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม

การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ : ส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 37 กำหนดให้ “การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย” และให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษามีองค์กรที่ประกอบด้วย คณะกรรมการและสำนักงานในชื่อว่า “คณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา” โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานฯ เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งพิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา ประสานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาใน

(8)

รูปแบบที่หลากหลาย รวมทั้งการกำกับดูแลหน่วยงานด้าน ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการและครู ผู้นำทางศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม นอกจากนี้ ยังกำหนดให้กระทรวงการศึกษาฯ กระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา ทั้งในด้านวิชาการ ด้านบริหารบุคคล ด้านการเงิน และด้านการบริหารทั่วไป

เขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 เป็นองค์กรการศึกษาท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา คู่ขนานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษามีชื่อองค์กรการปกครองท้องถิ่น แต่ทำหน้าที่คล้าย ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลในด้านการจัดการศึกษา

ในเวลาเดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มี กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ประกาศใช้ไปแล้ว โดยได้กำหนดให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ คือ

(9)

เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล
กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ร้อยละ 97 ยังไม่เคยจัดการศึกษาและยังไม่มีการจัดโครงสร้าง องค์กรเพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารและการจัดการศึกษา ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดสถานภาพของเขตพื้นที่การศึกษาว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดอย่างไร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจึงเห็นสมควรให้มีการศึกษาวิจัยและนำเสนอรูปแบบ การบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจสำหรับ ประเทศไทย โดยศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

สหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางมิได้บริหารและจัดการศึกษามาก่อน แต่ในปัจจุบันได้หันมากำหนดเป้าหมายและมาตรฐานระดับชาติ มีการกำหนดนโยบาย วางแผนช่วยเหลือ มลรัฐต่าง ๆ พร้อมด้วยการสนับสนุนด้านงบประมาณ ส่วนความรับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษาเป็นภาระหน้าที่ของมลรัฐทั้ง 50 มลรัฐ กระทรวงการศึกษามลรัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน สนับสนุนด้านหลักสูตร กำหนดเป้าหมาย มาตรฐานหลักสูตร การเรียนการสอน และดูแลการอุดมศึกษาในมลรัฐของตน

(10)

ส่วนการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ต่ำกว่าอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นหน้าที่ขององค์กรการศึกษาท้องถิ่นที่เรียกว่า เขตการศึกษา (School District) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ได้จัดการศึกษาโดยตรง แต่สนับสนุนให้เขตการศึกษาในเขตพื้นที่ของตนเป็นผู้บริหารและจัดการศึกษา นับเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มเติมในบทบาทของการบริหารและการจัดการศึกษามากขึ้น

งบประมาณ งบประมาณของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษานั้นมาจากสามแหล่ง คือ ท้องถิ่น มลรัฐ และรัฐบาลกลาง โดยมีอัตราร้อยละของจำนวนเงินผันแปรไปตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละมลรัฐ ซึ่งมีอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 40 50 และ 10 ตามลำดับ การจัดสรรงบประมาณของเขตการศึกษาก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานด้านการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนเช่นกัน ทำให้มีนโยบายในการกระจายอำนาจให้โรงเรียน/สถานศึกษา และปรับเปลี่ยนบทบาทของเขตการศึกษา จากการควบคุมสั่งการมาเป็นการสนับสนุนทางวิชาการมากขึ้น

การประกันคุณภาพ องค์กรบริหารการศึกษาในระดับต่าง ๆ ได้ส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนทุกแห่งในสหรัฐฯ มีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษา โดยให้โรงเรียนพยายามดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียน โรงเรียนมีสภาที่ปรึกษาโรงเรียน (School Advisory Council หรือ

SAC) ซึ่งนับเป็นการบริหารจัดการศึกษาในพื้นที่ (Site-Based Decision-Making - SBDM หรือ School-Based Management - SBM) ทำให้โรงเรียนมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และมาตรฐาน พร้อมด้วยแผนปรับปรุงโรงเรียนหรือแผนกลยุทธ์ที่สามารถนำนวัตกรรมต่าง ๆ มาสร้างหรือปรับหลักสูตรการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับความต้องการของนักเรียน ชุมชน ในท้องถิ่น และสนองต่อนโยบายของมลรัฐและรัฐบาลกลาง ซึ่งนับเป็นการประกันคุณภาพของโรงเรียนของตน

สหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) การบริหารและการจัดการศึกษาของสหราชอาณาจักรแบ่งเป็นแคว้นปกครองต่าง ๆ ได้แก่ อังกฤษ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และสกอตแลนด์ มีอิสระในการบริหารการศึกษาของตนเอง ทุกแคว้นมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในระดับชาติ ได้แก่ กระทรวงการศึกษาและการจ้างงานในอังกฤษ กรมการศึกษาในเวลส์ กรมการศึกษาแห่งไอร์แลนด์เหนือ และทบวงการศึกษาและอุตสาหกรรมแห่งสกอตแลนด์

รัฐบาลอังกฤษ มิได้ดำเนินการบริหารจัดการศึกษา กระทรวงการศึกษาและการจ้างงานของรัฐบาลอังกฤษเป็นเพียงผู้กำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษาระดับชาติ จัดตั้งงบประมาณเพื่อช่วยเหลือสถานศึกษา และติดตามประเมินผลการศึกษา (ประเมินภายนอก) ในแคว้นของตน การบริหารการ

(12)

ศึกษาระดับท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEA) ในอังกฤษและเวลส์ คณะกรรมการการศึกษาและห้องสมุด (Education and Library Boards) ในไอร์แลนด์เหนือ และองค์การบริหารท้องถิ่นในสกอตแลนด์ (Scottish Local Authorities)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เมือง (Country) หรือเทศบาล (Municipality) มิได้ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา แต่รัฐบาลกลางสนับสนุนให้จัดตั้งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ในเมืองและมีอาณาเขตตามเมืองนั้น ๆ มีหัวหน้าเจ้าหน้าที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการการศึกษา (Chief Education Officer หรือ Director of Education) เป็นผู้บริหารงาน ภายใต้คณะกรรมการการศึกษา แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการการศึกษาขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น จะได้รับการจัดสรรและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษาซึ่งมาจากสภาท้องถิ่น องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ทุกแห่งมีคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) แม้ว่าจะไม่มีข้อบังคับให้จัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาก็ตาม คณะกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิกสภา (เช่น สภาเทศบาล หรือสภาจังหวัด) ที่ได้รับเลือกตั้ง (เป็นส่วนใหญ่) และกรรมการที่มีประสบการณ์ในด้านการศึกษาหรือคุ้นเคยกับสถานะการศึกษาในท้องถิ่น

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่อง โดยทำหน้าที่ในการประสานงานและให้การสนับสนุนการจัดการศึกษามากกว่าจะเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาเอง

การบริหารงบประมาณ รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานทางการศึกษาในระดับชาติ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและสถานศึกษา โดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นให้แก่โรงเรียนที่อยู่ในความดูแล ส่วนโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางโดยตรง องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนกลางและรายได้ของท้องถิ่นให้แก่โรงเรียน ตามสูตรการจัดสรรเงินซึ่งเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณ โดยกระจายอำนาจให้โรงเรียนรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณของตนเอง

การบริหารงานวิชาการ รัฐบาลกลางในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ได้จัดให้มีหลักสูตรแห่งชาติเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาสำหรับโรงเรียนของรัฐและองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ส่วนในสกอตแลนด์ไม่มีหลักสูตรแห่งชาติ มีเพียงแนวทางระดับชาติที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ หลักสูตรระดับชาติประกอบด้วยวิชาแกนกลาง (core) วิชาพื้นฐาน และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ภายใต้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (governing

(14)

body) มีอำนาจในการบริหารหลักสูตรและเลือกใช้รูปแบบการบริหารหลักสูตรในรายละเอียดได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องเป็นผู้นำทางวิชาการมากขึ้น

การประกันคุณภาพ ในระดับชาติ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบคุณภาพการศึกษาในโรงเรียน คือ สำนักงานมาตรฐานการศึกษา (The Office for Standard in Education : OFSTED) ในอังกฤษ สำนักงานผู้ตรวจการของสมเด็จพระราชินี ในเวลส์ และในสกอตแลนด์ ส่วนในไอร์แลนด์เหนืออยู่ในความรับผิดชอบของกรมการศึกษาไอร์แลนด์เหนือ OFSTED เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำงานใกล้ชิดกับกระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน มีหน้าที่ตรวจเยี่ยมโรงเรียน เพื่อศึกษาและหาจุดแข็งจุดอ่อนของโรงเรียน และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข โดยตรวจเยี่ยมโรงเรียนทุกโรงเรียนในอังกฤษในรอบ 4 ปี การตรวจเยี่ยมทำในรูปคณะบุคคลที่เรียกว่า คณะผู้ตรวจการ (inspection team)

ในอังกฤษและเวลส์ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบในการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาของตน องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น อาจให้บริการคำปรึกษา เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในโรงเรียน ให้การแนะแนวแก่ครูเกี่ยวกับวิธีการสอนและอุปกรณ์การสอน อาจจัดหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพสำหรับครูที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ หรือช่วยเหลือโรงเรียนในการแก้ไขข้อบกพร่อง

การบริหารงานบุคคล พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School Governing Body) ในการคัดเลือก แต่งตั้ง การส่งพนักงาน หรือ ให้ออกจากงานของบุคลากรทั้งฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายสนับสนุน การสอน และผู้บริหารสถานศึกษา นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังดูแลเกี่ยวกับการควบคุมวินัย การลงโทษทางวินัย และการ ร้องทุกข์ ซึ่งอาจดำเนินภายใต้การให้คำปรึกษาแนะนำของ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารสถาน ศึกษาอาจจะมอบอำนาจให้กรรมการคนใดคนหนึ่งหรือคณะใด คณะหนึ่งหรือผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่งตั้งหรือให้บุคลากรฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายสนับสนุนออกจาก ตำแหน่ง ส่วนการแต่งตั้งผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะแต่งตั้งคณะกรรมการ คัดเลือกผู้บริหารขึ้นมาดำเนินการ ในการแต่งตั้งบุคลากรใน ตำแหน่งต่าง ๆ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นอาจให้คำ แนะนำแก่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาได้ แต่การตัดสินใจ ขั้นสุดท้าย คณะกรรมการฯ เป็นผู้ชี้ขาด

ญี่ปุ่น หน่วยงานระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ต่างผูกพันและมีบทบาทร่วมกันในการบริหารจัดการศึกษาของ ท้องถิ่น กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ กีฬา และวัฒนธรรม (Ministry of Education, Science, Sports and Culture- MESSC) ทำหน้าที่แนะนำ ให้คำปรึกษา และช่วยเหลือคณะกรรมการ

(16)

การศึกษาท้องถิ่น (local boards of education) ซึ่งแยกเป็นระดับจังหวัดและระดับเทศบาล

คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนคนหูหนวกตาบอด และผู้ด้อยความสามารถ ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ และสถานศึกษาอื่น ๆ ที่จัดตั้งโดยจังหวัด ส่วนคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล จัดการศึกษาโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาตอนต้น และสถานอื่น ๆ ที่เทศบาลจัดตั้งขึ้น คณะกรรมการการศึกษาซึ่งรับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษาท้องถิ่นทั้งในจังหวัดและเทศบาลนั้นจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ในปี 1997 ประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด 47 แห่ง (จากคณะกรรมการการศึกษาทั้งหมด 3,421 แห่ง) สมาชิกของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและเทศบาลมาจากบุคคลหลายอาชีพ ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัดหรือเทศบาล แล้วแต่กรณี บทบาทของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นคือ การตัดสินใจในนโยบายทั้งหมดในท้องถิ่น และให้ศึกษาธิการเขตดำเนินการตามนโยบายนั้น ๆ

บทบาทและหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการฯ คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด และเทศบาลนั้น แตกต่างกันไป ตามกฎ ข้อบังคับ เช่น รัฐบาลกลาง มีหน้าที่กำหนดเกณฑ์สำหรับจัดตั้งโรงเรียน และแนวทางการจัดหลักสูตรการศึกษา

(17)

ตามกฎหมายการศึกษา ซึ่งเป็นการบริหารการศึกษาโดยรวม ในขณะที่คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มีหน้าที่บริหารการศึกษา เฉพาะโรงเรียนในสังกัด

งบประมาณการศึกษา ที่ท้องถิ่น คือ จังหวัด หรือเทศบาล รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในอัตราใกล้เคียงกับรัฐบาลกลาง เช่น เงินเดือนครู รัฐบาลอุดหนุนร้อยละ 50 ที่เหลือ จังหวัดหรือเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบจ่าย ค่าก่อสร้างอาคารของ โรงเรียนการศึกษาภาคบังคับ รัฐบาลกลางจ่ายระหว่างร้อยละ 50 - 55 ส่วนที่เหลือเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบจ่าย เป็นต้น

งานวิชาการ กระทรวงการศึกษาฯ เป็นผู้กำหนดมาตรฐาน หลักสูตรและมาตรฐานหลักสูตรแห่งชาติ สำหรับชั้นอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา และโรงเรียนแต่ละแห่งจัด หลักสูตรของตนเอง โดยยึดหลักสูตรแห่งชาติที่กระทรวง การศึกษาฯ กำหนด

งานบุคลากร ครูในโรงเรียนรัฐ (แห่งชาติ) เป็นข้าราชการ แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ครูโรงเรียนรัฐของท้องถิ่น (จังหวัดหรือ เทศบาล) เป็นข้าราชการจังหวัดหรือเทศบาล ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดหรือเทศบาลแล้วแต่กรณี

สาธารณรัฐเกาหลี การบริหารและจัดการศึกษาระดับชาติ มีกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบ โครงสร้างของกระทรวง ศึกษาธิการแบ่งเป็น 3 สำนักงาน (Office) คือ สำนักงาน วางแผนและจัดการ สำนักงานประถมและมัธยมศึกษา และ

(18)

สำนักงานอุดมศึกษาและ 4 สำนัก (bureau) คือ สำนักวางแผน และนโยบายการศึกษา สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น สำนัก การศึกษาตลอดชีวิต และสำนักจัดการสารสนเทศการศึกษา

การบริหารและการจัดการศึกษาระดับท้องถิ่น สาธารณรัฐเกาหลีมีแนวคิดในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดย ให้มีการจัดตั้งสำนักงานการศึกษาขึ้นในเมืองใหญ่ 7 เมือง และ ในจังหวัดอีก 9 จังหวัด และเทศบาล 181 แห่ง แต่ละ สำนักงานมีคณะกรรมการการศึกษาที่ได้รับการคัดเลือกจากสภา ท้องถิ่น โดยมีจำนวนระหว่าง 7 ถึง 15 คน และไม่น้อยกว่า ครึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ทางการสอนหรือบริหารการ ศึกษาไม่น้อยกว่า 10 ปี และมีผู้อำนวยการหรือศึกษาธิการเขต (Superintendent) ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการการศึกษา โดยคัดเลือกจากผู้ที่มีประสบการณ์ในงานทางการศึกษาไม่น้อยกว่า 15 ปี ให้อยู่ในวาระได้คราวละ 4 ปี

คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น มีหน้าที่กำหนดนโยบาย การดำเนินงานการศึกษาในท้องถิ่นของตน ตรวจสอบการดำเนินงาน การศึกษาในท้องถิ่น และประสานงานกับสภาประจำเมือง กับองค์กรการศึกษาท้องถิ่น

งบประมาณ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีมีพันธะผูกพันในการ จัดสรรงบประมาณทางการศึกษาให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นผ่าน กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ในปี ค.ศ. 1997 งบประมาณทางการศึกษาของสาธารณรัฐ

(19)

เกาหลีสูงถึงร้อยละ 4.8 ของรายได้ประชาชาติ โดยงบประมาณที่กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น สูงถึงร้อยละ 50.6 ของยอดงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับ

งบประมาณที่ใช้ดำเนินการทางการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่ง งบประมาณร้อยละ 83 - 84 มาจากงบอุดหนุนของรัฐบาลกลาง ซึ่งชี้ให้เห็นว่า แม้ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการตัดสินใจทางการศึกษาด้วยตนเอง แต่ยังคงพึ่งพิงการอุดหนุนจากส่วนกลางอยู่มาก ดังนั้น ส่วนกลางจึงต้องมีบทบาทในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้

การบริหารงานวิชาการ หลักสูตรการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีมี 2 ส่วน คือ หลักสูตรส่วนกลาง และหลักสูตรส่วนท้องถิ่น ส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่พัฒนาหลักสูตรและสื่อ โดยมีสถาบันพัฒนาการศึกษาของเกาหลี (Korean Education Development Institute-KEDI) ทำหน้าที่วิจัยพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน ส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาของตนเองได้ ดังนั้น โรงเรียนสามารถปรับเนื้อหาหลักสูตรการเรียนการสอนของตนเองได้

การประกันคุณภาพการศึกษา สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นต้องได้รับการประเมินจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยพิจารณาจากการปฏิรูปชั้นเรียน การจัดการศึกษาที่เน้นความสำคัญของผู้บริหาร การให้ความสำคัญแก่สวัสดิการทางการศึกษา การจัดระบบเกื้อหนุนระบบการศึกษาและเจตนาารมณ์ในการปฏิรูปการศึกษา

(20)

การบริหารงานบุคคล บุคคลที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนของรัฐบาลกลาง (National School) จะสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ บุคคลที่อยู่ในโรงเรียนรัฐบาลท้องถิ่น จะสังกัดสำนักงานท้องถิ่น ส่วนบุคลากรในโรงเรียนเอกชนจะอยู่ในความดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบ อำนาจในการบริหารบุคลากรในโรงเรียนนั้น อยู่ภายใต้อำนาจของสภาโรงเรียนและผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น

โดยสรุปการบริหารและจัดการศึกษาของประเทศเหล่านี้ รวมถึงประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทย ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและสถานศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการการศึกษา และคณะกรรมการโรงเรียน

ข้อเสนอแนะ : รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทย

จากการศึกษารูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทย ตามที่มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และรูปแบบของประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่าทุกประเทศกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ให้คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดำเนินการบนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ คือ หลักการด้านนิติบัญญัติ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการความเป็นกลางทางการเมือง

หลักการความเป็นมืออาชีพอของบุคลากร หลักการความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และหลักการประกันคุณภาพ

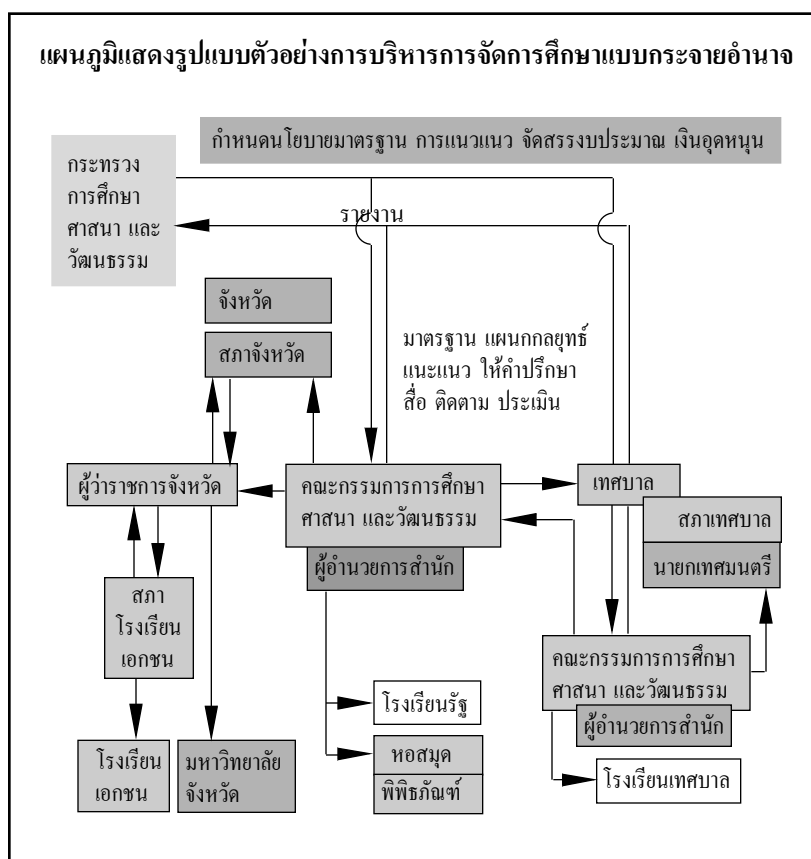
รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทย จึงควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทำหน้าที่กำกับดูแล โดยลดภาระหน้าที่ในการบริหารการจัดการศึกษาลง พร้อมโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในแต่ละเขตดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด โดยเขตพื้นที่การศึกษาควรจัดเป็นองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่รัฐกำหนดขึ้นในแต่ละจังหวัด โดยรวมหน่วยงานการศึกษาของกระทรวงการศึกษาที่มีอยู่แล้วในจังหวัดเข้าด้วยกัน และมีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (คสช.) เขตพื้นที่พร้อมทั้งผู้อำนวยการเขต ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ กำหนด เขตพื้นที่การศึกษาอาจมีจำนวนตามจำนวนจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมชุดหนึ่งสามารถปฏิบัติงานให้เขตพื้นที่การศึกษารวมกันได้ด้วย โดยอาจพิจารณาให้เป็นเขตการศึกษาพิเศษหรือเขตพื้นที่การศึกษารวม (Unified School District) ไปก่อน ให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและมหานคร (กทม.) ทุกเขต

(22)

พื้นที่การศึกษาเหล่านี้ต้องร่วมมือกับสถานศึกษาในการบริหาร และจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งในด้านวิชาการ งานบุคคลและงบประมาณ ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมท้องถิ่น ในเทศบาลและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นด้วย ดังแผนภูมิ



สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(3)
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(6)
บทที่ 1 บทนำ	1
วัตถุประสงค์	10
นิยามศัพท์	11
บทที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษา	
แบบกระจายอำนาจในต่างประเทศ	14
สหรัฐอเมริกา	16
สหราชอาณาจักร	33
ญี่ปุ่น	48
สาธารณรัฐเกาหลี	74
ข้อสรุปหลักการในการบริหาร	
และการจัดการศึกษาในต่างประเทศ	86
บทที่ 3 การบริหารและการจัดการศึกษา	
ของประเทศไทย	96
ความเป็นมา และภูมิหลัง	96
การบริหารและการจัดการศึกษาตาม	
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ	
พ.ศ. 2542	104

(24)

	การบริหารและการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	116
บทที่ 4	สรุปและข้อเสนอแนะ	129
	สรุป	129
	ข้อเสนอแนะ : รูปแบบการบริหารและการจัดการ ศึกษาแบบกระจายอำนาจของประเทศไทย	149
	บรรณานุกรม	164
ภาคผนวก		167
	สรุปผลการสัมมนาเรื่อง การบริหาร และการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ	169

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1	กลไกการบริหารและการจัดการศึกษา ระดับชาติของสหรัฐอเมริกา
	31
แผนภูมิที่ 2	โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษา ของมลรัฐในสหรัฐอเมริกา
	32
แผนภูมิที่ 3	โครงสร้างการบริหารการศึกษา ระดับชาติในสหราชอาณาจักร
	37
แผนภูมิที่ 4	โครงสร้างการบริหารการศึกษาของอังกฤษ
	38
แผนภูมิที่ 5	โครงสร้างการบริหารการศึกษา ระดับชาติในญี่ปุ่น
	50
แผนภูมิที่ 6	สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณของกระทรวง ศึกษาธิการ ปีงบประมาณ 1998
	65
แผนภูมิที่ 7	สัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 1997 ของจังหวัดอิราบายากิ
	69
แผนภูมิที่ 8	ความสัมพันธ์ทางการศึกษาของส่วนกลาง/ ระดับชาติกับส่วนท้องถิ่น/ระดับท้องถิ่น
	78
แผนภูมิที่ 9	ภาพรวมระบบงบประมาณทางการศึกษา ของสาธารณรัฐเกาหลี
	81
แผนภูมิที่ 10	การกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา
	108

(26)

แผนภูมิที่ 11	โครงสร้างการบริหารของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	109
แผนภูมิที่ 12	โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร	122
แผนภูมิที่ 13	โครงสร้างความสัมพันธ์ของกระทรวง มหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ในการจัดการศึกษา	128
แผนภูมิที่ 14	รูปแบบการบริหารการจัดการศึกษา แบบกระจายอำนาจ	152

บทที่ 1

บทนำ

ประเทศไทยตระหนักดีถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น และได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษาจากแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้เป็นแบบกระจายอำนาจตลอดมา ดังจะเห็นได้จากแผนการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2517 ที่ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ด้วย และรัฐบาลที่ผ่านมามากมายก็ได้ถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น เช่น แผนกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปี พ.ศ. 2535 เป็นต้น และในการจัดทำแผนระยะยาวต่าง ๆ ทั้งแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ก็ได้มีการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ อย่างชัดเจน แต่ก็ยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมที่สมบูรณ์ได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่จะเกิดผลกระทบกับหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจน ต้องใช้เวลาในการเตรียมความพร้อมทุกด้าน แต่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้นโยบายและแผนดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

บัดนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังท้องถิ่น การกำหนดไว้ในกฎหมายเช่นนี้ทำให้เชื่อมั่นได้ว่า การบริหารการศึกษาของประเทศไทยในอนาคตอันใกล้จะเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบของการกระจายอำนาจอย่างจริงจังและบรรลุผลสำเร็จอย่างแน่นอน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้กำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ไว้ในมาตรา 43 ของหมวดที่ 3 ดังนี้

“**มาตรา 43** บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่ กฎหมายบัญญัติ”

หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้บรรจุสาระ บัญญัติที่สำคัญด้านการศึกษาไว้ในมาตรา 81 ดังนี้

“มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษา อบรม และสนับสนุนให้ เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมาย การศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความ เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝัง จิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุน การค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ”

นอกจากนี้ ในมาตรา 289 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรม และการ ฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้อง ไม่ขัดกับมาตรา 43 และมาตรา 81 ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 81 ดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ ถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา ซึ่งได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการในบททั่วไปไว้หลายประการ โดยในการจัดการศึกษานั้น ได้กำหนดให้ยึดหลักดังความในมาตรา 8 และ มาตรา 9 คือ

มาตรา 8 วรรค (2) ได้กำหนดว่า

“ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา”

และในมาตรา 9 วรรค (2) กำหนดว่า

“ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังได้กล่าวถึงการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ในหมวด 5 ซึ่งจำแนกไว้เป็นสามส่วน โดยในส่วนที่ 1 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ

มาตรา 31 กำหนดให้กระทรวงมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

มาตรา 32 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นคณะ
บุคคลตั้งองค์กร คือ สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
แห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการ
อุดมศึกษา และคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม

เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนิน
ไปด้วยดี มาตรา 37, 38, 39 และ 40 ได้กำหนดแนวทางการ
บริหารจัดการสถานศึกษาของรัฐ ตามรูปแบบการ
บริหารใหม่ โดยในมาตรา 37 กำหนดว่า “การบริหารและการจัดการศึกษาขั้น
พื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา...” และมาตรา 38 กำหนดว่า “ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา
ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
เขตพื้นที่ศึกษามีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล...”

มาตรา 39 ได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง
ไว้อย่างชัดเจนว่า

“ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ
ศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ
การบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา
ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาใน
เขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง”

ยิ่งกว่านั้นมาตรา 40 ยังกำหนด “ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ”

ส่วนที่ 2 ของหมวด 5 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน มาตรา 41 - 42 ว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) และให้กระทรวงฯ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 42)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 มาตรา 16, 17 และ 18 ดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง... (5) การสาธารณสุข... (9) การจัดการศึกษา... (31) กิจการอื่น ๆ

มาตรา 17 ภายใต้งบบังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด... (6) การจัดการศึกษา... (29) กิจการอื่น ๆ

มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 30 (1) และ (2) ยังกำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ การบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาสี่ปีและสิบปี รวมทั้งกำหนด ขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 7,953 แห่ง ได้แก่ เทศบาล 1,129 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 75 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 6,747 แห่ง กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง และเมืองพัทยาอีก 1 แห่ง อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (7,822 แห่ง หรือร้อยละ 98.35) ยังไม่เคยจัดการศึกษา ได้แก่ อบต. อบจ. และเทศบาลใหม่ที่ยกฐานะ จากสุขาภิบาล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ จำเป็นที่จะต้องจัดโครงสร้างองค์กรการบริหารและการจัดการ ศึกษาให้พร้อมที่จะดำเนินการทางการศึกษาที่เป็นสากลในรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่องค์กร การศึกษาท้องถิ่น เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหาร และ การจัดการศึกษาที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต ตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา ในปัจจุบันมีจำนวนเพียง 131 แห่ง ซึ่งน้อยมากเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั้งหมด และการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ก็ยังไม่สมบูรณ์ในรูปแบบขององค์กรการศึกษาท้องถิ่นที่จะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระบบ

ในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องมี “คณะกรรมการการศึกษา” ซึ่งเป็นองค์กรการศึกษาขั้นวิชาชีพที่มีประสิทธิภาพ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่การศึกษาที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ การจัดการศึกษาขององค์กรการศึกษาท้องถิ่นจะต้องมีความริเริ่มที่เป็นอิสระทั้งในด้านการวางแผนงาน การพัฒนาหลักสูตร และการพัฒนากระบวนการเรียนการสอน การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการจัดหารายได้ทรัพยากรและสื่อการเรียนการสอนให้เพียงพอ

แนวคิดในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามกฎหมายหลักทั้งสามฉบับ ถือได้ว่าเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างดี แต่ในทางปฏิบัติจำเป็นต้องทำความเข้าใจและสร้างแนวทางและหลักการร่วมกัน เพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งและความข้องใจแก่ครู อาจารย์ ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะเป็นผลเสียต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยในอนาคตได้

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จึงเห็นควรมีการศึกษาวิจัย เพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจจากประสบการณ์ของต่างประเทศ และหารูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นดำเนินไปอย่างประสบความสำเร็จ บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบ ระบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจขององค์กรการศึกษาท้องถิ่นของประเทศไทย และต่างประเทศ

2. เพื่อเสนอรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับบริบทของประเทศไทย

ขอบเขตการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ ในประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทย โดยครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

1.1 การจัดโครงสร้างองค์กรการบริหารการศึกษาแบบกระจายอำนาจ และการบริหารงาน ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และการประกันคุณภาพ

1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรศึกษาท้องถิ่นและคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น

1.3 องค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการและผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น

2. วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรการศึกษาท้องถิ่นในประเทศไทย และต่างประเทศ

3. เสนอรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรการศึกษาท้องถิ่นในประเทศไทย โดยมีองค์ประกอบในด้านหลักการการจัดการศึกษาท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารการศึกษา อำนาจหน้าที่ขององค์กรการศึกษาท้องถิ่นหรือคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น ที่สัมพันธ์กับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ (กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล)

นิยามศัพท์

การกระจายอำนาจ หมายถึง กระบวนการที่ระดับล่างของวงราชการได้รับมอบอำนาจจากหน่วยเหนือ ให้ตัดสินใจในเรื่องการใช้ทรัพยากรขององค์กรได้เอง ซึ่งในกรณีของประเทศไทย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้กระทรวงฯ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยัง คณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

องค์กรการศึกษาท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ บริหารและจัดการศึกษาในระดับล่างของวงราชการ เช่น เขตพื้นที่ การศึกษา เป็นต้น

คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น เป็นองค์คณะบุคคลที่ ประกอบกันขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาในท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่ปฏิบัติ งานของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น เช่น สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ในกรณีของประเทศไทย เป็นต้น

ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาหรือศึกษาธิการเขต หมายถึง ผู้ที่เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ การศึกษาท้องถิ่น และทำหน้าที่หัวหน้าหรือผู้บริหารสำนักงาน การศึกษาท้องถิ่น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

วิธีการดำเนินงาน

1. ศึกษาข้อมูล โดยการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต (internet) และข้อมูลจากรายงานผลการวิจัย รายงานการสัมมนา และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. ประชุมปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูล และระดมความคิดเห็นจากผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อปรับปรุงข้อมูลให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น
3. วิเคราะห์และเสนอรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในประเทศไทย
4. เสนอรายงานวิจัยรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ ต่อที่ประชุมสัมมนา เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากที่ประชุมสัมมนา และนำข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะจากการสัมมนาปรับปรุงรายงานวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้องค์ความรู้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจจากประสบการณ์ของต่างประเทศ ได้แนวคิดและรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับบริบทในประเทศไทย ซึ่งจะช่วยให้องค์กรการศึกษาท้องถิ่น/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ บรรลุตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต่อไป

บทที่ 2

การบริหารและการจัดการศึกษา แบบกระจายอำนาจในต่างประเทศ

ก่อนเข้าสู่ปีสหัสวรรษ 2000 ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ล้วนให้ความสำคัญในการปฏิรูปและปรับรูปโครงสร้างการศึกษา ทั้งนี้เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาให้แก่ประชาชนพลเมืองของตน หลายประเทศมุ่งเน้นการปฏิรูปการศึกษาไปที่การกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นในระดับจังหวัดหรือเมืองในรูปของคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) สภาการมีส่วนร่วม และสภาเขตการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ในขณะที่หลายประเทศที่มีการกระจายอำนาจให้เมืองหรือจังหวัดบริหารและจัดการศึกษาอยู่แล้วได้กระจายอำนาจให้โรงเรียนและสถานศึกษารับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อประกันคุณภาพการศึกษาของตนมากขึ้น

แนวคิดในการกระจายอำนาจเพื่อสร้างระบบประชาธิปไตยจากการมีส่วนร่วมทางการศึกษาของประชาชนเห็นได้ชัด

ในประเทศที่พัฒนาแล้วโดยทั่วไป ในทวีปยุโรป ประเทศเบลเยียมจัดตั้งสภาเขตขึ้นในปี 1992 ที่เรียกชื่อว่า Conseils de Zone จัดเป็นสภาการมีส่วนร่วมของเบลเยียม ในขณะที่ประเทศเดนมาร์กและสเปน จัดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากสภาเทศบาลสู่คณะกรรมการ โรงเรียน ประเทศกรีก จัดให้มีคณะกรรมการการศึกษาขึ้นทุกระดับ ทั้งในระดับชาติ จังหวัด และเทศบาล ในประเทศฝรั่งเศส จัดแบ่งภาระหน้าที่ โดยให้โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ไปอยู่ภายใต้สภาบริหารโรงเรียนท้องถิ่นที่เรียกว่า Conseil d'administration มาตั้งแต่ 30 สิงหาคม 1985 และอังกฤษซึ่งมีองค์กรการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities-LEAs) เป็นผู้บริหารและจัดการศึกษาอยู่แล้ว กระทรวงการศึกษาและจ้างงานของรัฐบาลกลาง ก็พยายามลดบทบาทของ LEAs โดยให้ LEAs มอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการ โรงเรียนและสถานศึกษา ที่มีชื่อว่า Board of Governors มากขึ้น

ประเทศในเอเชียและแปซิฟิก เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เกาหลี รวมทั้งประเทศไทย ต่างให้ความสนใจในการกระจายอำนาจสู่ชุมชนและโรงเรียน/สถานศึกษา ซึ่งเป็นเสาหลักหรือผู้มีผลประโยชน์ต่อผู้เรียนโดยตรง และเปลี่ยนภาพขององค์กรหน่วยเหนือที่เคยทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา ให้มาเป็นหน่วยสนับสนุน ติดตามและประเมินผลงานทางด้านวิชาการอย่างเต็มที่ การบริหารและการจัดการศึกษาในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีรูปแบบที่ควรแก่การศึกษาวิเคราะห์ เพื่อประโยชน์

ของการพัฒนารูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาของไทย
ในอนาคต

สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศ
สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี
มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

การบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสาธารณรัฐ
ประกอบด้วยมลรัฐ 50 มลรัฐ และเขตปกครองอิสระอันเป็นที่ตั้ง
เมืองหลวง (วอชิงตัน ดี ซี) บริหารราชการในรูปแบบของการ
กระจายอำนาจ มีรัฐบาลกลางที่เรียกว่า Federal Government มี
รัฐบาลมลรัฐที่เรียกว่า State Government และรัฐบาลท้องถิ่น
ที่เรียกว่า Local Government ที่มีชื่อต่าง ๆ กัน เช่น เมืองขนาด
ต่าง ๆ (Country หรือ Parish และ Borough ในบางมลรัฐ)
ในพื้นที่ที่มีประชาชนอยู่หนาแน่น จะมีการบริหารแบบเทศบาล
ซึ่งมีทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

รัฐบาลกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการ
ภายนอกประเทศ การแทรกแซงการบริหารกิจการในมลรัฐต่าง ๆ
อาจปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
และโดยการยินยอมของมลรัฐ รัฐบาลกลางมีกระทรวง
ศึกษาธิการทำหน้าที่ประสานงานการศึกษากับต่างประเทศและ

มลรัฐต่าง ๆ เป็นสำคัญ พร้อมด้วยการจัดโครงการเพื่อสนับสนุนมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมงานการศึกษาขึ้นอยู่กับกระทรวงสาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิการ (Department of Health, Education and Welfare) ต่อมาเห็นความสำคัญของการศึกษามากขึ้นจึงได้แยกการศึกษามาจัดตั้งเป็นกระทรวงระดับชาติขึ้น โดยใช้ชื่อว่า Department of Education มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการภายใต้ชื่อว่า Secretary of Education การศึกษาในระดับชาตินี้ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และมาตรฐานการศึกษาระดับชาติขึ้น เพื่อเป็นกรอบให้มลรัฐต่าง ๆ ได้พิจารณาปรับปรุงการศึกษาตามความเหมาะสมของตน

รัฐบาลมลรัฐ ทุกมลรัฐมีรัฐบาลมลรัฐ และมีเมืองหลวงของแต่ละมลรัฐในการบริหารงานสาขาต่าง ๆ ของตนเอง เช่น กิจการตำรวจ การบริการสาธารณสุข และการศึกษา เป็นต้น และประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่น เมือง และเทศบาลต่าง ๆ รัฐบาลมลรัฐรับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษา ภายใต้กระทรวงการศึกษาที่ชื่อว่า Department of Education ซึ่งบริหารโดยสภาการศึกษา (State Board of Education) และมีรัฐมนตรีหรือศึกษาธิการของมลรัฐ (Commissioner หรือ State Superintendent) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นกัน ในปัจจุบันกระทรวงการศึกษาของมลรัฐจะทำงานในด้านการกำหนดนโยบาย งานวิชาการ เช่น การกำหนดและพัฒนามาตรฐานการศึกษาสำหรับมลรัฐ และการติดตามประเมินผลการศึกษา เป็นต้น

สหรัฐอเมริกาจึงมีกระทรวงการศึกษาที่ทำหน้าที่วางนโยบายและบริหารการศึกษาทั้ง 50 มลรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ตามเมืองหลวงของแต่ละมลรัฐ แต่บางมลรัฐอาจไม่ได้ตั้งอยู่ที่เมืองหลวง เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีเมืองใหญ่ เช่น ลอสแอนเจลิส แซนแฟรนซิสโก แต่กระทรวงการศึกษาตั้งอยู่ที่เมืองหลวงแซคราเมนโต (Sacramento) มลรัฐโคโลราโด กระทรวงการศึกษาตั้งอยู่ที่เมืองหลวงเดนเวอร์ (Denver) มลรัฐนิวยอร์กซึ่งมีเมืองมหานครนิวยอร์กนั้น กระทรวงการศึกษาตั้งอยู่ที่เมืองหลวงแอลบานี (Albany) มลรัฐอิลลินอยส์ที่มีนครชิคาโกนั้น กระทรวงการศึกษากลับตั้งอยู่ที่เมืองหลวงสปริงฟิลด์ (Springfield) และมลรัฐฟลอริดาซึ่งมีเมืองขนาดใหญ่คือไมอามีนั้น กระทรวงการศึกษาของมลรัฐนี้ก็ตั้งอยู่ที่เมืองแทลลาแฮสซี (Tallahassee) เป็นต้น

รัฐบาลท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เมืองและเทศบาล ที่เรียกว่า Local Government เป็นองค์การระดับล่างสุดของการบริหารของสหรัฐอเมริกา ในชื่อของ County, Parish หรือ Borough ตามแต่ละมลรัฐจะเรียก แต่ส่วนใหญ่จะเรียกว่า เมืองหรือเคาน์ตี (County) สหรัฐอเมริกามีแนวคิดที่จะสร้างระบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาให้มากที่สุดตามปณิธานที่ว่า :

“การศึกษาเป็นความผูกพันของรัฐบาลกลาง ความรับผิดชอบทางการศึกษาเป็นเรื่องของมลรัฐ และภาระหน้าที่การบริหาร และการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของท้องถิ่น”

(Education, Americans say, is a national concern, a state responsibility, and a local function-- Stevenson 1987:47)

องค์กรการศึกษาท้องถิ่น สหรัฐอเมริกาได้จัดให้มีองค์กรการศึกษาท้องถิ่นเช่นเดียวกับอังกฤษ เพื่อให้ช่วยบริหารและจัดการศึกษาแทนองค์กรการปกครองท้องถิ่นขึ้น ในชื่อ **เขตการศึกษา** (School Districts) ซึ่งถูกแยกออกมาจากองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้เป็นองค์กรบริหารและจัดการศึกษาโดยตรง และสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งเขตการศึกษาดังกล่าวนี้คู่ขนานไปกับเมือง และมีอาณาเขตทับกับเมืองเป็นส่วนใหญ่ เมืองขนาดใหญ่ก็เป็นเขตการศึกษขนาดใหญ่ เมืองขนาดเล็กก็มีเขตการศึกษานขนาดเล็ก เขตการศึกษานั้นเป็นองค์กรการศึกษาท้องถิ่น หรือเรียกตามภาษาอเมริกันว่า School District นี้ ศาสตราจารย์ คเนเซวิช (Knezevich, 1962) ได้ให้ อรรถาธิบายไว้ดังนี้ คือ :

“การสร้างสรรค์เขตการศึกษาขึ้นมา¹ เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดสรรการศึกษาให้ประชากรในท้องถิ่นของตน เขตการศึกษานับเป็นพาหนะที่สร้างขึ้นเพื่อช่วยเติมเต็มความรับผิดชอบของรัฐบาลแห่งมลรัฐ ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน”

(A school district is created for the purpose of providing educational opportunities to its residents. It is a vehicle created to help fulfill the states responsibility for public education .)

ศาสตราจารย์เคนเซวิก ยังได้อธิบายต่อไปว่า เขตการศึกษา มิใช่เทศบาลหรือเมือง และเทศบาลหรือเมืองก็มีมิใช่เขตการศึกษา โดยกล่าวว่าในแง่ของกฎหมายแล้ว เขตการศึกษาเป็นเสมือนเทศบาลกลาย ๆ เป็นเทศบาลพิเศษ (In the eyes of the law, a school district is a quasi-municipal corporation; a special kind of corporation.) และชี้ให้เห็นว่า

“เขตการศึกษามีความสำคัญ เพราะเป็นการขีดเส้นแบ่ง การบริหารการศึกษากับการบริหารงานเทศบาลโดยทั่วไปออกจากกันอย่างชัดเจน เป็นการแบ่งที่มลรัฐเกือบทั้งหมดยังถือปฏิบัติกันจนถึงปัจจุบัน”

(The rise of the district was significant because it marked the separation of school administration and general municipality administration, a separation which in most states continues up to the present time.)

จากกรณีตัวอย่าง การบริหารและการจัดการศึกษาของมลรัฐฟลอริดา ซึ่งคล้ายกับมลรัฐอื่น ๆ ทั่วไปที่มีกฎหมายการศึกษาของตนเอง ตามกฎหมายการศึกษาของมลรัฐนี้ มาตรา 230.01 กล่าวว่า เขตการศึกษาของทุกเมือง (county) ต้องประกอบด้วยเพียงหนึ่งเขตพื้นที่การศึกษา (School District) และต้องเรียกชื่อตามเมืองนั้น ๆ ว่าเขตพื้นที่การศึกษาเมือง...

โครงสร้างการบริหารการศึกษา

โดยรวม การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น

ระดับส่วนกลาง รัฐบาลกลางโดยกระทรวงการศึกษา (Department of Education) มีอำนาจหน้าที่ กำหนดวิสัยทัศน์ นโยบาย แผน เป้าหมายและมาตรฐานการศึกษาระดับชาติ และงบประมาณอุดหนุน รวมทั้งสร้างภาวะผู้นำให้แก่บุคลากรในระดับมลรัฐ (ดูแผนภูมิที่ 1)

ระดับมลรัฐ กฎหมายรัฐธรรมนูญมอบให้มลรัฐต่าง ๆ รับผิดชอบการจัดการศึกษา โดยมีกระทรวงการศึกษา (Department of Education) ของแต่ละมลรัฐ บริหารจัดการการศึกษาโดยผ่าน คณะกรรมการการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) มีรัฐมนตรีศึกษา (Commissioner หรือ State Superintendent) ของมลรัฐเป็นผู้บริหาร มีหน้าที่ในการประสานงานและรับผิดชอบการบริหารการศึกษา ทั้งนี้แต่ละมลรัฐมีการบริหารและจัดการศึกษาที่แตกต่างกันไปบ้าง ขึ้นกับรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ โดยส่วนใหญ่กระทรวงศึกษามลรัฐทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย วางแผนสนับสนุนด้านหลักสูตร กำหนดเป้าหมาย มาตรฐานหลักสูตรการเรียนการสอน และดูแลการอุดมศึกษาในมลรัฐของตน

ระดับท้องถิ่น การบริหารและการจัดการศึกษาระดับท้องถิ่น เป็นความรับผิดชอบของประชาชนในแต่ละเขต ซึ่งเรียกว่า **เขตการศึกษา (School districts)** ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบการจัดการศึกษาภายในเขตการศึกษา ภายใต้การบริหารและการจัดการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา (District Board of Education หรือเรียกสั้น ๆ ว่า District Board/School Board) และศึกษาธิการเขต (Superintendent) โดยมี 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานเขตการศึกษา และสถานศึกษา ซึ่งร่วมกันรับผิดชอบจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ต่ำกว่าอุดมศึกษาในเขตพื้นที่บริการภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา ซึ่งมีบทบาทหลักในเชิงการบริหารจัดการ โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ให้ความเห็นชอบหลักสูตรและแบบเรียน กำกับดูแลการจัดการเรียนการสอน การจัดสรรและดูแลงบประมาณ แต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารการศึกษา จัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกสถานศึกษา รวมทั้งบริหารและติดตามการทำงานของเขตการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและหลักการที่วางไว้ โดยมีศึกษาธิการเขตเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

เขตการศึกษาโดยรวมมีความแตกต่างกันตามขนาดของเมืองในแต่ละมลรัฐ โดยเขตการศึกษาจะมีหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาอนุบาล การศึกษาพื้นฐาน และวิทยาลัยชุมชน ส่วนการศึกษาระดับสูงขึ้นในระดับปริญญาเป็นภาระหน้าที่ของกระทรวงศึกษาของมลรัฐ เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง เช่น Country หรือ City และเทศบาล

จะมีได้เป็นผู้บริหารและจัดการศึกษา แต่เป็นผู้สนับสนุนให้เขตการศึกษาระดมศึกษานิเทศก์ในท้องถิ่นมาร่วมดำเนินการ

เขตการศึกษาในสหรัฐฯ เป็นองค์กรการศึกษาท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน ในปีการศึกษา 1931-1932 (พ.ศ.2474-2475) มีเขตการศึกษามากถึง 127,531 แห่ง บริหารจัดการโรงเรียนประถมศึกษา 232,750 โรงเรียนมัธยม 26,409 โรงเรียน แต่ปัจจุบันมีเขตการศึกษาประมาณ 15,600 แห่ง ซึ่งให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจำนวนเขตการศึกษาที่ลดลงและจำนวนโรงเรียนที่ลดลงอย่างมากมายว่า บ้านเมืองเจริญขึ้น ชุมชนใหญ่โตขึ้น โรงเรียนขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น และสามารถบริหารจัดการศึกษาของตนเองได้ เขตการศึกษาที่ทำหน้าที่ดูแลกิจการหน้าที่ลงหรือเปลี่ยนแปลงไป เขตการศึกษาทำงานร่วมกับโรงเรียน/สถานศึกษามากขึ้นในด้านการจัดสรรงบประมาณ การบริหารงานวิชาการ และการประกันคุณภาพ ส่วนการบริหารงานบุคคลนั้น ส่วนใหญ่มอบให้โรงเรียน/สถานศึกษาบริหารจัดการเอง

ระบบการบริหารงบประมาณ

เงินงบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษาส่วนใหญ่เป็นเงินที่ได้รับจากการจัดสรรจากมลรัฐ (States) และจากท้องถิ่น (Local Government) ทั้งนี้ ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาใช้เงินที่มาจากมลรัฐประมาณร้อยละ 50 และจากท้องถิ่นร้อยละ 40 ส่วนที่เหลือได้มาจากรัฐบาลกลาง (Federal Government) ซึ่งมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10

สำหรับบางรัฐที่ร่ำรวย จะมีงบประมาณจากมลรัฐและท้องถิ่นเข้ามาสนับสนุนในการจัดการศึกษามาก เช่น กรณีมลรัฐฟลอริดา เขตการศึกษาและโรงเรียนจะได้งบประมาณจากแหล่งการเงิน 3 แหล่ง คือ จากท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 56 ของงบประมาณทั้งหมด จากมลรัฐคิดเป็นร้อยละ 40 ของงบประมาณทั้งหมด และจากรัฐบาลกลางร้อยละ 4 ของงบประมาณทั้งหมด

ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา (สกศ., 2541 : 91-96) จึงมี 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 การจัดสรรงบประมาณการศึกษาของรัฐบาลกลางสู่มลรัฐและท้องถิ่น (States and School Districts) มีการจัดสรรใน 2 ลักษณะ คือ การจัดสรรเงินงบประมาณการศึกษาให้กับงานที่สำคัญที่รัฐบาลกลางกำหนด (ได้แก่ การปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ การปรับปรุงด้านการอ่าน การให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่นักเรียนที่ขาดแคลน และการสนับสนุนให้ผู้เรียนเข้าเรียนระดับหลังมัธยมศึกษามากขึ้น) โดยจัดสรรเป็นงบประมาณสำหรับดำเนินการงาน/โครงการตามที่หน่วยงานเสนอมา

นอกจากนี้มลรัฐยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ซึ่งรัฐบาลกลางได้กำหนดให้หน่วยงานการศึกษาระดับมลรัฐได้รับเงินอุดหนุนไม่เกินร้อยละ 4 หรือ 100,000 เหรียญ สุดแล้วแต่ยอดคิดจะมากกว่ากัน

แนวทางที่ 2 การจัดสรรงบประมาณการศึกษาของมลรัฐ ผู้การศึกษาท้องถิ่น เงินที่จัดสรรจากมลรัฐเป็นเงินที่ได้จากภาษีอากร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภาษีรายได้ ภาษีการค้า และภาษีประกอบการต่าง ๆ ในขณะที่รายได้จากท้องถิ่นจะเก็บจากภาษีทรัพย์สินเป็นส่วนใหญ่ การจัดสรรงบประมาณการศึกษาของมลรัฐไปให้ท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับแนวคิดและความเห็นเกี่ยวกับความเสมอภาคของการจัดสรร ซึ่งจะไม่เหมือนกันในแต่ละมลรัฐ

นอกจากเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากมลรัฐแล้ว เขตการศึกษายังได้รับเงินอุดหนุนจากมลรัฐตามหลักการที่ Goals 2000 : Educate America Act กำหนด กล่าวคือ มลรัฐจะต้องจัดสรรเงินทุนให้แก่สถานศึกษาตามแผนการปรับปรุงโรงเรียนอย่างน้อยร้อยละ 60 ในปีแรก และร้อยละ 90 ในปีต่อ ๆ ไป เพื่อดำเนินการตามแผนปรับปรุงโรงเรียนและท้องถิ่น

ในระดับเขตการศึกษา การบริหารจัดการด้านงบประมาณ อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารการศึกษาเขตการศึกษา ที่จะจัดหา จัดสรร และกำกับดูแลค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาของตน โดยมีศึกษาธิการเขตการศึกษาทำหน้าที่ในการเตรียมเสนองบประมาณของสถานศึกษา และบริหารงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติ

ส่วนสถานศึกษา จะร่วมมือกับศึกษาธิการเขตการศึกษา และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในการจัดทำ

งบประมาณของสถานศึกษาตามแผนการศึกษาที่วางไว้ โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกฝ่ายในสถานศึกษาได้ร่วมกันจัดทำบนพื้นฐานข้อมูลของโรงเรียน และควรประสานงานกับชุมชนอย่างใกล้ชิด

การบริหารวิชาการ

ระดับมลรัฐ มลรัฐมีอำนาจในการกำหนดหลักสูตรในโรงเรียนของรัฐ ซึ่งจะเป็นหลักสูตรกลางของมลรัฐในการสร้างความเป็นพลเมืองดี การสร้างความเข้าใจในรัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลางและประวัติศาสตร์ของอเมริกา โดยกำหนดให้มีวิชาแกนหลักเป็นวิชาบังคับ นอกจากนี้มลรัฐจะกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานการเรียนรู้ของนักเรียน (Standards and benchmarks) ของแต่ละช่วงชั้น (cycle) การพัฒนาการเรียนการสอน ชุดการเรียนแบบบูรณาการ การพัฒนาสื่อการเรียนการสอน การสร้างศูนย์สื่อ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในมลรัฐ

ระดับเขตการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา มีหน้าที่ในการพัฒนาหลักสูตรตามข้อกำหนดของกฎหมายและคู่มือของมลรัฐ การให้ความเห็นชอบแบบเรียน คู่มือ คู่มือครองสิทธิของเด็กในการได้รับการศึกษา รับผิดชอบในการเรียนของนักเรียน การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร รวมถึงการเลื่อนชั้นและการดูแลนักเรียน ในเขตการศึกษาขนาดใหญ่ จะมีการจัดตั้งแผนกหลักสูตร (curriculum department) เป็นหน่วยงานกลาง รับผิดชอบในการพัฒนาหลักสูตร ซึ่งเป็นการกำหนดหลักสูตรให้โรงเรียนดำเนินการ ส่วนเขตการศึกษาขนาดเล็ก ได้

มอบให้ครูใหญ่ ครู และผู้ปกครองร่วมกันจัดทำหลักสูตร ทั้งนี้ เขตการศึกษาได้ร่วมมือกับบุคลากรในโรงเรียนที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการร่วมกัน

ระดับสถานศึกษา คณะกรรมการโรงเรียน (School Advisory Council - SAC) สามารถที่จะกำหนดหลักสูตรของสถานศึกษาเพิ่มเติมได้

การประกันคุณภาพการศึกษา

รัฐบาลกลางได้จัดตั้งองค์คณะบุคคลขึ้น 2 คณะ ได้แก่ คณะที่ปรึกษาว่าด้วยเป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ (National Education Goals Panel) เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดี รัฐมนตรี และรัฐสภา เกี่ยวกับกิจการการศึกษา และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีการศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพและความก้าวหน้าในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ และสภาปรับปรุงการศึกษาและพัฒนามาตรฐานการศึกษา (National Education Standards and Improvement Council) มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในด้านเนื้อหาวิชา และมาตรฐานการปฏิบัติงานของนักเรียน รวมทั้งมีหน้าที่กำกับดูแลให้โรงเรียนและมลรัฐดำเนินการให้ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด นอกจากนี้ มลรัฐยังอาจรับรองเกณฑ์ที่พัฒนาและนำเสนอโดยสมัครใจจากมลรัฐได้ด้วย

การสนับสนุนการประกันคุณภาพการศึกษาให้แก่มลรัฐ และเขตการศึกษา รัฐบาลกลางได้สนับสนุนการสร้างภาวะผู้นำ

ให้แก่บุคลากรของมลรัฐและท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับโรงเรียน ให้มีความสามารถในการบริหารจัดการ เพื่อให้นักเรียนทุกคน บรรลุถึงมาตรฐานการศึกษาในระดับสูง รวมทั้งแสวงหาวิธีการใหม่ เพื่อให้ให้นักเรียนบรรลุมาตรฐานการศึกษาดังกล่าว

ในระดับมลรัฐ รัฐบาลมลรัฐจะจัดตั้งหน่วยงานด้าน ประกันคุณภาพในหลายรูปแบบตามความต้องการ บางมลรัฐจัดตั้ง ศูนย์การทดสอบระดับมลรัฐ บางมลรัฐจัดตั้ง สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปและประกันคุณภาพ และบางมลรัฐจัดตั้ง สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา เพื่อทำการวัดมาตรฐานการ จัดการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐในการพัฒนาตนเอง เพื่อให้ เป็นไปตามมาตรฐานที่มลรัฐกำหนด นอกจากนี้ มลรัฐ เขตการศึกษาและสถานศึกษา ได้จัดทำแผนการปรับปรุงการศึกษา ของมลรัฐร่วมกัน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายประการหนึ่ง เพื่อให้ประกัน ได้ว่ามาตรฐานด้านการศึกษาของมลรัฐต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นมา นั้น ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานระดับชาติที่ได้วางไว้ โดยแผนการศึกษาของ มลรัฐจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ในการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย

- การปฏิบัติงานของครูให้สอดคล้องกับเป้าหมายการ ศึกษาของชาติและมลรัฐ
- ให้มีการพัฒนามาตรฐานด้านเนื้อหาวิชาและมาตรฐาน การปฏิบัติงานของนักเรียน รวมทั้งพัฒนาการประเมินผลที่มี ความตรงและความเที่ยงสอดคล้องกับมาตรฐาน ตลอดจนสร้าง ความเข้าใจในมาตรฐานดังกล่าว

- ติดตามการดำเนินงาน เพื่อศึกษาผลกระทบของการประเมินผลการเรียนการสอนที่ได้ปรับปรุงไปแล้ว
- ส่งเสริมให้ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่และการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งระบบมีความสอดคล้องกัน เพื่อให้นักเรียนบรรลุถึงระดับเฉลี่ยของมาตรฐานการศึกษาของมลรัฐ
- ให้โรงเรียนแต่ละแห่งและหน่วยงานการศึกษาท้องถิ่น มีความยืดหยุ่นในการปรับและบูรณาการมาตรฐานด้านเนื้อหาวิชาของมลรัฐให้เป็นรายวิชาที่เหมาะสมของแต่ละโรงเรียนและชุมชน
- สนับสนุนการพัฒนาด้านการตรวจสอบการประกันคุณภาพการศึกษา และระบบการให้รางวัลแก่โรงเรียนด้วย

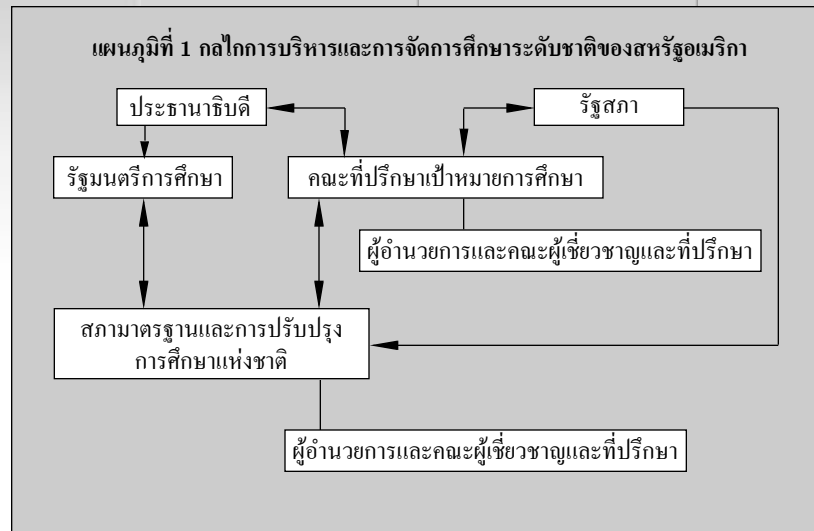
การบริหารงานบุคคล

บุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย เช่น ศึกษานิเทศก์ การเขตการศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ผู้เชี่ยวชาญด้านหลักสูตร ผู้จัดการฝ่ายธุรการ นักจิตวิทยา นักประกันสังคม ครูแนะแนว ครูผู้สอน เป็นต้น โดยบุคคลที่จะประกอบวิชาชีพเหล่านี้จะต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามข้อกำหนดของมลรัฐ โดยปกติแล้วอำนาจในการกำหนดและออกใบประกอบวิชาชีพจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการการศึกษามลรัฐ หรือสำนักงานการศึกษาระดับมลรัฐ แต่โดยทั่วไปแล้วจะมอบให้เป็นอำนาจของเขตพื้นที่การศึกษา

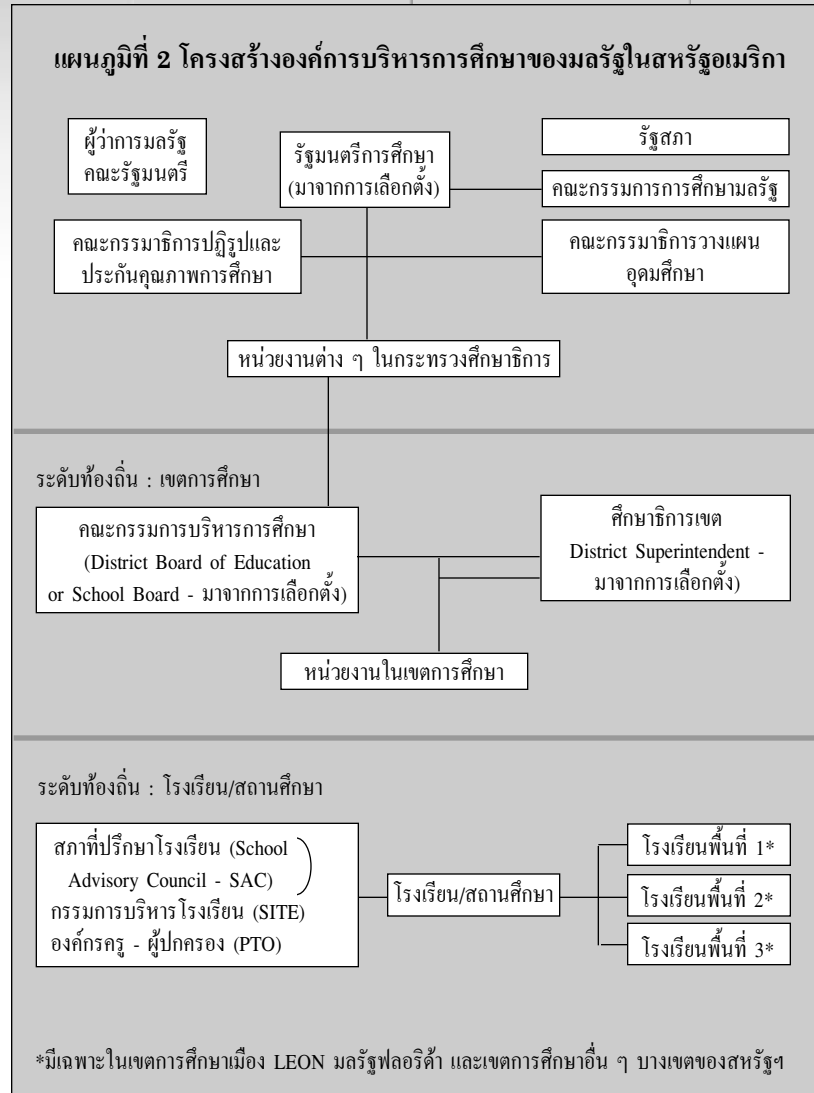
การจ้างและการเลิกจ้างบุคลากรทางการศึกษา กฎหมายของมลรัฐให้อำนาจคณะกรรมการศึกษาเขตการศึกษา สามารถที่จะจ้างบุคคลที่มีใบประกอบวิชาชีพเข้าทำงานในหน่วยงานในความรับผิดชอบของตนเองได้เท่านั้น ส่วนการเลิกจ้างในเชิงเทคนิคแล้ว คณะกรรมการเขตศึกษามีหน้าที่ในการจ้างบุคลากรทางการศึกษาในเขตการศึกษา แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบบุคลากรที่ศึกษาธิการเขตเป็นผู้สรรหาคัดเลือก และเสนอแต่งตั้ง โดยเฉพาะบุคลากรในสำนักงานเขตการศึกษา

สำหรับศึกษาธิการเขตการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ดูแลสำนักงานเขตการศึกษา และทำงานร่วมกับคณะกรรมการบริหารการศึกษาเขตการศึกษาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการศึกษามาเป็นอย่างดี ซึ่งควรมีจุดเด่นในการเป็นนักบริหารการศึกษามีอาชีพ การได้มาซึ่งศึกษาธิการเขตศึกษามีทั้งมาจากการเลือกตั้ง และการสรรหาและแต่งตั้ง

ส่วนในระดับสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาจะเป็นผู้บังคับบัญชาบุคลากรในสถานศึกษา และเป็นผู้สรรหาและจ้างบุคลากรเข้าทำงานตามกรอบนโยบายของคณะกรรมการเขตการศึกษา บางเขตการศึกษาที่ผู้บริหารไม่สามารถดำเนินการคัดเลือกบุคลากรด้วยตนเองได้ จะมีหน่วยบริหารบุคลากรกลางทำหน้าที่คัดเลือกครูอาจารย์และบุคลากรให้กับสถานศึกษาแทน



การบริหารและการจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกานับวันจะกระจายอำนาจให้องค์กรการศึกษาท้องถิ่นที่เรียกว่า เขตการศึกษา (School District) และโดยเฉพาะสถานศึกษามากยิ่งขึ้น โรงเรียน/สถานศึกษาใดมีความพร้อม บริหารและจัดการศึกษาได้คุณภาพ ตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ก็สามารถขอเป็นโรงเรียน/สถานศึกษาในกำกับรัฐ (Charter Schools) ซึ่งโรงเรียน/สถานศึกษานั้น ๆ สามารถทำการบริหารและการจัดการศึกษาของตนเอง ทำให้เขตศึกษาลดงานการบริหารและการจัดการศึกษาของตนลง แล้วมุ่งเน้นสนับสนุนงานด้านวิชาการในด้านการพัฒนาการเรียนการสอน การประเมินผล และการติดตามประเมินผลภายในโรงเรียน/สถานศึกษามากขึ้น



การบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) หรือที่เรียกชื่อเต็มว่า United Kingdom of Great Britain and North Ireland ประกอบด้วยเขตการปกครองหลายเขต ได้แก่ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือ การบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละเขตการปกครอง มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่มีอิสระในการบริหารการศึกษาของตนเองและมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา ในการนำเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นในที่นี้จะนำเสนอตามวิธีการที่ปฏิบัติในอังกฤษและเวลส์เป็นสำคัญ

โครงสร้างการบริหารการศึกษา

ระดับชาติ

หน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาในสหราชอาณาจักร ได้แก่ กระทรวงศึกษาและการจ้างงาน (Department for Education and Employment - DEE) ในอังกฤษ สำนักงานแห่งเวลส์ (Welsh Office) ในเวลส์ กรมการศึกษาแห่งไอร์แลนด์เหนือ (Department of Education Northern Ireland - DENI) ขึ้นอยู่กับสำนักงานแห่งไอร์แลนด์เหนือ ส่วนในสกอตแลนด์ มีทบวงการศึกษาและอุตสาหกรรมแห่งสกอตแลนด์ (The Scottish Office Education and Industry Department - SOEID) ซึ่งขึ้นอยู่กับสำนักงานแห่งสกอตแลนด์ รับผิดชอบงานด้านการศึกษา

กระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน เป็นหน่วยงานรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบด้านการวางแผนและควบคุมดูแลบริการทางการศึกษาในอังกฤษ กรมการศึกษาในสำนักงานแห่งเวลส์รับผิดชอบนโยบายด้านการศึกษา กรมการศึกษาแห่งไอร์แลนด์เหนือรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการศึกษาและรักษามาตรฐานระดับชาติ ทบวงการศึกษาและอุตสาหกรรมแห่งสกอตแลนด์รับผิดชอบนโยบายการศึกษาและฝึกอบรม

ระดับท้องถิ่น

การบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEAs) ในอังกฤษและเวลส์ คณะกรรมการการศึกษาและห้องสมุด (Education and Library Boards) ในไอร์แลนด์เหนือ และองค์การบริหารท้องถิ่นสกอตแลนด์ (Scottish Local Authorities)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เมือง (County) หรือเทศบาล (Municipality) จึงมิได้ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา แต่รัฐบาลกลางสนับสนุนให้จัดตั้งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ในเมืองและมีอาณาเขตตามเมืองนั้น ๆ มีผู้อำนวยการการศึกษา (Director of education) เป็นผู้บริหารงานภายใต้คณะกรรมการการศึกษา (Education committee) แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้อำนวยการการศึกษาขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น จะได้รับการจัดสรรและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษาซึ่งมาจากสภาท้องถิ่น โดยมีวาระการทำงานสี่ปี

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งมีคณะกรรมการการศึกษา แม้ว่าจะไม่มีข้อบังคับให้จัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาก็ตาม คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกสภา (เช่น สภาเทศบาลหรือสภาจังหวัด) ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ และกรรมการที่มีประสบการณ์ในด้านการศึกษาหรือคุ้นเคยกับสถานะการศึกษาในท้องถิ่น

คณะกรรมการศึกษาดังกล่าว ประกอบด้วยคณะกรรมการสถานศึกษา (ในเมืองหรือเคาน์ตีใหญ่ อาจแบ่งออกเป็น 3 คณะ คือ ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาพิเศษ) คณะอนุกรรมการการศึกษาต่อเนื่อง คณะอนุกรรมการอาชีพ ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ที่ดินและอาคาร ฯลฯ คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นของอังกฤษมีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่ของสหรัฐอเมริกาที่อยู่ด้วยกันกับเมือง ซึ่งเรียกว่า รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดังกล่าวค่อนข้างมีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาจากรัฐบาลกลาง และเมืองต่าง ๆ

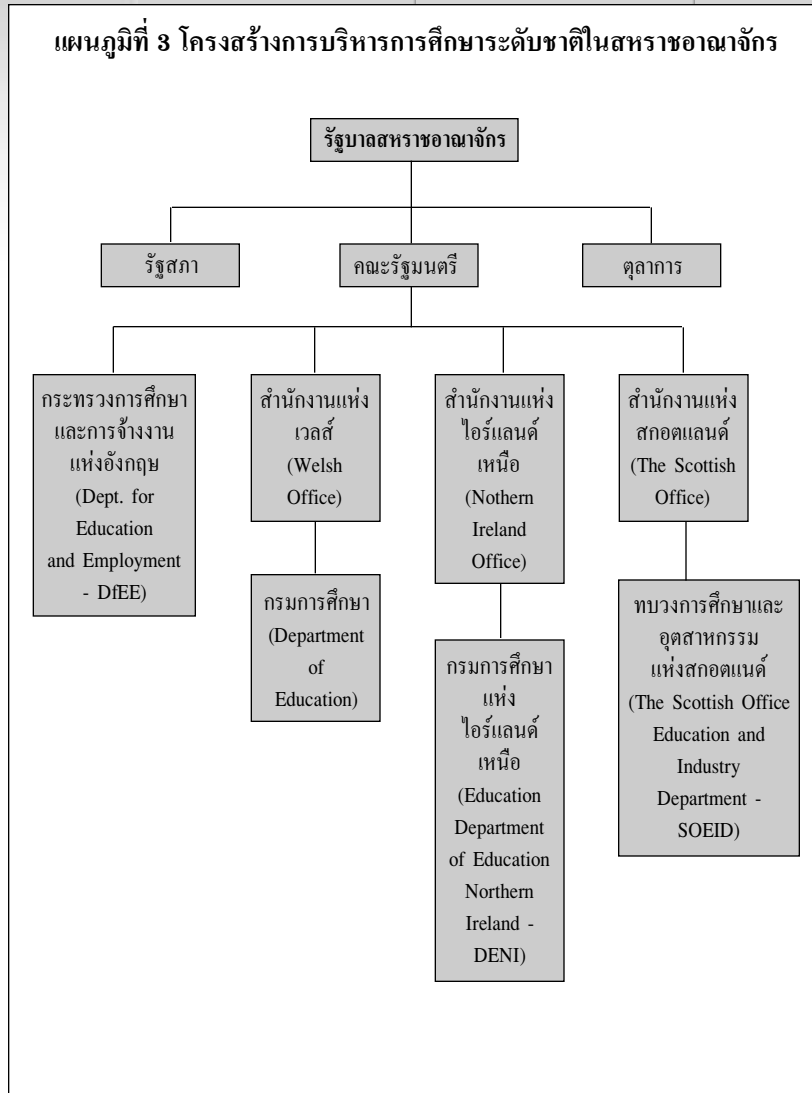
องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น รับผิดชอบในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่องในเขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ ซึ่งมีขนาดแตกต่างกันออกไปตามขนาดของ

แต่ละเมืองหรือเขตพื้นที่การปกครอง เขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่ที่สุดจะมีโรงเรียนที่รับผิดชอบจำนวนมากกว่า 500 โรงเรียน และเขตที่เล็กที่สุดจะมีโรงเรียนเพียงโรงเรียนเดียวเท่านั้น

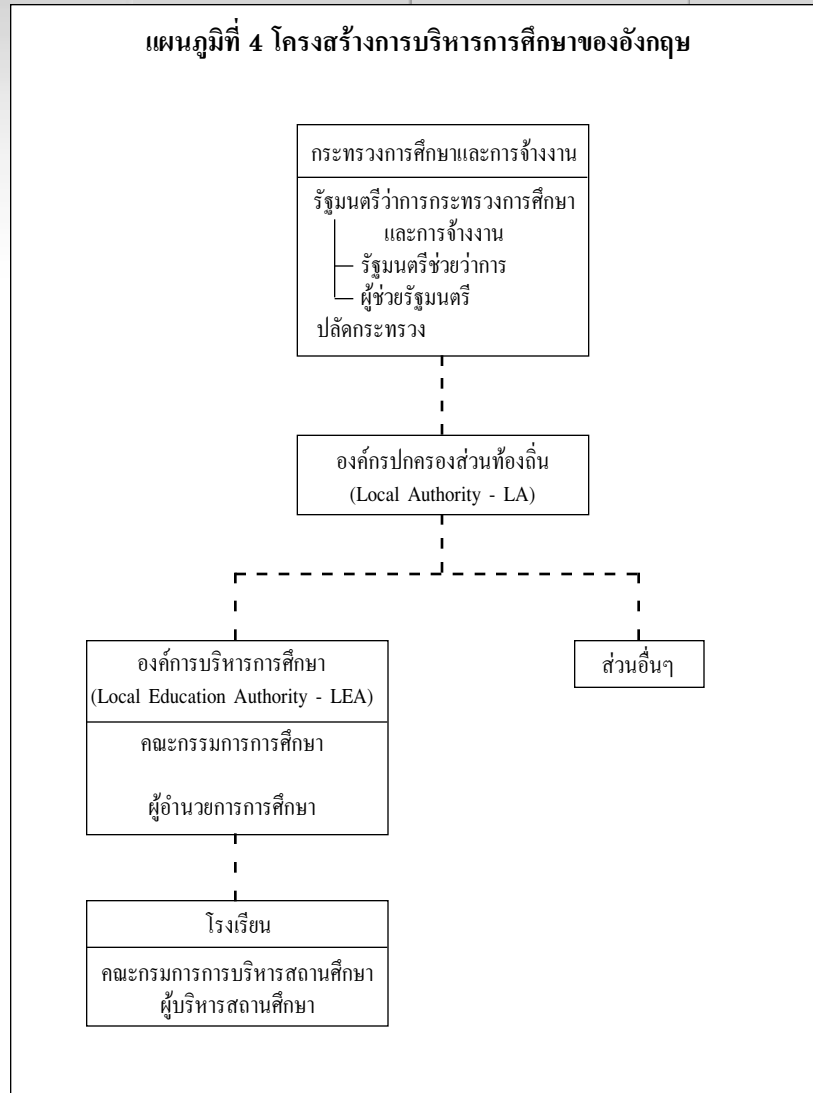
สำหรับบทบาทขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นนั้น องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายหลายประการ โดยสรุปแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

- (1) การปรับปรุงสถานศึกษา
- (2) อำนวยความสะดวกด้านงานบริการ สนับสนุน รวมทั้งด้านอาคารสถานที่
- (3) การจัดการศึกษาพิเศษ และ
- (4) การบริหารเชิงกลยุทธ์ เช่น การวางแผน การเงิน การงบประมาณ การตรวจประเมินผล เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ทั่วไปตามกฎหมาย โดยมีผู้อำนวยการการศึกษาเป็นผู้บริหารจัดการ

แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับชาติในสหราชอาณาจักร



แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างการบริหารการศึกษาของอังกฤษ



การบริหารงบประมาณ

รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดการศึกษาให้แก่หน่วยงานทางการศึกษาในระดับชาติ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นและสถานศึกษา โดยจัดสรรเงินอุดหนุนผ่านองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นให้แก่โรงเรียนที่อยู่ในความดูแล ส่วนโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางโดยตรง

องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนกลางและรายได้ของท้องถิ่นที่ได้จากภาษีท้องถิ่น (Council tax) โดยกระจายอำนาจให้โรงเรียนรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณของตนเอง การจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนจัดสรรตามสูตรการจัดสรรเงินซึ่งเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมี 3 สูตร คือ

1. Capitation formula เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยยึดจำนวนนักเรียนเป็นฐานในการคำนวณ (number of student per capita) สูตรพื้นฐาน คือ องค์กรบริหารและจัดการศึกษาท้องถิ่นจะจัดสรรงบรายหัวให้เท่ากันทุกรายการ แต่บางเขตอาจจะกำหนดค่าใช้จ่ายรายหัวให้กับนักเรียนที่มีอายุมาก มากกว่านักเรียนที่มีอายุน้อย

2. Pupil - driven formula เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยยึดสัดส่วนครูต่อนักเรียน (pupil - teacher ratio) เป็นฐาน เช่น จัดค่าใช้จ่ายให้สำหรับครูหนึ่งคนต่อนักเรียน 20 คน เป็นต้น ซึ่งสูตรการคำนวณดังกล่าวไม่ใช่งบประมาณในการจ้างครู แต่เป็นสูตรพื้นฐานในการจัดสรรงบประมาณ ว่าแต่ละโรงเรียนจะไ้งบประมาณมากน้อยเพียงใด และโดยทั่วไปนักเรียนที่มีอายุมากจะได้สัดส่วนงบประมาณมากขึ้นเช่นกัน

3. Curricula - led formula เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยใช้หลักสูตรเป็นฐาน กล่าวคือ โรงเรียนแต่ละแห่งจะระบุหลักสูตรที่จะจัดให้กับนักเรียน ซึ่งจะทำให้ทราบว่าต้องใช้ครูจำนวนเท่าใด และจะใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวมาคำนวณงบประมาณ สูตรนี้จะเป็นประโยชน์ในการคำนวณงบประมาณเพื่อการจัดสรรให้กับโรงเรียนขนาดเล็ก

ส่วนการเพิ่มขึ้นของงบประมาณในแต่ละปีนั้น แล้วแต่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) จะกำหนด แต่โดยทั่วไปแล้วจะเพิ่มขึ้นประมาณ 5 - 10 เปอร์เซ็นต์จากฐานเดิม

Tomas กล่าวถึงสิ่งที่ควรคำนึงในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณไว้ 7 ประการ คือ

- 1) การพิจารณาค่าใช้จ่ายที่เป็นจริงกับที่คำนวณได้ตามสูตร
- 2) การพิจารณางานบริหารที่ยังควรคงไว้ที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นว่ามีอะไรบ้าง อย่างไร

- 3) สัดส่วนงบประมาณระหว่างสถานที้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นกับสถานศึกษา
- 4) ความเหมาะสมเป็นธรรมชาติในการจัดสรรงบประมาณ
- 5) การพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนขนาดเล็กเป็นกรณีพิเศษ (เพราะจะมีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูง)
- 6) ความเหมาะสมของสัดส่วนงบประมาณที่จัดให้สถานศึกษาระดับประถมศึกษากับมัธยมศึกษา
- 7) ค่าใช้จ่ายสำหรับการฝึกอบรม ระบบสนับสนุน และการติดตามผล ประเมินผล

การบริหารงานวิชาการ

รัฐบาลกลางในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ได้จัดให้มีหลักสูตรแห่งชาติ เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาสำหรับโรงเรียนของรัฐและองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ส่วนในสกอตแลนด์ไม่มีหลักสูตรแห่งชาติ มีเพียงแนวทางระดับชาติที่รัฐมนตรีกำหนดไว้

ภายใต้ระบบการบริหารใหม่ตามกฎหมายปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 นั้น คณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษา (Governing body) มีอำนาจในการบริหารหลักสูตร และเลือกใช้รูปแบบการบริหารในรายละเอียดประจำวันเฉพาะเป็นของแต่ละสถานศึกษาได้ ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องเป็นผู้นำทางวิชาการและการจัดการเรียนการสอนมากขึ้น เช่น จัดทำและให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จะเอื้อต่อการปฏิบัติงานของครูตาม

วัตถุประสงค์ ความต้องการ ความจำเป็นเร่งด่วน และแผนที่กำหนดไว้ นิเทศครู และพัฒนาตนเองของครู ให้การสนับสนุนครู โดยการสร้างบรรยากาศและความเป็นระเบียบของชุมชน โรงเรียน ควบคุมคุณภาพโดยการกำกับ และประเมินผลการสอน และการเรียนของนักเรียน ประสานงาน แก้ปัญหาประจำวันต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารหลักสูตรระดับชาติแบบก้าวหน้าและมีการประเมินคุณภาพนี้ ทำให้สถานศึกษาต่าง ๆ ต้องการกำลังคนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมากขึ้น การปรับปรุงและปรับตัวของระบบบริหารการจัดการศึกษาของประเทศอังกฤษยังเป็นเรื่อง que ทุกฝ่ายต้องช่วยกันต่อไปตลอดศตวรรษนี้

พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2539 ได้กล่าวถึงหลักสูตรระดับชาติของประเทศอังกฤษไว้พอสรุปได้ดังนี้

1. หลักสูตรระดับชาติประกอบด้วยวิชาแกนกลาง (core) และวิชาพื้นฐาน (foundation subjects) และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องคือ

1.1 ความรู้ ทักษะ และความเข้าใจที่นักเรียนซึ่งมีวุฒิภาวะและความสามารถต่างกันพึงได้รับในแต่ละระดับชั้นหลัก ๆ หรือ “attainment targets”

1.2 เนื้อหาสาระ ทักษะ และกระบวนการ ซึ่งกำหนดให้สอนแก่นักเรียนที่มีวุฒิภาวะและความสามารถต่างกันในแต่ละระดับชั้นหลัก ๆ หรือ “program of study”

1.3 การจัดการเพื่อการประเมินผลนักเรียนในแต่ละด้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบสภาพการบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือ assessment arrangements

2. วิชาแกนกลางที่กำหนด คือ วิชาคณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และวิทยาศาสตร์ สำหรับโรงเรียนในเขตที่พูดภาษาเวลส์มีวิชาภาษาเวลส์ด้วย

3. วิชาพื้นฐานอื่น ๆ มีดังนี้

3.1 เทคโนโลยี และพลศึกษา

3.2 เฉพาะชั้นหลักที่ 1 2 และ 3 จะมีวิชาประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ศิลปะ และดนตรี ด้วย

3.3 เฉพาะชั้นหลักที่ 3 และ 4 ให้เพิ่มวิชาภาษาต่างประเทศ ตามที่รัฐมนตรีกำหนด

3.4 เฉพาะในโรงเรียนของเขตที่ไม่ใช่ภาษาเวลส์ ให้เพิ่มภาษาเวลส์เข้าไปด้วย

ทั้งนี้ แต่ละรายการมีระยะเวลาเริ่มต้นของผลใช้บังคับแตกต่างกันไปทั้งในอังกฤษและเวลส์

4. ระดับชั้นหลักทั้ง 4 ระดับดังกล่าว เป็นดังนี้

4.1 The first key stage เริ่มจากแรกเข้าการศึกษาภาคบังคับจนถึงอายุ 7 ขวบ

4.2 The second key stage เริ่มต้นในปีการศึกษาที่นักเรียนเข้าเรียน มีอายุ 8 ขวบ ถึงอายุ 11 ขวบ

4.3 The third key stage เริ่มต้นในปีการศึกษาที่นักเรียนเข้าเรียน มีอายุ 12 ขวบ ถึง 14 ขวบ

4.4 The fourth key stage เริ่มต้นในปีการศึกษาที่นักเรียนเข้าเรียน มีอายุ 15 ขวบ จนถึงเกณฑ์อายุการศึกษาภาคบังคับ

5. รัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการหลักสูตรและประเมินผลหลักสูตรโรงเรียน ซึ่งในอังกฤษและเวลส์ประกอบด้วยสมาชิก 10 - 15 คน เพื่อทำหน้าที่ต่อไปนี้

5.1 พิจารณาหลักสูตรของโรงเรียน ซึ่งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดเอง และดำเนินการตรวจสอบ และประเมินผลโรงเรียนทุกประเภท

5.2 ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีศึกษาเกี่ยวกับหลักสูตร และการตรวจสอบและประเมินโรงเรียน

5.3 ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีศึกษาเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรและการตรวจสอบและประเมินผลโรงเรียน

5.4 จัดพิมพ์และเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรและการตรวจสอบและการประเมินโรงเรียน

5.5 จัดหาและประสานงานกับองค์กรตรวจสอบคุณภาพ (auditing body) และการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง

5.6 ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาเห็นชอบคุณภาพภายใน

5.7 ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีศึกษาตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย และ

5.8 ดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

การประกันคุณภาพ

ในระดับชาติ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบคุณภาพการศึกษาในโรงเรียน คือ สำนักงานมาตรฐานการศึกษา (The Office for Standard in Education - OFSTED) ในอังกฤษ สำนักงานผู้ตรวจการของสมเด็จพระราชินีในเวลส์และในสกอตแลนด์ ส่วนในไอร์แลนด์เหนืออยู่ในความรับผิดชอบของกรมการศึกษาไอร์แลนด์เหนือ

OFSTED เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำงานใกล้ชิดกับกระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน มีหน้าที่ตรวจเยี่ยมโรงเรียนเพื่อศึกษาและหาจุดแข็งจุดอ่อนของโรงเรียน และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข โดยตรวจเยี่ยมโรงเรียนทุกโรงเรียนในอังกฤษในรอบ 4 ปี การตรวจเยี่ยมทำในรูปคณะบุคคลที่เรียกว่าคณะผู้ตรวจการ (inspection team)

ในอังกฤษและเวลส์ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบในการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาของตน โดยให้บริการคำปรึกษา เพื่อปรับปรุงคุณภาพการ

ศึกษาในโรงเรียน ให้การแนะนำแก่ครูเกี่ยวกับวิธีการสอนและอุปกรณ์การสอน จัดหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพสำหรับครูที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ หรือช่วยเหลือโรงเรียนในการแก้ไขข้อบกพร่องซึ่งอาจจะปรากฏหรือมีการระบุดังในระหว่างที่มีการตรวจสอบเป็นทางการ เจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการประกันคุณภาพขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น อาจเชี่ยวชาญในระดับการศึกษาเฉพาะ (เช่น ระดับก่อนประถมศึกษา) หลักสูตรด้านใดด้านหนึ่ง (เช่น ภาษาสมัยใหม่) หรือนโยบายให้บริการในวงกว้าง (เช่น ความเสมอภาคในโอกาส) เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะแจ้งให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ทราบถึงคุณภาพของบริการการศึกษาโดยทั่วไปภายในเขตรับผิดชอบขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยผ่านผู้อำนวยการการศึกษา (Director of Education Officer)

นอกจากนี้ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ยังรับผิดชอบในการดำเนินมาตรการเบื้องต้น เมื่อพบว่าโรงเรียนได้รับการพิจารณาจากการตรวจสอบอย่างเป็นทางการว่าโรงเรียนไม่สามารถหรือมีแนวโน้มว่าจะไม่สามารถจัดการศึกษาที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับให้แก่นักเรียนได้ และอาจเสนอที่จะดำเนินการตรวจสอบโรงเรียน โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จะต้องเป็นผู้ตรวจการที่ขึ้นทะเบียนแล้ว

การบริหารงานบุคคล

พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 ให้อำนาจแก่ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School Governing Body) ในการคัดเลือก แต่งตั้ง การสั่งพักงานหรือให้ออกจากงานของ บุคลากรทั้งฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายสนับสนุนการสอน และผู้บริหาร สถานศึกษา นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าว ยังดูแลเกี่ยวกับการควบคุมวินัย การลงโทษทางวินัย และการร้องทุกข์ ซึ่งอาจ ดำเนินภายใต้การให้คำปรึกษาแนะนำขององค์การบริหารการ ศึกษาท้องถิ่น

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาอาจจะมอบอำนาจให้ กรรมการคนใดคนหนึ่งหรือคณะใดคณะหนึ่งหรือผู้บริหารสถาน ศึกษา เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแต่งตั้งหรือให้บุคลากรฝ่าย ปฏิบัติการและฝ่ายสนับสนุนออกจากตำแหน่ง ส่วนการ แต่งตั้งผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการ บริหารสถานศึกษาจะแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้บริหารขึ้น มาดำเนินการ

ในการแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งต่าง ๆ องค์การบริหาร การศึกษาท้องถิ่นอาจให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการบริหาร สถานศึกษาได้ แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่คณะกรรมการ บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ชี้ขาด องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น จึงมีบทบาทในการให้คำแนะนำและให้การสนับสนุนมากขึ้น ส่วนผู้บริหารสถานศึกษามีบทบาทในการกำกับดูแลการปฏิบัติ หน้าที่ของบุคลากรในสถานศึกษามากขึ้น

การบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่น

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นยังเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับชาติ ซึ่งมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) การศึกษาในท้องถิ่นขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครอง (Dependence on the general public administration) และควบคุมโดยระบบราชการ (Bureaucratic Control)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คณะผู้เชี่ยวชาญของสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาจัดรูปแบบการปกครองบ้านเมืองของญี่ปุ่นใหม่ทั้งหมด ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนท้องถิ่น และการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นก็ได้เปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินด้วย โดยในมาตรา 92 ของ รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ “การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น” ทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปในรูปแบบการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้ มาตรา 10 ใน กฎหมายแม่บทการศึกษาแห่งชาติ (The Fundamental Law of Education) ได้กำหนดแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ไว้ว่า

“การศึกษาจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมใด ๆ ที่ไม่เหมาะสม การจัดการศึกษาจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทั้งปวง

การบริหารโรงเรียนจะต้องคำนึงถึงหลักการ มุ่งปรับปรุงแก้ไขและกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็น เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมาย”

นอกจากนี้ การจัดรูปแบบการบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นยังมีกฎหมายอื่น ๆ รองรับอีกมากมาย เช่น กฎหมายการศึกษาในระบบโรงเรียน (School Education Law) กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารการศึกษาท้องถิ่น (The Law Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration) กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (The Local Autonomy Law) กฎหมายว่าด้วยการบริหารการเงินการคลังส่วนท้องถิ่น (The Local Finance Law) กฎหมายว่าด้วยภาษีที่จัดสรรให้กับท้องถิ่น (The Local Allocation Tax Law) กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น (The Local Taxation Law) เป็นต้น

จากกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้การบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบกระจายอำนาจ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่

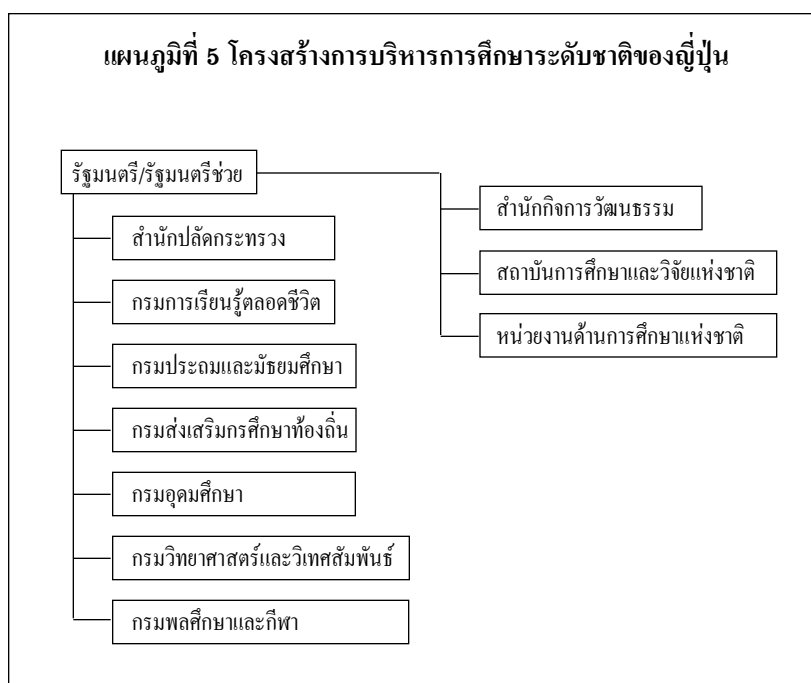
1. ระดับชาติ หมายถึง กระทรวงการศึกษาฯ ในส่วนกลาง และ
2. ระดับท้องถิ่น หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality) ได้แก่ เทศบาลนคร (City) เทศบาลเมือง (Town) และเทศบาลตำบล (Village)

ดังนั้น รูปแบบการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นจึงเปลี่ยนจากเดิมซึ่งเคยถูกควบคุมโดยฝ่ายปกครอง โดยส่วนกลาง และโดยระบบราชการ เป็นการบริหารโดยท้องถิ่นที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนทั้งปวงมากขึ้น

โครงสร้างการบริหารการศึกษา

การบริหารระดับชาติ

กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ กีฬา และวัฒนธรรม ประกอบด้วย 7 กรมหลัก 1 สำนักงานวัฒนธรรม และสถาบันที่สังกัดส่วนกลาง ดังในแผนภูมิต่อไปนี้



บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการศึกษาฯ เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (The Law of the Establishment of the Ministry of Education, Science and Culture)

ตามกฎหมายดังกล่าว หน้าที่ของกระทรวงฯ มุ่งไปที่การให้คำแนะนำและช่วยเหลือทางวิชาการ เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมาย อำนาจหน้าที่หลัก ๆ ของกระทรวงฯ ได้แก่

1. การจัดทำงบประมาณและกฎหมายการศึกษา จัดเตรียม งบประมาณรายปีและร่างกฎหมายการศึกษาเสนอต่อรัฐสภา และเป็นหน่วยงานกลางประสานกับกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การสนับสนุนทรัพยากรการศึกษา จัดสรรงบประมาณ ให้นำหน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดและท้องถิ่น ทั้งในสัดส่วนที่เป็นงบประมาณปกติจากส่วนกลาง และเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาคของแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนเงินอุดหนุนแก่สถานศึกษาเอกชน

3. การบริหารการศึกษาโดยรวม ทำการวิจัย กำหนดนโยบายและวางแผนเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษา วิทยาศาสตร์ กิจาและวัฒนธรรม ดำเนินการและจัดพิมพ์เอกสารทางวิชาการ กำหนดเกณฑ์สำหรับการจัดตั้งโรงเรียนและแนวทางการจัดหลักสูตรการศึกษา (Course of Study) เช่น การอนุมัติให้ใช้ตำราเรียน การส่งมอบตำราเรียนให้กับโรงเรียนระดับการศึกษา

ภาคบังคับ (รวมทั้งโรงเรียนเอกชน) ให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนแห่งชาติ

4. การบริหารการศึกษาท้องถิ่น วิจัยและวางแผนเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาท้องถิ่น ให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการบริหารของหน่วยงานบริการการศึกษาท้องถิ่น กำหนดมาตรการให้ใช้ในการตรวจสอบการละเมิดข้อกำหนดในกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์หรือการบริหารที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนในท้องถิ่น ในกรณีที่จำเป็นอาจขอรายงานการดำเนินงานจากคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น และให้ข้อสังเกตเพื่อการปรับปรุงแก้ไข

5. การบริหารวิเทศสัมพันธ์ด้านการศึกษา ดำเนินการแลกเปลี่ยนและความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านการศึกษา เช่น การจัดสรรทุนรัฐบาลญี่ปุ่น โครงการแลกเปลี่ยนนักเรียน เป็นต้น

6. การจัดองค์กรและการบริหารหน่วยงานภายใน กำกับดูแลหน่วยงานการศึกษาแห่งชาติ เช่น มหาวิทยาลัยแห่งชาติ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หอศิลป์แห่งชาติ สถาบันวิจัยการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนองค์กรในกำกับของรัฐ เช่น มูลนิธิทุนการศึกษาญี่ปุ่น มูลนิธิส่งเสริมการศึกษาเอกชนญี่ปุ่น สยามกีฬาแห่งชาติและศูนย์อนามัยโรงเรียนแห่งญี่ปุ่น สมาคมส่งเสริมวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทยญี่ปุ่น สมาคมสงเคราะห์ครูเอกชน ศูนย์พัฒนาครูแห่งชาติ มูลนิธิมหาวิทยาลัยทางอากาศ เป็นต้น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ เป็นผู้บริหารสูงสุดของกระทรวง มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งนำเสนอประกาศ คำสั่ง และข้อสังเกตต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ ยังได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่กระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษา เช่น The Central Council for Education, The Council for Curriculum, The Council for Teacher Training, The Council for Social Education, The Life-long Learning Council, The University Council, The National Council for Education Reform เป็นต้น

ในส่วนของบุคลากรประจำกระทรวงนั้น จากข้อมูลสถิติปี 1999 กระทรวงศึกษาฯ มีบุคลากรในสังกัดส่วนกลางทั้งหมดจำนวน 137,999 คน ซึ่งรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาแห่งชาติที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงทั่วประเทศ และในจำนวนนี้เป็นบุคลากรในกรมต่าง ๆ ของส่วนกลางเพียง 1,555 คน ซึ่งรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้กับผู้ที่อยู่ในวัยเรียนทั่วประเทศถึงกว่า 23 ล้านคน

การบริหารระดับท้องถิ่น

การบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นประกอบด้วยระดับจังหวัด (Prefecture) และระดับเทศบาล (Municipality) ตามที่

กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและหน้าที่ของฝ่ายบริหารการศึกษาท้องถิ่น (The Law Concerning Organization and Operation of the Local Educational Administration)

องค์ประกอบของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 3 ฝ่าย คือ

1. สภา (Assembly) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นองค์กรด้านนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่น มีอำนาจในการอนุมัติเรื่องงบประมาณ การเก็บค่าเล่าเรียน และให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี (Governor and Municipal Mayor) ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

2.1 กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในสังกัด

2.2 อนุมัติการจัดตั้งและการปิด โรงเรียนเอกชน ตลอดจนการให้เงินอุดหนุน โดยต้องขอความเห็นจากสภาการศึกษาเอกชนในจังหวัดก่อนใช้อำนาจสั่งปิด

2.3 การแต่งตั้งและการปลดกรรมการการศึกษา

2.4 เสนองบประมาณการศึกษาและร่างกฎหมายต่อ

สภา

25 บริหารทรัพย์สินทางการศึกษาและการใช้งบประมาณ

3. คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education)

3.1 เป็นองค์คณะบุคคลที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง

3.2 มีความเป็นกลางทางการเมือง สมาชิกกว่าครึ่งจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน และต้องไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเมือง

การจัดองค์กรของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดนั้น อาจจัดให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของแต่ละจังหวัด แต่ส่วนใหญ่จะคล้ายกันคือ มีคณะกรรมการการศึกษาเป็นองค์กรบริหารสูงสุด มีศึกษาธิการและผู้ช่วยศึกษาธิการเป็นผู้บริหารการศึกษาให้เป็นที่ไปตามนโยบายและการตัดสินใจของคณะกรรมการการศึกษา สำนักงานบริหารการศึกษาระดับจังหวัดส่วนใหญ่จะแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันเนื่องจากมีภารกิจที่เหมือนกัน ดังตัวอย่างของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งแบ่งเป็นฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

- ☞ ฝ่ายบริหารทั่วไป
- ☞ ฝ่ายวางแผนและสารสนเทศ
- ☞ ฝ่ายการเงิน
- ☞ ฝ่ายการศึกษาภาคบังคับ
- ☞ ฝ่ายมัธยมศึกษาตอนปลาย
- ☞ ฝ่ายการศึกษาพิเศษ
- ☞ ฝ่ายการศึกษาตลอดชีวิต

- ☞ ฝ่ายพลศึกษาและอนามัย
- ☞ ฝ่ายบุคลากรและสวัสดิการ
- ☞ ฝ่ายนิเทศและแนะแนว
- ☞ ฝ่ายวัฒนธรรม

นอกจากนี้ บางจังหวัดก็มีวิธีการจัดโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างออกไปบ้าง เช่น แบ่งเป็นฝ่ายวิจัย ฝ่ายหลักสูตรและแนะแนว ฝ่ายกิจการโรงเรียน ฝ่ายการศึกษานอกโรงเรียน ฝ่ายอาคารสถานที่ เป็นต้น ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละจังหวัดว่าจะจัดองค์กรอย่างไร

นอกจากโรงเรียนในสังกัดแล้ว ระดับจังหวัดยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัด ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑ์ศิลปะ พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์ ศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ศูนย์ฝึกอบรมครูประจำจังหวัด ศูนย์เยาวชน เป็นต้น

คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน The Law concerning the Organization and Operation of Local Educational Administration) โดยระดับเทศบาลรับผิดชอบการจัดการศึกษาภาคบังคับ (ตั้งแต่ประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น) และระดับจังหวัดรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษ อำนาจหน้าที่ที่เหมือนกัน คือ

1. บริหารโรงเรียนในสังกัด (การศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นหน้าที่ของระดับเทศบาล ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษเป็นหน้าที่ของระดับจังหวัด) ในเรื่องการจัดตั้ง คูแล และยุบเลิกโรงเรียน ตลอดจนคูแลสถาบันอื่น ๆ ทางการศึกษา เช่น พิพิธภัณฑสถาน (ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนหรือศาลาประชาคม ที่เรียกว่า "Citizen's Public Hall" อยู่ในความดูแลของระดับเทศบาล ส่วนศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตและศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน อยู่ในความดูแลของระดับจังหวัด) ฯลฯ

2. จัดทำและทบทวนหลักสูตร ให้สอดคล้องกับ Course of Study ที่กำหนดโดยกระทรวง เลือกตำราเรียนที่จะใช้ในโรงเรียน กำหนดขนาดชั้นเรียนและกระบวนการรับเข้าเรียน

3. จัดให้มีการฝึกอบรมประจำการของครูและบุคลากรอื่น ๆ

4. จัดและส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียน พลศึกษาและกีฬา

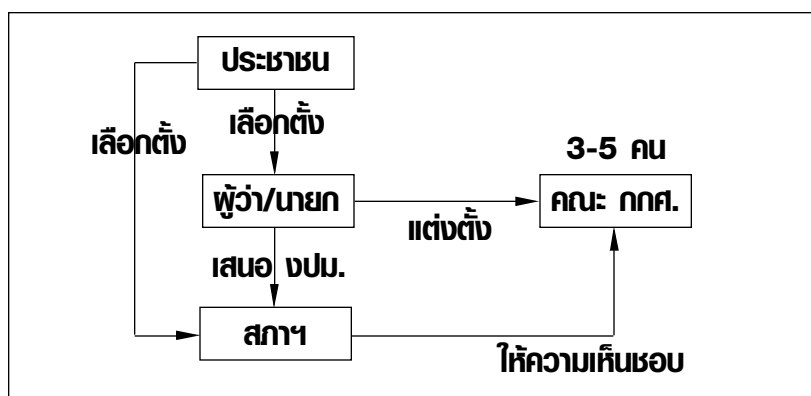
5. ส่งเสริมและพิทักษ์รักษาสมบัติทางวัฒนธรรม

นอกเหนือจากนี้แล้ว คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด (Prefectural Board of Education) ยังมีหน้าที่เพิ่มเติมเป็นการเฉพาะคือ

1. ให้คำปรึกษา แนะนำและช่วยเหลือทางด้านการบริหาร วิชาการ และงบประมาณ แก่ระดับเทศบาล

2. ให้คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลจัดส่งรายงานเพื่อปรับปรุงแก้ไขในกรณีที่เป็น
3. แต่งตั้งและปลดออก ครูและบุคลากรโรงเรียนระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น การศึกษาพิเศษภาคบังคับ (ซึ่งรับเงินเดือนจากจังหวัด) โดยข้อเสนอของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล
4. ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งศึกษาธิการระดับเทศบาล
5. ออกใบประกอบวิชาชีพครูสำหรับโรงเรียนรัฐบาลและเอกชน

คณะกรรมการการศึกษาในระดับจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5 คน และในระดับเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน หรือ 5 คน สำหรับเทศบาลนครใหญ่ โดยได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่น (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี) โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น



คุณสมบัติของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น คือ เป็นบุคคลที่มีภูมิปัญญาทางการศึกษาและมีจิตใจสูงส่งเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคม เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้ว จะมีวาระการทำงาน 4 ปี เมื่อครบวาระอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีก และจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ กว่าครึ่งของคณะกรรมการจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคเดียวกันไม่ได้

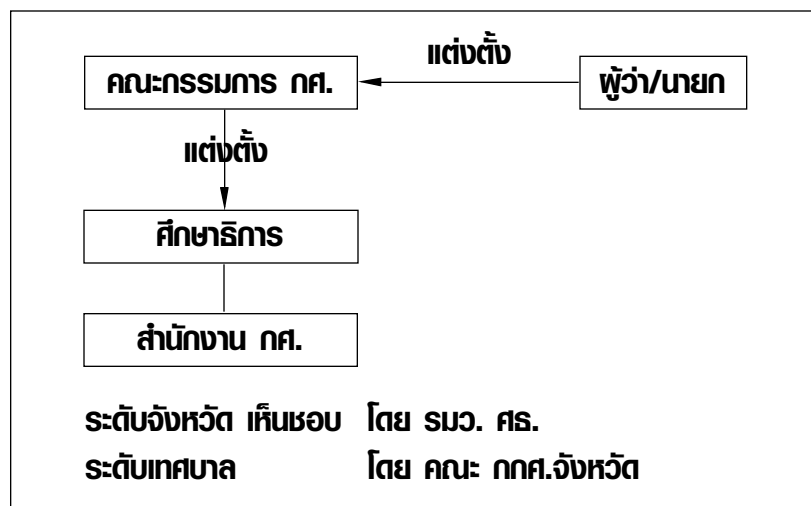
ประธานของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นจะถูกเลือกมาจากสมาชิกด้วยกันโดยจะมีการเลือกใหม่ทุกปี และประธานคนเดิมอาจได้รับเลือกใหม่ก็ได้ ประธานจะเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการประชุมและหาข้อยุติหรือตัดสินใจในเรื่องที่เสนอเพื่อลงมติ

จากสถิติในปี ค.ศ. 1991 มีคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด 47 ชุด และคณะกรรมการการศึกษาระดับเทศบาล 3,471 ชุด ข้อมูลในปีเดียวกันระบุเรื่องอายุและเพศไว้ว่า มีกรรมการการศึกษาท้องถิ่นที่มีอายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไปร้อยละ 40.3 อายุ 60-64 ปี ร้อยละ 28.4 และเป็นชายกว่าร้อยละ 80 ส่วนในด้านอาชีพนั้น เป็นผู้ที่ทำอาชีพเกษตรกรรมและการประมงมากที่สุดร้อยละ 27.9 อาชีพบริหารและจัดการร้อยละ 19.4 และร้อยละ 34.4 มีประสบการณ์การสอนมาก่อน

ส่วนศึกษาธิการซึ่งเป็นนักบริหารการศึกษามีอาชีพ จะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษา และไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ศึกษาธิการจังหวัดจะแต่งตั้งจากบุคคล

ภายนอกคณะกรรมการการศึกษา ในขณะที่ศึกษาธิการระดับเทศบาลจะแต่งตั้งจากผู้ที่ป็นกรรมการศึกษานั้นเอง

ในการแต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ และในการแต่งตั้งศึกษาธิการเทศบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด



หน้าที่ของศึกษาธิการ (Superintendent) คือ

1. เข้าร่วมประชุมร่วมกับคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) และให้คำปรึกษาในฐานะผู้บริหารการศึกษามืออาชีพ คณะกรรมการการศึกษาเป็นสามัญชนที่ทำหน้าที่ผู้แทนเพื่อบอกความต้องการของประชาชนด้านการศึกษา แต่ศึกษาธิการคือผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษา ฉะนั้น จึงเป็นการสะท้อนให้เห็น

ถึงแนวคิดเรื่องการสร้าง ความสมดุลในการบริหาร การศึกษาระหว่าง “ประชาชน” กับ “นักการศึกษาอาชีพ”

2. ในฐานะหัวหน้าสำนักงาน การศึกษาท้องถิ่นและในฐานะผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ศึกษาธิการจะบริหาร การทำงานของสำนักงาน และกำกับดูแลข้าราชการในสังกัด

3. ปฏิบัติงานโดยใช้อำนาจของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นในขอบข่ายที่กำหนดโดยกฎหมาย

สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นมีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยศึกษานิเทศก์ ผู้อำนวยการการศึกษานอกโรงเรียน นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ จำนวนบุคลากรขึ้นอยู่กับขนาดของท้องถิ่น เทศบาลบางแห่งที่มีขนาดเล็กอาจไม่มีศึกษานิเทศก์ แต่โดยเฉลี่ยท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีบุคลากร 1 คนต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ท้องถิ่นขนาดกลางมีบุคลากร 1 คนต่อจำนวนประชากร 2,000 คน และท้องถิ่นขนาดใหญ่มีบุคลากร 1 คนต่อจำนวนประชากร 3,000-4,000 คน

ท้องถิ่นขนาดเล็กสุดมีบุคลากรจำนวน 5-10 คน ขนาดกลางมีจำนวน 10-50 คน และขนาดใหญ่มีจำนวน 50-100 คนขึ้นไป โดยที่บุคลากรทั้งหมด รวมทั้งครูในโรงเรียนเป็นข้าราชการของส่วนราชการท้องถิ่น และรับเงินเดือนจากภาษีของท้องถิ่นนั้น ๆ

กล่าวได้ว่า การบริหารและจัดการศึกษาของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่นมีคุณลักษณะเฉพาะดังนี้

1. บริหารโดยองค์คณะบุคคลในรูปคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องการศึกษาของท้องถิ่น การศึกษาจึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการ แต่เป็นการควบคุมโดยประชาชน (Layman Control)
2. เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง (Independence of the general public administration)
3. คณะกรรมการการศึกษาได้รับเลือกตามนัยแห่งกฎหมายโดยประชาชนตามหลักการประชาธิปไตย (Democratic Administration)
4. ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ศึกษาธิการ (Superintendent) เป็นผู้นำทางการศึกษามีอาชีพ (Professional Leadership)

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามกฎหมาย จึง “**ไม่มีความสัมพันธ์ในแนวตั้ง**” (Vertical Connection) หรือการบังคับบัญชาสั่งการระหว่างระดับกลางกับระดับท้องถิ่นในการบริหารการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงหรือโดยอำนาจหน้าที่จะทำให้มีความสัมพันธ์กันในระดับหนึ่งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ กับคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น และระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ กับหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่น (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี) อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นมีดังนี้คือ

1. ให้คำปรึกษาและแนะนำ เพื่อให้ท้องถิ่นบริหารการศึกษาอย่างเหมาะสมตามภารกิจ
2. ให้เงินอุดหนุนตามที่ส่วนท้องถิ่นขอไป
3. ขอผลสำรวจ และการนำเสนอข้อมูลและรายงาน
4. ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งศึกษาธิการ
5. กำหนดเกณฑ์มาตรฐานให้ปฏิบัติตาม เช่น การจัดตั้งโรงเรียน และแนวการสอนหรือหลักสูตร
6. ขอให้ปรับปรุงแก้ไขด้วยกระบวนการที่เหมาะสม เพื่อให้การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา
7. กำกับดูแลการปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมายไป จากกระทรวงฯ เช่น การออกใบประกอบวิชาชีพครู การรับนักเรียน เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างระดับจังหวัดกับระดับเทศบาล

ระหว่างระดับจังหวัดกับระดับเทศบาลก็ไม่มีความสัมพันธ์ แนวตั้งหรือการบังคับบัญชาเช่นกัน นอกจากจะมีความเกี่ยวข้องกันในบางระดับตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ได้แก่

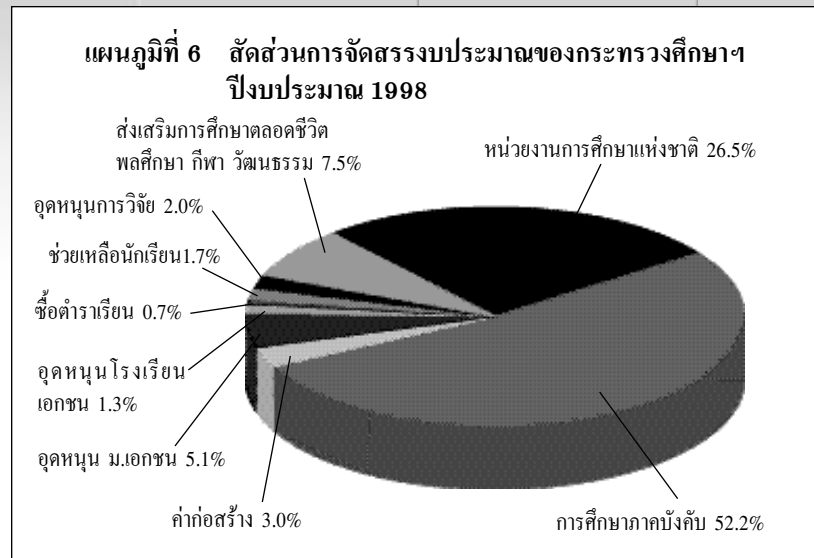
1. ให้คำปรึกษาแนะนำและความช่วยเหลือ
2. ขอข้อมูลการสำรวจและรายงาน
3. ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งศึกษาธิการของเทศบาล
4. กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการจัดองค์กรในโรงเรียน ฯลฯ

5. ขอให้ปรับปรุงแก้ไขด้วยกระบวนการที่เหมาะสม เพื่อให้การบริหารการศึกษาของเทศบาลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

การบริหารงบประมาณ

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา งบประมาณที่กระทรวงศึกษาฯ ได้รับแต่ละปีจะมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน แม้ว่าจะลดลงเล็กน้อย โดยในปีงบประมาณ 1998 ได้รับงบประมาณเป็นเงิน 5,790.9 พันล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 7.5% ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาล และเป็น 13% ของงบประมาณที่จัดสรรให้กับกระทรวงต่าง ๆ

งบประมาณของกระทรวงฯ แบ่งเป็นค่าใช้จ่ายร่วมกับท้องถิ่นในการจัดการศึกษาภาคบังคับร้อยละ 52.2 ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานการศึกษาแห่งชาติร้อยละ 26.5 ค่าใช้จ่ายสำหรับส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต พลศึกษา กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ ร้อยละ 7.5 เงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยเอกชนร้อยละ 5.1 ค่าก่อสร้างอาคารของท้องถิ่นร้อยละ 3.0 เงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนร้อยละ 1.3 เงินช่วยเหลือนักเรียนร้อยละ 1.7 ค่าหนังสือเรียนฟรีร้อยละ 0.7 และเงินอุดหนุนการวิจัยร้อยละ 2.0



ตามกฎหมาย The School Education Law หน่วยงานที่เป็นผู้จัดตั้งโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของโรงเรียนนั้น ๆ ฉะนั้น ท้องถิ่นซึ่งมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีภายในท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัด รัฐบาลของแต่ละระดับจะบริหารการศึกษาจากภาษีและรายได้อื่น ๆ ที่หามาได้เอง รายได้หลักของรัฐบาลทุกระดับทั้งรัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาล มาจากภาษีที่เก็บได้ในแต่ละระดับ ตลอดจนแหล่งรายได้อื่น ๆ เช่น ผลกำไรจากกิจการผูกขาด ผลประโยชน์จากการประกอบการและทรัพย์สินของรัฐ ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ฯลฯ

ในจำนวนภาษีหลักที่ส่วนกลางจัดเก็บ คือ ภาษีรายได้ ภาษี
องค์กร และภาษีสุรา ประมาณร้อยละ 30 ของภาษีเหล่านี้ จะ
เป็นเงินช่วยชดเชยภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant)
ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับจังหวัดต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือให้
จังหวัดที่มีปัญหารายได้ไม่พอเลี้ยงตัวเองสามารถบริหารได้อย่าง
เท่าเทียมกัน

ค่าใช้จ่ายหลักเพื่อการศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาลกลางมี 3
ทาง คือ

1. ค่าใช้จ่ายโดยตรงให้กับหน่วยงานการศึกษาแห่งชาติ
เช่น มหาวิทยาลัยแห่งชาติ
2. เงินอุดหนุนพิเศษให้กับจังหวัด เทศบาล โรงเรียน
เอกชน และหน่วยงานวิจัย
3. เงินช่วยชดเชยภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax
Grant)

สำหรับรัฐบาลท้องถิ่น ส่วนใหญ่มีรายได้จากภาษีทางตรง
(Direct Taxes) ได้แก่ ภาษีรายได้ (Income Tax) ภาษีองค์กร
(Corporation Tax) ภาษีมรดก (Inheritance Tax) ภาษี
อสังหาริมทรัพย์ (Fixed Asset Tax) ภาษีธุรกิจการค้า (Business
Tax) และอื่น ๆ และภาษีทางอ้อม (Indirect Taxes) ได้แก่ ภาษี
ผู้บริโภค (Consumption Tax) ภาษีสุรา (Liquor Tax) ภาษีบุหรี่
(Tobacco Tax) และอื่น ๆ

นอกจากนี้ รัฐบาลระดับจังหวัดและเทศบาลยังมีรายได้ โดยใช้พันธบัตรหรือเงินกู้ยืมระยะสั้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการก่อสร้างและซ่อมแซมอาคารด้วย

ระดับท้องถิ่นจะได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง (National Subsidies) และเงินช่วยชดเชยภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant) ที่ส่วนกลางจัดสรรให้กับจังหวัดและเทศบาล และในทำนองเดียวกันจังหวัดก็จัดสรรเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลด้วยเช่นกัน

สำหรับค่าใช้จ่ายนั้น รัฐบาลระดับจังหวัดรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ การบำรุงรักษาซ่อมแซมของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายและสถานศึกษาอื่น ๆ ที่อยู่ในความดูแล รวมทั้งเงินเดือนครูของระดับเทศบาลด้วย โดยที่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนครูทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของระดับจังหวัดเท่านั้น นอกจากนี้ จังหวัดยังให้การอุดหนุนสถานศึกษาเอกชนทุกระดับ

รัฐบาลระดับเทศบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับเป็นหลัก คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น และศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (Citizen's Public Halls)

สัดส่วนการร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาภาคบังคับ (ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น) ระหว่างรัฐบาลกลาง

ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล โดยทั่วไปจะเป็นไปตามตารางข้างล่างนี้ คือ

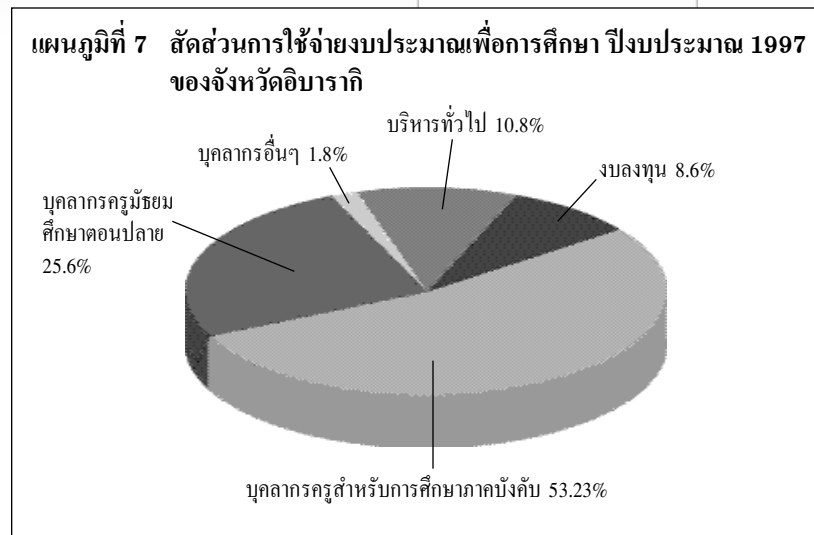
ค่าใช้จ่าย	การร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่าย		
	ระดับชาติ	ระดับจังหวัด	ระดับเทศบาล
หนังสือเรียน	1		
เงินเดือนครูในภาคบังคับ	1/2	1/2	
การก่อสร้างและขยายอาคาร	1/2		1/2
อาคารที่เสี่ยงอันตราย	1/3		2/3
การปฏิสังขรณ์อาคารจากอุบัติเหตุ	2/3		1/3
การดูแลรักษาอาคาร			1
วัสดุอุปกรณ์การเรียน	1/2	1/4	1/4

นอกจากนี้ รัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นยังร่วมรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์การเรียนอาชีวศึกษา ค่าใช้จ่ายในการอุดหนุนนักเรียนที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจเพื่อให้เข้าเรียนได้ครบทุกคน ค่าใช้จ่ายสำหรับโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล และค่าใช้จ่ายเพื่อการส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียนและพลศึกษา

โดยทั่วไปค่าใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ได้รับจากรัฐบาลกลางจะเป็นสัดส่วนประมาณ 55:45

ตัวอย่างเช่น จังหวัดอิบารากิ จากข้อมูลสถิติพบว่างบประมาณการศึกษาของจังหวัด ประจำปี 1997 มีจำนวน 297,694,215,000 เยน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 27 ของงบประมาณทั้งหมดของจังหวัด โดยแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายด้าน

บุคลากรครูระดับการศึกษาภาคบังคับมากที่สุดคือ ร้อยละ 53.2 ตามด้วยบุคลากรครูระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 25.6 บุคลากรด้านอื่น ๆ ร้อยละ 1.8 งานบริหารทั่วไปร้อยละ 10.8 และค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนร้อยละ 8.6 ดังในแผนภูมิต่อไปนี้



การบริหารงานวิชาการ

1. หลักสูตร

กฎหมายการศึกษาในระบบโรงเรียน (School Education Law) ได้กำหนดให้กระทรวงการศึกษาฯ เป็นผู้กำหนดหลักสูตรแห่งชาติ (Course of Study) โดยคำแนะนำของคณะกรรมการหลักสูตรแห่งชาติ (Curriculum Council) ซึ่งประกอบด้วย นักการศึกษา นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ

ตามกฎหมายกระทรวงฯ หลักสูตรแห่งชาติประกอบด้วย หลักสูตรสำหรับชั้นอนุบาล ชั้นประถมศึกษา ชั้นมัธยมศึกษา ตอนต้น ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และหลักสูตรการศึกษาพิเศษ

ในหลักสูตรแห่งชาตินี้ได้กำหนดเป้าหมาย เนื้อหาสาระ และวิธีการสอนแต่ละวิชา ชั่วโมงสอนในแต่ละปีการศึกษา และมาตรฐานหลักสูตรในด้านต่าง ๆ ไว้ด้วย หลักสูตรแห่งชาติจึง ถือเป็นมาตรฐานของการศึกษาญี่ปุ่น

ทั้งนี้ คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นอาจจะกำหนด มาตรฐานและกฎเกณฑ์เฉพาะของตนเองได้ในกรณีที่จำเป็น โดยคำนึงถึงลักษณะของแต่ละท้องถิ่น

โรงเรียนแต่ละแห่งจะจัดหลักสูตรของตนเอง โดยยึด หลักสูตรแห่งชาติที่กระทรวงฯ กำหนดมาให้ และพิจารณาถึง สภาพแวดล้อมของชุมชน โรงเรียน และองค์ประกอบด้านผู้เรียน

2. หนังสือแบบเรียน

ในประเทศญี่ปุ่นหนังสือแบบเรียนที่ใช้ในโรงเรียนเขียน ขึ้นโดยภาคเอกชน โดยต้องผ่านการพิจารณาตรวจสอบจาก กระทรวงการศึกษาฯ ก่อนจึงจะได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นแบบ เรียนได้

การกำหนดให้มีระบบการขออนุญาตให้ใช้เป็นแบบเรียน สำหรับในโรงเรียนขึ้น ก็เพื่อตรวจสอบว่ามีเนื้อหาสอดคล้องกับ ที่กำหนดไว้ในหลักสูตรและกฎหมายการศึกษาหรือไม่ เพื่อ

เป็นการประกันสิทธิของพลเมืองในการรับการศึกษา รักษาและปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาของชาติ และรักษาความเป็นกลางทางการศึกษา ระบบการขออนุญาตดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะส่งเสริมสำนักพิมพ์แบบเรียนภาคเอกชนให้มีความคิดริเริ่มและสร้างสรรค์นวัตกรรมในการเขียนและเรียบเรียงแบบเรียน ตลอดจนประกันความถูกต้องของเนื้อหาในแบบเรียนด้วย

หลังจากกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ กีฬา และวัฒนธรรม รับคำขออนุญาตให้ใช้เป็นหนังสือแบบเรียนจากสำนักพิมพ์เอกชนแล้ว จะขอคำแนะนำปรึกษาจาก “คณะกรรมการวิจัยและพิจารณาอนุญาตให้ใช้แบบเรียน” อันประกอบด้วยคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยและครูระดับประถมและมัธยมศึกษา ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ กีฬา และวัฒนธรรม คณะกรรมการวิจัยและพิจารณาอนุญาตให้ใช้แบบเรียน จะพิจารณาตรวจสอบแล้วสรุปนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าหนังสือแบบเรียนเล่มนั้น ๆ เหมาะสมที่จะให้ใช้เป็นแบบเรียนในโรงเรียนหรือไม่

หลังจากการอนุญาตให้ใช้เป็นแบบเรียนแล้ว รายชื่อหนังสือที่ได้รับอนุญาตทั้งหมด (ซึ่งจะดำเนินการจัดพิมพ์ในปีการศึกษาถัดไป) จะถูกจัดส่งไปยังแต่ละโรงเรียนโดยผ่านคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด แบบเรียนที่จะนำไปใช้จริงในโรงเรียนจะถูกเลือกจากบัญชีรายชื่อแบบเรียนที่ได้รับอนุญาตแล้วเหล่านี้ รวมทั้งแบบเรียนอื่น ๆ ที่จัดทำโดยกระทรวงฯ

ในกรณีโรงเรียนที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการศึกษา
จังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล การพิจารณาตัดสินใจ
ว่าจะเลือกหนังสือเล่มใดเป็นแบบเรียนในโรงเรียนอยู่ในดุลพินิจ
ของคณะกรรมการนั้น ๆ แต่ในกรณีโรงเรียนที่สังกัดส่วนกลาง
และโรงเรียนเอกชนการตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้บริหารโรงเรียน
แต่ละแห่ง

หลังจากที่ผู้เกี่ยวข้องในท้องถิ่นพิจารณาเลือกรับแบบ
เรียนเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจะรวบรวม
รายชื่อหนังสือพร้อมทั้งจำนวนเล่มที่ต้องการให้จัดพิมพ์ส่งไปยัง
กระทรวงฯ กระทรวงฯ จะประมาณการจำนวนหนังสือที่จะจัด
พิมพ์ทั้งหมดและสั่งการให้สำนักพิมพ์เอกชนดำเนินการจัดพิมพ์
ตามจำนวนนั้นต่อไป ทั้งนี้ กระทรวงการศึกษารับผิดชอบค่าใช้จ่าย
แบบเรียนตามนโยบายที่ตั้งไว้ว่าการศึกษาภาคบังคับต้องเป็นการ
ศึกษาแบบให้เปล่า

การประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานการศึกษามา
เป็นเวลานาน โดยกระทรวงการศึกษาฯ ได้กำหนดมาตรฐานการ
ศึกษาด้านต่าง ๆ เพื่อให้สถานศึกษาทุกแห่งมีคุณภาพใกล้เคียง
กันให้มากที่สุด เช่น ตัวชี้วัดในเรื่องขนาดและองค์ประกอบของ
อาคาร สถานที่ อุปกรณ์การเรียนต่าง ๆ งบประมาณ โดยเฉพาะ
ครูนั้น ญี่ปุ่นมีระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ตลอดจนการ
จ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับวิชาชีพ เพื่อประกันคุณภาพของครู

คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่กำกับดูแลให้การดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานต่าง ๆ ที่ส่วนกลางกำหนดไว้ ส่วนการตรวจสอบคุณภาพนั้น ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีหน่วยศึกษานิเทศก์คอยให้คำแนะนำ ติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาว่าเป็นไปตามหลักสูตรและมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนดไว้หรือไม่

นอกจากนี้ กระทรวงการศึกษาฯ จะเป็นผู้รวบรวมสถิติการศึกษาของประเทศและจัดทำรายงานสภาวะการศึกษาของประเทศเป็นประจำทุกปี เพื่อการประเมินผลและปรับปรุงการจัดการศึกษาในภาพรวม ตลอดจนจัดทำนโยบายเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ดังเช่นการปฏิรูปการศึกษาครั้งล่าสุดที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้

การบริหารงานบุคคล

ครูและบุคลากรทางการศึกษาของญี่ปุ่นมี 2 ประเภท คือ ประเภทที่สังกัดส่วนกลางกับประเภทที่สังกัดท้องถิ่น สำหรับครูและบุคลากรประจำสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้การบริหารโดยคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นถือเป็นบุคลากรในสังกัดท้องถิ่น กล่าวคือ คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดมีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือน การจ่ายโบนัส การย้าย การพัฒนาฝึกอบรม และการดำเนินการบริหารบุคคลด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับครู

เพื่อเป็นการชำรงไว้ซึ่งบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพสูงและปรับปรุงมาตรฐานการศึกษา จึงได้มีการออกกฎหมาย “The Law Governing Special Measures for Securing of Capable Education Personnel in Compulsory Education Schools for Maintenance and Enhancement of School Education Standards” ซึ่งทำให้ครูของญี่ปุ่นได้รับเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป

การบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี ใช้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มีพื้นฐานอยู่บนหลักการของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบ และการถ่วงดุลอำนาจ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันสิทธิพื้นฐานของประชาชนในเรื่องเสรีภาพ การได้รับประโยชน์จากรัฐ การมีส่วนร่วมในการปกครอง ความเสมอภาคทางกฎหมาย ฯลฯ อำนาจการปกครองแยกเป็นสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร โดยอำนาจการบริหารระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจน เพื่อเป็นฐานในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาให้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวน 16 แห่ง แบ่งเป็นระดับมหานคร 7 แห่ง และระดับจังหวัด 9 แห่ง

โครงสร้างการบริหารการศึกษา

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี แบ่งเป็น 2 ระดับ ดังนี้

ระดับชาติ

กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบการบริหารและจัดการศึกษาระดับชาติ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามนโยบายทางวิชาการ การศึกษาวิทยาศาสตร์และการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่โรงเรียนทุกระดับ ดำเนินการเฉพาะกิจในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษา จัดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี แก่เยาวชนที่พ้นวัยเรียนในโรงเรียน ร่วมมือกับกระทรวงวัฒนธรรมและการกีฬา ในการส่งเสริมการกีฬา ออกใบประกาศนียบัตรรับรองคุณภาพของครูและบุคลากรทางการศึกษา และพัฒนาครู

โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการแบ่งออกเป็น 3 สำนักงาน (office) และ 4 สำนัก (bureau) ได้แก่ สำนักงานวางแผนและจัดการ สำนักงานประถมและมัธยมศึกษา สำนักงานอุดมศึกษา สำนักวางแผนและนโยบายการศึกษา สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น สำนักการศึกษาตลอดชีวิต และ สำนักจัดการสารสนเทศด้านการศึกษา

ระดับท้องถิ่น

การศึกษาเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลท้องถิ่น ต้องรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในเขต

ปกครองของตนอย่างทั่วถึง โดยมีกฎหมายรับรองความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น (Education Autonomy Law 1991) โดยถือเป็นความรับผิดชอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการที่จะร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาและวัฒนธรรม ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การดำรงรักษาความเป็นอิสระทางการศึกษาและวิชาชีพของแต่ละท้องถิ่น และจัดการศึกษาให้บรรลุตามเป้าหมายพิเศษที่ท้องถิ่นต้องการ

ค.ศ. 1998 สาธารณรัฐเกาหลีได้จัดตั้งสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นครบใน 7 มหานคร 9 จังหวัด และ 181 เทศบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารงานด้านการศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ โดยเป็นองค์กรคู่ขนานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ต้องปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเป็นผู้บริหารสูงสุด ซึ่งได้จากการคัดเลือกโดยกรรมการสรรหาที่ประกอบด้วย ผู้แทนของกรรมการบริหารโรงเรียน และผู้แทนสหภาพครู

ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด และต้องมีประสบการณ์การทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี มีวาระการดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี และสามารถรับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่อได้อีกวาระหนึ่ง โดย ผู้อำนวยการฯ มีหน้าที่ร่างกฎ ระเบียบการดำเนินงานของสำนักงาน จัดทำ

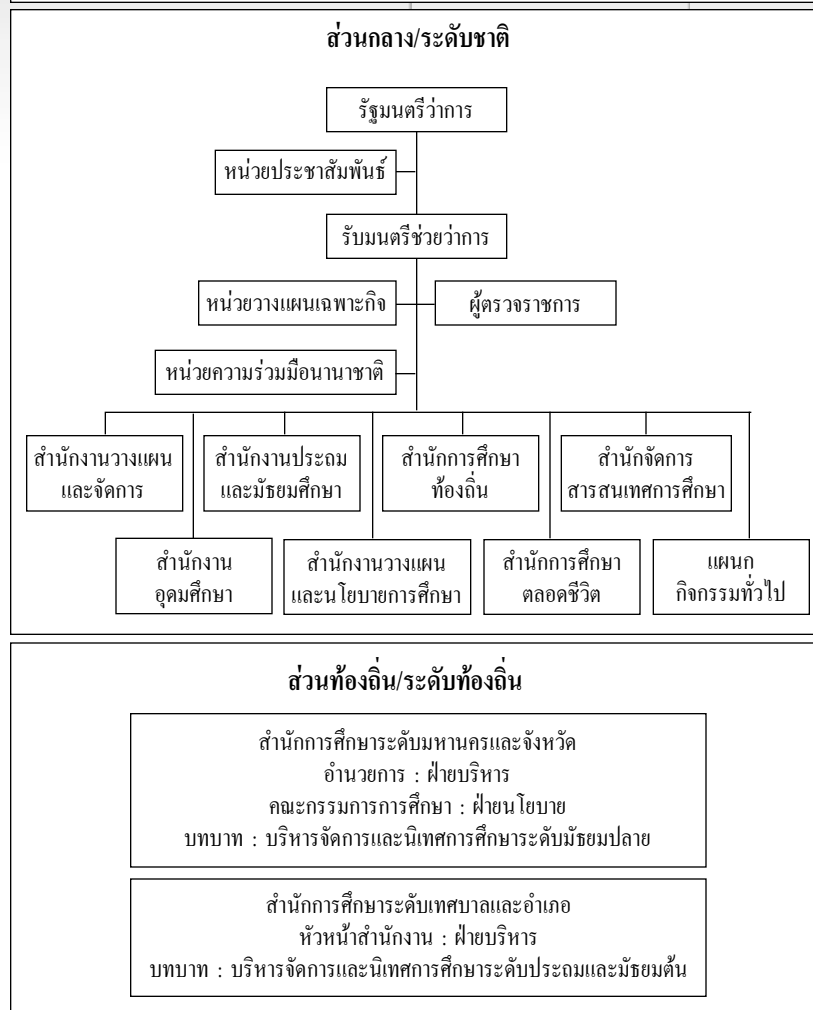
งบประมาณ รายงานบัญชีค่าใช้จ่าย ประกาศจัดตั้ง ปิด และ เคลื่อนย้ายโรงเรียน ดำเนินการเกี่ยวกับหลักสูตร พัฒนาด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สนับสนุนโรงเรียนด้านอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับการศึกษา

คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น มีวาระการปฏิบัติงาน 4 ปี ได้จากการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทน ของกรรมการโรงเรียน สหภาพครู และผู้ทรงคุณวุฒิ ทำการ สรรหากลุ่มบุคคลจำนวน 7 - 15 คน (จำนวนแปรผันตาม จำนวนประชากรและลักษณะทางภูมิศาสตร์ของแต่ละท้องถิ่น) ซึ่งมีประสบการณ์ทางการศึกษาไม่น้อยกว่า 10 ปี โดยอาจเป็น ประสบการณ์จากการสอน หรือการบริหารการศึกษา แล้วเสนอ ชื่อกลุ่มบุคคลดังกล่าวต่อสภาปกครองท้องถิ่น

คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่ในการกำหนด นโยบายการดำเนินงานการศึกษาในท้องถิ่นของตน โดยยึดความ สมดุลระหว่างความเห็นและความต้องการของชุมชนกับหลักการ ทางการศึกษา โดยปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานทางการศึกษาในท้องถิ่น และเชื่อมประสานระหว่างสภาประจำเมืองกับองค์กรทางการศึกษา

ความสัมพันธ์ของส่วนกลางกับท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กัน ในลักษณะที่ส่วนกลาง/ระดับชาติส่งเสริมสนับสนุนให้ระดับ ท้องถิ่นปฏิบัติตามกรอบและแนวทางปฏิบัติบนพื้นฐานของการ มีอิสระในการตัดสินใจ

**แผนภูมิที่ 8 ความสัมพันธ์ทางการศึกษาของส่วนกลาง/ระดับชาติ
กับส่วนท้องถิ่น/ระดับท้องถิ่น**



ที่มา : การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2543

การบริหารงบประมาณ

รัฐบาลกลางมีพันธะผูกพันในการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นผ่านกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยตามแผนการปฏิรูปการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ตั้งเป้าหมายไว้ว่า งบประมาณทางการศึกษาต้องอยู่ในระดับร้อยละ 5 ของรายได้ประชาชาติ (GNP) โดยตามกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในรูปของเงินเหมารวม (Lump-Sum) ให้รัฐบาลท้องถิ่น และต้องจ่ายเงินเดือนให้ครูผู้สอนที่สอนในโรงเรียนการศึกษาภาคบังคับ

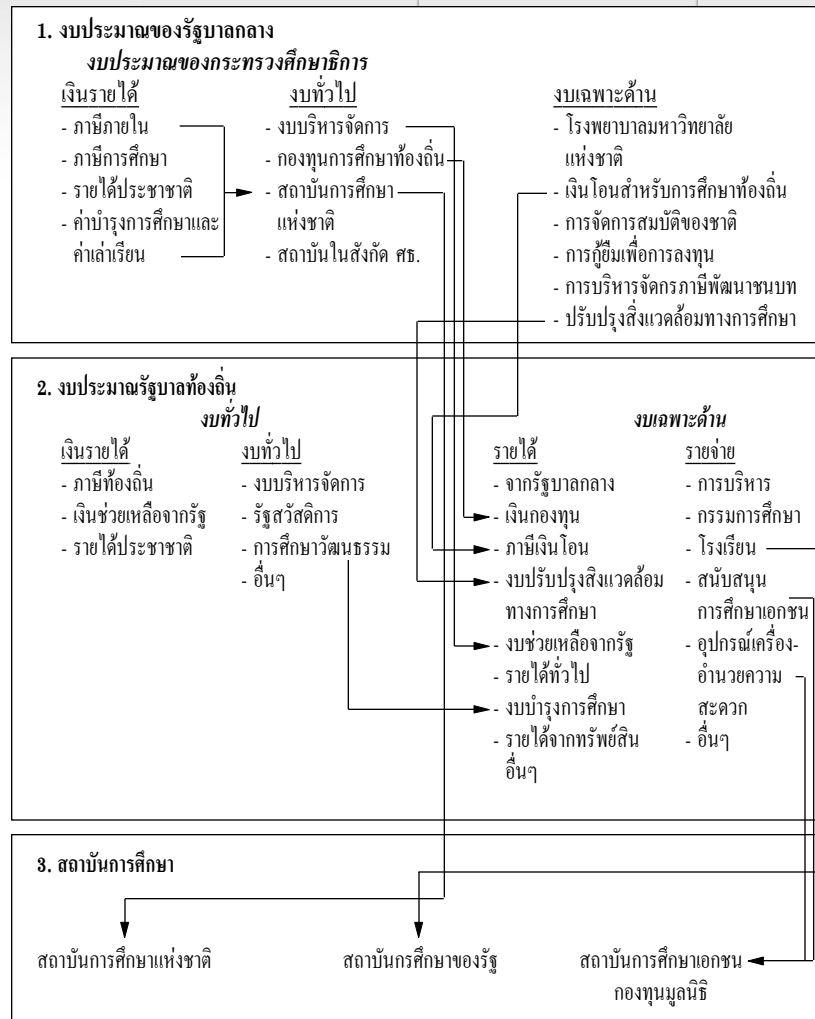
ปี ค.ศ. 1997 งบประมาณทางการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีสูงถึงร้อยละ 4.8 ของรายได้ประชาชาติ โดยงบประมาณที่กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่ส่วนท้องถิ่นสูงถึงร้อยละ 50.6 ของยอดงบประมาณทั้งหมดที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับ ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของส่วนท้องถิ่นแล้ว เงินที่รัฐจัดสรรให้สูงถึงร้อยละ 83 - 84 ของงบประมาณทางการศึกษาทั้งหมดของท้องถิ่น

ในปี 1997 มหานครและจังหวัดทั้ง 16 แห่งได้รับงบประมาณอุดหนุนการศึกษาจากรัฐบาลกลางร้อยละ 84.2 จากเงินที่โอนมาจากรายได้ทั่วไปร้อยละ 6.4 และจากงบประมาณที่ได้จากค่าหน่วยกิต รายได้จากการดำเนินงานและรายได้อื่น ๆ ร้อยละ 9.4 ซึ่งจากรายได้ทั้งหมดที่ท้องถิ่นได้รับเพื่อการศึกษา

ได้มีการจัดสรรเป็นงบอุดหนุนเงินเดือนครูโรงเรียนเอกชนร้อยละ 9.8 งบบริหารจัดการร้อยละ 10.9 งบอุปกรณ์และเครื่องอำนวยความสะดวกร้อยละ 17.9 งบเงินเดือนบุคลากรร้อยละ 60.8 และงบอื่น ๆ ร้อยละ 0.6

งบประมาณที่ใช้ดำเนินการทางการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่ง ประมาณร้อยละ 83 - 84 มาจากงบอุดหนุนของรัฐบาลกลาง แสดงว่า แม้ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการตัดสินใจทางการศึกษาด้วยตนเอง แต่ยังคงพึ่งพิงการอุดหนุนจากส่วนกลางอยู่มาก ดังนั้น ส่วนกลางจึงต้องมีบทบาทในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่นมี 2 ลักษณะ คือ จัดสรรให้ตามความจำเป็นแก่การดำเนินการในการจัดการศึกษา และจัดสรรตามคุณภาพการจัดการศึกษาที่ประเมินได้ โรงเรียนใดที่จัดการศึกษาได้ในระดับที่น่าพึงพอใจก็จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติม เพื่อเป็นแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพให้ดียิ่งขึ้น

แผนภูมิที่ 9 ภาพรวมระบบงบประมาณทางการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี



ที่มา : การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2543

การบริหารงานวิชาการ

หลักสูตรการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีมี 2 ส่วน คือ หลักสูตรส่วนกลาง และหลักสูตรส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางคือ กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่พัฒนาหลักสูตร สถาบันพัฒนาการศึกษาของเกาหลี (Korean Education Development Institute-KEDI) ทำหน้าที่วิจัยพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน ทั้งนี้ เพื่อให้โรงเรียน/สถานศึกษาได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่อง ส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาของตนเองได้ จากการศึกษาของ Lee In - Hyo ในปี 1996 พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ในสาธารณรัฐเกาหลี พยายามจัดการศึกษาที่ตอบสนองแนวคิดและเป้าหมายของการศึกษาแบบใหม่ ซึ่งเป็นระบบการศึกษาแบบเปิดที่บุคคลทุกคนสามารถใช้ประโยชน์จากการศึกษาได้โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องเวลา สถานที่ เงื่อนไขการทำงาน ตลอดจนเงื่อนไขในการดำเนินชีวิตหรือข้อจำกัดทั้งปวง โดยบางโรงเรียนมีการปรับเนื้อหาหลักสูตร บางโรงเรียนปรับวิธีการสอนโดยจัดระบบการเรียนที่เป็นกลุ่มย่อย ๆ เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และเน้นกิจกรรมเสริมหลักสูตร ซึ่งกระตุ้นให้นักเรียนจัดกิจกรรมตามความสนใจ รวมทั้งมีการเปลี่ยนวิธีการวัดผลจากที่วัดโดยอาศัยแบบทดสอบ (Test-centered) มาเป็นการวัดผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติ และใช้วิธีการหลาย ๆ วิธีประกอบกัน

การประกันคุณภาพ

แม้ว่าสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นจะมีอิสระในการตัดสินใจภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการการศึกษา แต่เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาทางการศึกษา สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นจึงต้องได้รับการประเมินผลงานในการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

เกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการใช้ในการประเมิน มีประเด็นดังต่อไปนี้

1. การปฏิรูปชั้นเรียนหรือการเปลี่ยนแปลงในชั้นเรียน จะพิจารณาในแง่การเรียนการสอน การประเมินผลที่ใช้ในการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่อนุบาลถึงศึกษานอกโรงเรียน
2. การจัดการศึกษาที่เน้นความสำคัญของผู้บริโภค (Consumer oriented school) เป็นการพิจารณาในแง่สิทธิของผู้ปกครองนักเรียนที่จะเลือกรับการศึกษาจากแหล่งต่าง ๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใด
3. การให้ความสำคัญแก่สวัสดิการทางการศึกษา (Education welfare) เป็นการพิจารณาถึงการให้การศึกษาแก่เด็กปฐมวัย ซึ่งพิจารณาตั้งแต่การเลี้ยงดูเด็กวัยทารกไปจนถึงเด็กที่พิการ เด็กที่พลาดโอกาสการศึกษา
4. ระบบเกื้อหนุนระบบการศึกษา พิจารณาเรื่องระบบสารสนเทศเทคโนโลยีการศึกษา การพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพครู
5. เจตนารมณ์ในการปฏิรูปการศึกษา พิจารณาถึงความพยายามใหม่ ๆ ในการจัดการศึกษาตามแนวของการปฏิรูป

การบริหารงานบุคคล

บุคลากรทางการศึกษา มีสังกัดแตกต่างกันไปตามสถานภาพของโรงเรียน คือ บุคลากรที่อยู่ในโรงเรียนของรัฐบาลกลาง (National School) จะสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในขณะที่บุคลากรที่อยู่ในโรงเรียนของรัฐบาลท้องถิ่น (Public School) จะสังกัดสำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น ส่วนบุคลากรที่อยู่ในโรงเรียนเอกชน จะขึ้นอยู่กับองค์กรที่ดูแลรับผิดชอบโรงเรียน

ถ้าบุคคลใดประสงค์จะโยกย้ายสถานที่ทำงานทั้งภายในท้องถิ่นเดียวกัน หรือข้ามท้องถิ่น จะกระทำได้โดยการยื่นความจำนงไปที่โรงเรียนโดยตรง เสมือนกับการเริ่มต้นสมัครงานใหม่ เพียงแต่ประสบการณ์เดิมจะช่วยในเรื่องของการพิจารณาระดับเงินเดือนที่จะใช้ตั้งรับ โดยองค์กรที่จะพิจารณารับหรือไม่รับในเบื้องต้น คือ คณะกรรมการสภาโรงเรียน

อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากร จะอยู่ที่บุคคล 3 ฝ่าย คือ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น คณะกรรมการสภาโรงเรียน และฝ่ายบริหารของโรงเรียน แต่ฝ่ายบริหารของโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งในกรรมการสภาโรงเรียน จึงกล่าวได้ว่าอำนาจในการบริหารบุคลากรในโรงเรียนอยู่ที่สภาโรงเรียนที่ร่วมกับผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ตัวอย่างเช่น การรับสมัครเพื่อบรรจุเป็นครูผู้สอนหรืออาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจะเป็นผู้ออกประกาศรับสมัคร และกำหนดคุณสมบัติตามประสงค์ของทางสภาโรงเรียน และรับสมัครบุคคลที่มีคุณสมบัติ

ครบไว้จำนวนหนึ่ง เพื่อสั่งให้โรงเรียนโดยสภาโรงเรียนเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก หลังจากนั้นจึงส่งให้สำนักงานการศึกษาตัดสินใจประกาศผลขั้นสุดท้าย

กฎหมายการศึกษากำหนดให้โรงเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงโรงเรียนเทคนิคต้องมีอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ และครู โดยอาจารย์ใหญ่ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการของโรงเรียน ให้คำแนะนำแก่บุคลากรในโรงเรียนและจัดการศึกษาให้แก่นักเรียน

ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ มีหน้าที่กำกับดูแลกิจกรรมของโรงเรียน ภายใต้ความรับผิดชอบของอาจารย์ใหญ่ รวมทั้งมีหน้าที่ให้การศึกษแก่นักเรียนและปฏิบัติงานแทนอาจารย์ใหญ่ในกรณีที่อาจารย์ใหญ่ไม่อยู่ ในขณะที่ครูผู้สอนมีหน้าที่ให้การศึกษแก่นักเรียนภายใต้การกำกับดูแลของอาจารย์ใหญ่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อำนาจในการบริหารงานบุคลากรในโรงเรียนโดยส่วนใหญ่เป็นอำนาจโดยตรงขององค์กรส่วนท้องถิ่น และโรงเรียน

ข้อสรุปหลักการในการบริหารและการจัดการศึกษาในต่างประเทศ

จากการนำเสนอการบริหารและการจัดการศึกษาของต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี และศึกษาข้อมูลของประเทศต่าง ๆ จากการศึกษาวิจัยที่แล้ว ๆ มา ทำให้เห็นหลักการ แนวการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ

- หลักการนิติบัญญัติ การบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ
- หลักการมีส่วนร่วม เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนต่าง ๆ
- หลักการความเป็นกลางทางการเมือง
- หลักการความเป็นมืออาชีพ (professional) ทางการศึกษาของบุคลากร
- หลักการความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ (ด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป)
- หลักการการประกันคุณภาพหรือการรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability)
- หลักการด้านคุณประโยชน์ทางการศึกษา การเสียสละอุทิศตนเพื่อการศึกษา

หลักการนิติบัญญัติ

สหรัฐอเมริกา : สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญของประเทศ จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลกลางมิได้จัดการศึกษา การจัดการศึกษาเป็นความรับผิดชอบของมลรัฐ การดำเนินการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของเขตการศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง

สหราชอาณาจักร : สหราชอาณาจักร เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ยึดการกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาที่เป็นไปตามกฎหมายการปฏิรูปการศึกษา

ญี่ปุ่น : หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คณะผู้เชี่ยวชาญของสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาจัดรูปแบบการปกครองบ้านเมืองให้ญี่ปุ่นใหม่ ทำให้มีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนท้องถิ่น และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารและการจัดการศึกษาของญี่ปุ่น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 92 ที่กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น

สาธารณรัฐเกาหลี : สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ ใช้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพื้นฐานอยู่บนหลักการของการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้การกระจายอำนาจอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวน 16 แห่ง คือ มหานคร 7 แห่ง และ ระดับจังหวัด 9 แห่ง

หลักการมีส่วนร่วม

สหรัฐอเมริกา : การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ประชาชน ชุมชน และผู้มีผลประโยชน์ใกล้ชิดผู้เรียนนั้น สหรัฐฯ ถือเป็นเรื่องสำคัญในการยกระดับและประกันคุณภาพการศึกษา การมุ่งเน้นการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันของประชาชนในการพัฒนาการศึกษา จึงเป็นเรื่องที่มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง นับเป็นการสร้างระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่เข้มแข็งให้แก่ประชาชน ยิ่งกว่านั้น คณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษาล้วนมาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งงบประมาณส่วนหนึ่งประมาณ 40% ยังมาจากท้องถิ่น

สหราชอาณาจักร : มีลักษณะเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา ที่ให้ความสำคัญกับระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนท้องถิ่น และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรการศึกษาท้องถิ่น และการพัฒนาหลักสูตรของโรงเรียน

ญี่ปุ่น : ญี่ปุ่นถือว่าคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นเป็นตัวแทนของประชาชน และได้มาตามหลักประชาธิปไตย คือ แต่งตั้งโดยผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน นอกจากนี้ท้องถิ่นยังมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยมีการระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นด้วย

สาธารณรัฐเกาหลี : เกาหลีใต้เริ่มให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรชุมชนในการจัดการศึกษา

ดังจะเห็นได้จากการให้มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น แม้จะ
โดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนของโรงเรียนก็ตาม

หลักการความเป็นกลางทางการเมือง

สหรัฐอเมริกา : ความเป็นกลางทางการเมืองเป็นเรื่องที่
สำคัญยิ่งของการบริหารและการจัดการของสหรัฐอเมริกา
เขตการศึกษาจะกำหนดให้มีสมาชิกคณะกรรมการการศึกษาเขต
ที่ประกอบด้วยบุคคลที่ไม่อยู่ในพรรคการเมืองฝ่ายใดมากเกินไป

สหราชอาณาจักร : สหราชอาณาจักรเป็นอีกประเทศหนึ่ง
ที่เน้นเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง โดยเจาะจงที่วิชาความ
เป็นพลเมืองดีของประเทศ นโยบายการปฏิบัติงานที่มีค่านิยม
เป็นเลิศในความเป็นกลางทางการเมือง เป็นต้น

ญี่ปุ่น : ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เน้นความเป็นกลางทางการเมือง
ในระบบการศึกษาอย่างชัดเจน ดังที่กำหนดว่า คณะกรรมการ
การศึกษาท้องถิ่นจะต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใด
พรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่าจำนวนครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ
ทั้งหมด

สาธารณรัฐเกาหลี : ยึดความสมดุลระหว่างความเห็นและ
ความต้องการของชุมชนกับหลักการศึกษาเป็นหลัก โดยปลอด
จากอิทธิพลทางการเมืองเช่นกัน

หลักการความเป็นมืออาชีพ (professional) ทางการศึกษาของบุคลากร

สหรัฐอเมริกา : ความเชี่ยวชาญและชำนาญการในการบริหารและการจัดการศึกษา ถือเป็นความสำคัญยิ่งของการจัดการศึกษาในแต่ละท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา การเลือกบุคคลเข้ามาเป็นคณะกรรมการการศึกษาของเขตการศึกษาหรือผู้ที่เข้ามาเป็นศึกษาธิการเขต (Superintendent) ตลอดจนบุคลากรทางการศึกษา เช่น ผู้บริหารโรงเรียน ผู้สอน ผู้สนับสนุนการสอน ได้รับการพิจารณาว่าต้องมีความสามารถเป็นพิเศษ บุคลากรทางการศึกษาเหล่านี้ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเขตการศึกษาและสถานศึกษา

สหราชอาณาจักร : สหราชอาณาจักร มุ่งเน้นความเชี่ยวชาญและการมีค่านิยมในการปฏิบัติงานเป็นเลิศของบุคลากรทางการศึกษา องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นร่วมกับสถานศึกษารับผิดชอบ ในการแต่งตั้งบุคลากร องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการเลือกบุคลากร

ญี่ปุ่น : ญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระบบการสรรหาครูที่ดีที่สุดประเทศหนึ่ง โดยสามารถสรรหาครูที่มีสมรรถภาพและจิตวิญญาณในความเป็นครูสูง มีการฝึกอบรมความเป็นครูในแต่ละพื้นที่ และสิ่งสำคัญคือการออกกฎหมายที่ทำให้ครูได้รับเงินเดือนมากกว่าอาชีพอื่น

สาธารณรัฐเกาหลี : สาธารณรัฐเกาหลีเห็นความสำคัญของบุคลากรทางการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นมืออาชีพ แต่ให้อำนาจในการสรรหาบุคลากรแยกเป็นสามฝ่าย คือ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการโรงเรียน และฝ่ายบริหารของโรงเรียน

หลักการความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ

สหรัฐอเมริกา : เป็นประเทศที่ให้ระดับท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเป็นอันมาก รัฐบาลกลาง (Federal Government) เพียงกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานการศึกษาระดับชาติ พร้อมด้วยการจัดตั้งงบประมาณเพื่อช่วยเหลือสถานศึกษาในมลรัฐต่าง ๆ รัฐบาลมลรัฐจัดการศึกษาภายใต้คณะกรรมการการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) และรัฐมนตรีของมลรัฐกำหนดเป้าหมายมาตรฐานของมลรัฐให้สอดคล้องกับระดับชาติ เพื่อช่วยเหลือให้เขตการศึกษาได้มีอิสระในการบริหารจัดการ โดยมีเขตการศึกษา (School Districts) ภายใต้คณะกรรมการการศึกษา (District Board) และศึกษาธิการเขต(Superintendent) เป็นผู้ดำเนินการร่วมกับโรงเรียน/สถานศึกษา ภายใต้คณะสภาที่ปรึกษาโรงเรียน (School Advisory Councils) และ/หรือ คณะบริหาร (Site-Based Management - SBM) บริหารและจัดการศึกษาของตนเอง

สหราชอาณาจักร : รัฐบาลอังกฤษ มิได้ดำเนินการบริหารจัดการศึกษา กระทรวงการศึกษาและการจ้างงานของรัฐบาล

อังกฤษเป็นเพียงผู้กำหนดหลักสูตรการศึกษา และค่านิยมในการปฏิบัติงานที่ดีที่สุดระดับชาติ พร้อมด้วยการจัดตั้งงบประมาณเพื่อช่วยเหลือสถานศึกษา และติดตามประเมินผลการศึกษา(ประเมินภายนอก) ในแคว้นของตน การบริหารและการจัดการศึกษาดำเนินไปอย่างอิสระโดยองค์การศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEA) ตามเมืองต่าง ๆ ภายใต้คณะกรรมการการศึกษา และหัวหน้าเจ้าหน้าที่การศึกษา (Chief Education Officers) โดยยึดหลักการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมากที่สุด

ญี่ปุ่น : รัฐบาลญี่ปุ่นมิได้ดำเนินการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นเพียงกำหนดนโยบายและวางแผนเพื่อช่วยเหลือสถานศึกษา การบริหารและจัดการศึกษาดตกเป็นภาระหน้าที่ของจังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipalities) ภายใต้คณะกรรมการการศึกษาและศึกษาธิการ (Superintendent) ซึ่งมีหลักการในความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาและรายงานผลการปฏิบัติงานให้หน่วยเหนือที่เกี่ยวข้องได้ทราบ

สาธารณรัฐเกาหลี : รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีมิได้ดำเนินการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานรัฐบาลกลางเพียงกำหนดนโยบายและวางแผนเพื่อช่วยเหลือสถานศึกษาเช่นเดียวกันกับญี่ปุ่น ปัจจุบันสาธารณรัฐเกาหลี (ภายใต้ Education Autonomy Law) กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น (Board of Education) และศึกษาธิการ (Superintendent) ทำหน้าที่บริหารจัดการ

การศึกษาในระดับมหานครและจังหวัดทุกจังหวัด โดยยึดหลักการความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นเช่นกัน โดยถือว่าเป็นความรับผิดชอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องให้การร่วมมือกันจัดตั้งองค์การการศึกษาท้องถิ่นให้มีความอิสระในการบริหารจัดการการศึกษาขึ้น

หลักการประกันคุณภาพ

สหรัฐอเมริกา : รัฐบาลกลางสนับสนุนการประกันคุณภาพการศึกษาให้แก่รัฐและเขตการศึกษา สนับสนุนการสร้างภาวะผู้นำให้แก่บุคลากรของมลรัฐและท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับโรงเรียนให้มีความสามารถในการบริหารจัดการ เพื่อให้นักเรียนทุกคนบรรลุถึงมาตรฐานการศึกษาระดับสูง รวมทั้งแสวงหาวิธีการใหม่เพื่อให้นักเรียนบรรลุมาตรฐานการศึกษาดังกล่าว

รัฐบาลมลรัฐจะจัดตั้งหน่วยงานด้านประกันคุณภาพในหลายรูปแบบตามความต้องการ บางมลรัฐจัดตั้ง ศูนย์การทดสอบระดับมลรัฐ บางมลรัฐจัดตั้ง สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปและประกันคุณภาพ และบางมลรัฐจัดตั้ง สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา เพื่อทำการวัดมาตรฐานการจัดการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐในการพัฒนาตนเอง เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่มลรัฐกำหนด นอกจากนี้มลรัฐ เขตการศึกษาและสถานศึกษาได้จัดทำแผนการปรับปรุงการศึกษาของมลรัฐร่วมกัน โดยมีมุ่งหมายให้ประกันได้ว่ามาตรฐานด้านการศึกษาของมลรัฐต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นมานั้น ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานระดับชาติที่ได้วางไว้ โดย

แผนการศึกษาของมลรัฐจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ในการประกันคุณภาพการศึกษา

สหราชอาณาจักร : ในระดับชาติ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบคุณภาพการศึกษาในโรงเรียน คือ สำนักงานมาตรฐานการศึกษา (The Office for Standard in Education : OFSTED) ในอังกฤษ OFSTED เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำงานใกล้ชิดกับกระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน มีหน้าที่ตรวจเยี่ยมโรงเรียน เพื่อศึกษาและหาจุดแข็งจุดอ่อนของโรงเรียน และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข โดยตรวจเยี่ยมโรงเรียนทุกโรงในอังกฤษในรอบ 4 ปี การตรวจเยี่ยมทำในรูปคณะบุคคลที่เรียกว่า คณะผู้ตรวจการ (inspection team)

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์ มีหน้าที่รับผิดชอบในการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาของตน องค์การฯ อาจให้บริการคำปรึกษา เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในโรงเรียน ให้การแนะแนวแก่ครูเกี่ยวกับวิธีการสอนและอุปกรณ์การสอน อาจจัดหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพสำหรับครูที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ หรือช่วยเหลือโรงเรียนในการแก้ไขข้อบกพร่อง

ญี่ปุ่น : ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานการศึกษา โดยได้กำหนดมาตรฐานการศึกษาด้านต่าง ๆ คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น มีหน้าที่กำกับดูแลให้การดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานต่างๆ ที่ส่วนกลางกำหนดไว้

ส่วนการตรวจสอบคุณภาพนั้น ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีหน่วยศึกษานิเทศก์คอยให้คำแนะนำ ติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาว่าเป็นไปตามหลักสูตรและมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนดไว้หรือไม่

นอกจากนี้ กระทรวงการศึกษาฯ จะรวบรวมสถิติการศึกษาของประเทศและจัดทำรายงานสถานะการศึกษาเป็นประจำทุกปี เพื่อการประเมินผลและปรับปรุงการจัดการศึกษาในภาพรวม ตลอดจนจัดทำนโยบายเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา

สาธารณรัฐเกาหลี : สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ต้องได้รับการประเมินผลงานในการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ตามเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด การปฏิรูปชั้นเรียน หรือการเปลี่ยนแปลงในชั้นเรียน การจัดการศึกษาที่เน้นความสำคัญของผู้บริโภค (Consumer oriented school) การให้ความสำคัญแก่สวัสดิการทางการศึกษา (Education welfare) ระบบเกื้อหนุนระบบการศึกษา และเจตนาธรรมณ์ในการปฏิรูปการศึกษา

บทที่ 3

การบริหารและการจัดการศึกษา ของประเทศไทย

ความเป็นมา และภูมิหลัง

การศึกษาที่เป็นระบบโรงเรียนแบบตะวันตก ได้เข้ามาสู่ประเทศไทยในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจากพระองค์ท่านได้เสด็จประพาสยุโรปและได้ทรงเห็นความเจริญก้าวหน้าของประเทศต่าง ๆ ในทุกด้าน ทรงตระหนักในภัยที่จะมีมาจากประเทศมหาอำนาจ ถ้าเมืองไทยมิได้ปรับปรุงตนเองให้เจริญก้าวหน้าตามกาลเวลา วิธีการหนึ่งที่พระองค์ทรงเห็นว่ามีมีความสำคัญต่อการพัฒนาบ้านเมือง ก็คือ การจัดโรงเรียนให้ลูกหลานประชาชนได้เข้าเรียนเป็นการทั่วไป ดังนั้นจึงทรงให้เปิดโรงเรียนสำหรับลูกหลานประชาชนแห่งแรกขึ้นที่ วัดมกุฏกษัตริยาราม กรุงเทพมหานคร ซึ่งต่อมาก็ได้แพร่ขยายไปทั่วประเทศ

เครื่องมือสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเข้าถึงประชาชนได้กว้างขวางทั่วถึงก็คือ การออกกฎหมาย

บังคับให้บิดามารดาหรือผู้ปกครอง ส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกได้ออกบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2464 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ยกเลิกและประกาศใช้ใหม่ ในระยะเวลาต่อ ๆ มาอีก 8 ฉบับ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 นับถึงปัจจุบันประเทศไทยได้จัดการศึกษาภาคบังคับมาแล้ว 78 ปี

การจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาโดยประชาชนจัดตั้ง

พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2464 มาตรา 18 ได้ระบุไว้ว่า “ให้มีสภากรรมการจัดการเป็นผู้จัดตั้งและดำรงไว้ สภากรรมการจัดการหนึ่งให้มีจำนวนไม่เกิน 5 คน และผู้ที่สมัครออกเงินสำหรับการตั้งขึ้นและดำรงอยู่แห่งโรงเรียนที่ว่านี้ เป็นผู้จัดตั้ง” ความหมายของมาตรานี้ ก็คือ ให้มีคณะกรรมการจัดตั้งและดำเนินการโรงเรียนขึ้นจากประชาชน การจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลจะสมบูรณ์ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบและสภากรรมการจัดการได้ไปจดทะเบียน ณ ที่ว่าการอำเภอ

แนวคิดในการกระจายอำนาจให้ประชาชนจัดการศึกษาเอง จึงสามารถยืนยันได้จาก พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2464 โดยมีสภากรรมการจัดการ เป็นผู้ดำเนินการ สภากรรมการจัดการหรือคณะกรรมการจัดการ มีหน้าที่ดังนี้

ก. เก็บเงินที่ประชาชนสมัครออกให้ทุกปี

ข. ดูแลการเงินของโรงเรียน (ทั้งรายรับรายจ่าย) ให้เรียบร้อย และปฏิบัติให้เป็นที่สมควร ในการซื้อขาย เช่า ให้เช่าสมบัติของโรงเรียน

ค. รักษาและดำรงโรงเรียนให้เป็นไปตามที่ควรจะเป็น พร้อมทั้งจัดสถานที่โรงเรียนและเครื่องใช้ให้เหมาะสม

ง. ช่วยเหลือผู้ตรวจการของกระทรวงศึกษาธิการ สารวัตรศึกษา คณะกรรมการศึกษา เมื่อต้องการให้ช่วยเหลือ

จะเห็นได้ว่า หน้าที่ของคณะกรรมการจัดการโรงเรียนนั้น ไม่เพียงแต่เป็นที่ปรึกษาครูใหญ่ แต่ต้องทำหน้าที่บริหารกิจการโรงเรียนโดยตรง เพียงแต่ไม่ต้องทำการสอนนักเรียนเท่านั้น ซึ่งทำให้เห็นชัดว่ากฎหมายฉบับนี้ได้มอบอำนาจให้ประชาชนจัดการศึกษาในขอบเขตที่กว้างมาก ทั้งนี้ก็เนื่องจากโรงเรียนประเภทนี้ จัดตั้งและดำรงโดยเงินของประชาชน

โรงเรียนประถมศึกษาที่นายอำเภอจัดตั้ง

โรงเรียนประถมศึกษา นอกจากประชาชนจะจัดตั้งเองแล้ว นายอำเภอยังเป็นผู้จัดตั้งได้อีกด้วย ดัง พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2464 มาตรา 26 ได้บัญญัติว่า “โรงเรียนที่นายอำเภอจัดตั้ง ให้ นายอำเภอเป็นผู้จัด มีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยตามหน้าที่ นอกจากนี้จะตั้งข้าราชการอื่น ๆ ในอำเภอนั้น เป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่อีกก็ได้ เมื่อเห็นว่าเป็นการสมควร”

เงินที่ต้องใช้จ่ายในการตั้งและดำรงโรงเรียน ได้มาจากเงินศึกษาพลี หรือตามวิธีอื่นที่อุปราชหรือสมุหเทศาภิบาล เป็น

ผู้วางระเบียบในการเก็บ และกำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่เห็นด้วย
อย่างไรก็ตาม กระทรวงศึกษาธิการก็อาจให้เงินอุดหนุนแก่
โรงเรียนประชาบาลได้ โดยจ่ายจากงบประมาณของกระทรวง
ศึกษาธิการ แก่สภากรรณการจัดการ หรือแก่นายอำเภอแล้วแต่
ประเภทโรงเรียน

ต่อมา พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2478 (แก้ไขเพิ่มเติม
โดย พ.ร.บ. ประถมศึกษา [ฉบับที่ 4 2509]) ได้บัญญัติไว้ใน
มาตรา 31 ว่า “ตำบลใดไม่มีโรงเรียนประถมศึกษา หรือมีไม่
เพียงพอแก่ความเป็นอยู่แห่งตำบลนั้น ให้นายอำเภอจัดตั้ง
โรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นตาม
จำนวนที่เห็นสมควร โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด”
ส่วนการเงินที่จะต้องใช้จ่ายและดำรงโรงเรียนนั้น ก็ยังคงหลัก
การ เดิมว่า “ให้ได้รับทรัพย์สินที่ประชาชนออกให้โดยใจสมัคร
หรือซึ่งได้มาตามกฎหมาย และหรือจากงบประมาณขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรวมถึงเงินอุดหนุนที่องค์การบริหารส่วน
จังหวัดได้รับจากรัฐบาลด้วย” (มาตรา 32 พ.ร.บ. ฉบับเดียวกัน)

นายอำเภอ เป็นผู้เก็บจากประชาชนในอำเภอเป็นรายปี เรียก
ว่า “เงินศึกษาพลิตี” (มาตรา 27 พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2464)
บุคคลที่ต้องเสียศึกษาพลิตี คือ ชายฉกรรจ์อายุ 18 ปี ถึง 60 ปี
โดยเก็บในอัตราอย่างต่ำ 1 บาท อย่างสูง 3 บาท (มาตรา 28
พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2464) แต่การเก็บเงินศึกษาพลิตี คง
ไม่ได้ผลตามเป้าหมาย มาตรา 27 และ 28 แห่ง พ.ร.บ.

ฉบับข้างต้น จึงถูกยกเลิกต่อมาโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2473 ส่วนเงินศึกษาพลีที่ค้างชำระอยู่เดิม ได้ถูกยกเลิกโดยสิ้นเชิง โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478

กระทรวงศึกษาธิการอาจให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนประชาบาลจากงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการแก่สภากรรมการจัดการหรือแก่นายอำเภอ การอุดหนุนนี้ไม่มีผลเป็นการลดเงินที่ประชาชนสมัครใจ หรือต้องเสีย ตามมาตรา 27 พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2464 (มาตรา 31 พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2464)

คณะกรรมการอำนวยการศึกษาของเทศบาล

สำหรับท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นเทศบาล การจัดการประถมศึกษาของเทศบาลให้มี “คณะกรรมการอำนวยการการศึกษาตามจำนวนที่คณะกรรมการจะกำหนด แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าคน และไม่เกินสิบเอ็ดคน ให้นายกเทศมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง และให้มีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการหนึ่งคน ผู้แทนกรมมหาดไทยหนึ่งคน เป็นกรรมการ นอกนั้นให้คณะกรรมการเป็นผู้เลือก” (มาตรา 42 พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ยกเลิก และใช้ความใหม่แทนโดยมาตรา 9 พ.ร.บ. ประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505)

การบริหารระบบคณะกรรมการ

พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ได้กำหนดให้มีโรงเรียน

ประเภทประชาชนจัดตั้ง และให้มี “สภากรรมการจัดการ” (คณะกรรมการจัดการ) ซึ่งตรงกับที่เรียกในกฎหมายการศึกษาภาษาอังกฤษว่า “Managers” ให้มีหน้าที่เก็บเงิน ดูแลการเงิน รักษาและดำรงโรงเรียน จัดสถานที่และเครื่องใช้ให้เพียงพอช่วยเหลือ ผู้ตรวจการของกระทรวงศึกษาธิการ สารวัตรศึกษาคณะกรรมการศึกษา เมื่อต้องการให้ช่วยเหลือ (มาตรา 23)

นอกจากมีคณะกรรมการจัดการแล้ว ยังมี “คณะกรรมการศึกษา” อีกคณะหนึ่ง (มาตรา 30) ให้ทำหน้าที่ตรวจดูแลงบประมาณ บัญชีเงินของโรงเรียน และดูแลโรงเรียน ถ้าเป็นโรงเรียนที่นายอำเภอจัดตั้งให้มีหน้าที่ “เป็นผู้ช่วยนายอำเภอหรือแบ่งเบาหน้าที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของนายอำเภอ” เมื่อได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด แท้จริงแล้ว “คณะกรรมการจัดการ” และ “คณะกรรมการการศึกษาก็ยังมีอยู่ในกฎหมายประถมศึกษา ฉบับต่อ ๆ มา จนถูกยกเลิก โดย พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2523 เมื่อยกเลิกแล้ว กระทรวงศึกษาธิการได้ออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ให้มีคณะกรรมการฯ เป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ

ระดับชาติ เรียกว่า “คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ” ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน งบประมาณ มาตรฐาน เสนอแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น **ระดับจังหวัด** เรียกว่า “คณะกรรมการการ

ประถมศึกษาจังหวัด” ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายดำเนินงาน แผนพัฒนาการศึกษา ให้ความเห็นชอบการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร ปรับปรุง เลิก ล้มโรงเรียน ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ ผู้บริหารโรงเรียน ให้ความเห็นชอบการพิจารณาความดีความชอบข้าราชการประจำปี เป็นต้น ระดับอำเภอ เรียกว่า “คณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ” ให้มีอำนาจหน้าที่ประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอ เสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษาฉบับนี้ มิได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการในส่วนของโรงเรียน ดังที่ปรากฏในกฎหมายฉบับก่อน ๆ

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทยในระดับท้องถิ่น แต่เดิมนั้น เริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากพอสมควร อันเป็นการวางรากฐานประชาธิปไตยในแง่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เมื่อรัฐบาลต้องการที่จะเร่งรัดการจัดการศึกษา ก็ได้ดึงเอาการบริหารจัดการมาอยู่ในอำนาจของรัฐมากขึ้น การโอนการศึกษาประชาบาลให้เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2509 เป็นการโอนให้กับราชการในระดับท้องถิ่นเป็นผู้บริหารและจัดการเพื่อแก้ไขปัญหบางอย่างของรัฐ ทำให้ไม่ได้มีการ

บริหารจัดการศึกษาโดยนักการศึกษาวิชาชีพและประชาชนผู้มี ภูมิปัญญาโดยตรง

การบริหารและการจัดการศึกษาที่มีได้อยู่ในรูปของคณะกรรมการการศึกษา ที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาและประชาชนผู้มีภูมิปัญญาดังกล่าว นับว่าเป็นการเสียโอกาสในการบริหารจัดการศึกษา และเป็นที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนไม่ได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษา การโอนการศึกษาประชาบาลจากกรมสามัญศึกษา (เดิม) ในกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้การดูแลของกองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยครั้งนั้น ก่อให้เกิดแรงต่อต้านจากครูและนักการศึกษาโดยทั่วไป

การโอนการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่สมบูรณ์แบบ ทำให้มีการมองสภาพการบริหารและจัดการศึกษาในสมัยนั้นว่า ตกอยู่ในสภาพที่การเมืองการปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องแทรกแซงมากเกินไป จนอาจมีผลกระทบต่อระบบการเรียนการสอนที่ไม่สามารถดำเนินให้เป็นไปตามเป้าหมายและมาตรฐานการศึกษาได้

เมื่อโอนการศึกษาประชาบาลกลับมาอยู่ภายใต้การบริหารและจัดการของกระทรวงศึกษาธิการ ตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ในรูปของคณะกรรมการระดับต่าง ๆ แล้ว พบว่า

การบริหารและจัดการการศึกษาทุกระดับยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง จนทำให้ยากต่อการพัฒนาการศึกษาให้สนองตอบความต้องการของประชาชน และก่อให้เกิดแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาเรื่อยมา จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นต้นกำเนิดของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การบริหารและการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

1. โครงสร้างการบริหารการศึกษา

การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทย ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยึดหลักการสำคัญ คือ ให้มีเอกภาพด้านนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติ กระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งได้กำหนดแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่ 3 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาเอกชน

เพื่อให้บรรลุตามหลักการและแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษา ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้กำหนดแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของชาติเป็น 2 ระดับ คือ ระดับราชการในส่วนกลาง และระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น

ระดับราชการในส่วนกลาง เป็นระดับนโยบาย มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ ดำเนินนโยบายและแผน มาตรฐาน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ การประเมินผล และการดำเนินงานที่ต้องปฏิบัติในระดับชาติเท่านั้น

องค์กรบริหารการศึกษาในส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประกอบด้วยองค์กร 3 ส่วน คือ

1) องค์กรหลักตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม

2) สำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดให้มีขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535

3) องค์กรอิสระ ซึ่งเป็นองค์กรที่กำหนดขึ้นเพื่อดำเนินงานตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น เป็นระดับปฏิบัติการ มีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารและการดำเนินงาน ได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา

ในการบริหารและการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นดังกล่าว กำหนดให้การปฏิบัติเสร็จสิ้นที่สถานศึกษาให้มากที่สุด โดยคำนึงถึงควมมีอิสระและคล่องตัวเป็นสำคัญ และหากไม่สามารถเสร็จสิ้นที่สถานศึกษาได้ให้สิ้นสุดที่เขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา โดยได้กำหนดแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ดังนี้

1) การบริหารงานระดับเขตพื้นที่การศึกษา พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฯ ได้กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับต่ำกว่าปริญญาให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาให้มีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งพิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กร

ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย รวมทั้งการกำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

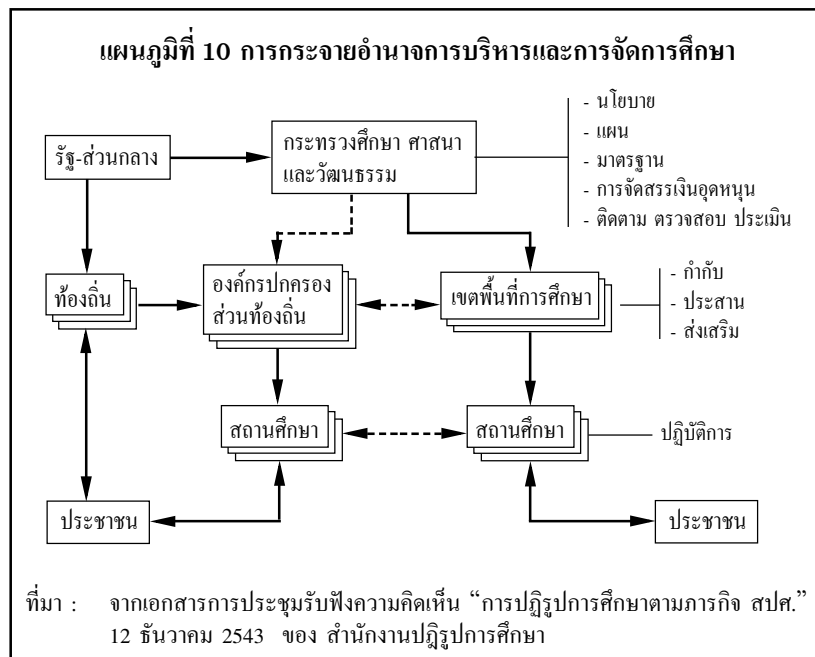
คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู ผู้นำทางศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับได้ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และให้กระทรวงฯ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

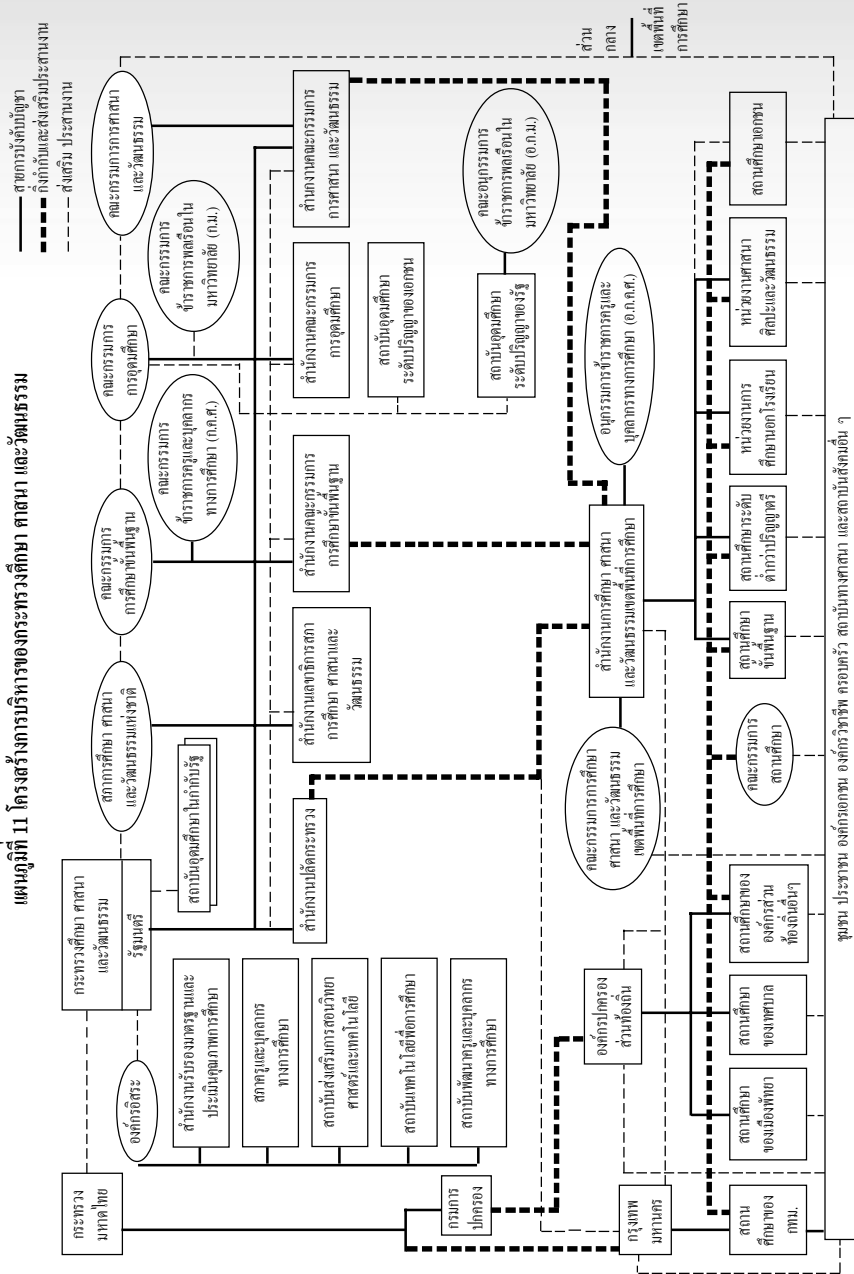
3) สถานศึกษา พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การบริหารสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานและสถานศึกษา

ระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา มีคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ

สำหรับการบริหารสถานศึกษาระดับปริญญา ได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล ดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา



แผนภูมิที่ 11 โครงสร้างการบริหารของกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม



2. การบริหารงบประมาณ

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านงบประมาณไปยังสถานศึกษา และกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ โดยจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษสำหรับกลุ่มที่มีความต้องการพิเศษ

เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารงบประมาณและการเงินของสถานศึกษาตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สำนักงานปฏิรูปการศึกษา จึงกำหนดให้การบริหารเงินของสถานศึกษาเป็นการดำเนินงานภายใต้หลักการและแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาตามแนวทางการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management) โดยสถานศึกษาจะเป็นหน่วยงบประมาณ (Budgeting entity) และหน่วยบริหารการเงิน (Financial entity) การวางระบบการตรวจสอบติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา ทั้งจากภายในและภายนอกสถานศึกษา เพื่อให้การบริหารสถานศึกษามีความโปร่งใส มีการบริหารวัสดุครุภัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพ มีการควบคุมการใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้องรัดกุม และมีการบริหารงบประมาณ จัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือให้ความ

เห็นชอบและมีการตรวจสอบทั้งจากหน่วยงานภายในและผู้ตรวจสอบภายนอก โดยในเบื้องต้นได้มีการกำหนดมาตรการในการบริหารงบประมาณดังนี้ คือ

1) สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องจัดทำงบประมาณและจัดทำคำของบประมาณส่งไปยังสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อรวบรวมงบประมาณของสถานศึกษาในสังกัดไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาคำของบประมาณเฉพาะในส่วนที่เป็นงบลงทุนเท่านั้น ส่วนงบดำเนินการ โรงเรียนจะได้รับจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล โดยเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่ตรวจสอบจำนวนนักเรียนให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ส่วนคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเสนอขออนุมัติงบประมาณจากสำนักงบประมาณ และเมื่องบประมาณผ่านการพิจารณาอนุมัติแล้ว สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณตรงไปยังเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อส่งผ่านไปยังโรงเรียนและให้โรงเรียนบริหารงบประมาณตามหลักการที่กำหนดข้างต้นต่อไป

2) สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา เป็นผู้จัดทำคำของบประมาณเสนอคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อพิจารณา และเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว การจัดสรรงบประมาณจะจัดสรรไปยังแต่ละสถานศึกษาโดยตรงในลักษณะของเงินอุดหนุนทั่วไป

ทั้งนี้ สถานศึกษาแต่ละแห่งจะต้องมีการจัดทำระบบบัญชีมาตรฐานสำหรับการตรวจสอบ โดยเป็นการจัดทำระบบบัญชีสถานศึกษาตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย เพื่อแสดงผลการดำเนินงาน และแสดงฐานะทางการเงินที่ถูกต้อง เพื่อประโยชน์ในการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเรียนการสอนหรือการจัดการศึกษาต่อไป

ส่วนระบบการตรวจสอบนั้น การตรวจสอบภายในจะดำเนินการโดยผู้ตรวจสอบภายในและคณะกรรมการตรวจสอบของสถานศึกษา ซึ่งระบบการตรวจสอบที่ใช้จะเน้นทั้งทางด้านการเงิน (Financial Audit) และผลสำเร็จของการดำเนินงาน (Performance Audit) คณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลงานแก่คณะกรรมการ โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาทราบปีละ 1-2 ครั้ง ส่วนการตรวจสอบภายนอกจะเป็นการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้สอบบัญชีรับอนุญาตในความกำกับดูแลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการใช้เงินของสถานศึกษาแต่ละแห่ง

3. การบริหารงานบุคคล

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลดังกล่าว โดยยึดหลักการ

กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้จัดทำข้อเสนอในการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1) ให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา มีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักการ เกณฑ์มาตรฐาน กฎระเบียบในการบริหารงานบุคคล เงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ ปกป้องพิทักษ์ระบบคุณธรรม กำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล ตีความกฎระเบียบที่กำหนด ชี้ขาดกรณีขัดแย้ง และเป็นองค์กรอุทธรณ์สูงสุด

องค์ประกอบของ ก.ค.ศ. ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นประธาน มีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการซึ่งไม่ใช่กรรมการโดยตำแหน่งของ ก.ค.ศ. มีวาระ 3 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

2) ให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษา มีฐานะเป็น

อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่พิจารณากลับรองการตัดสินใจ เรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ หรือการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎระเบียบ และเกณฑ์ที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกำหนด

องค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. ประกอบด้วย อนุกรรมการ โดยตำแหน่ง อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา คัดเลือกประธาน อ.ก.ค.ศ. จากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ อนุกรรมการซึ่งไม่ใช่ อนุกรรมการโดยตำแหน่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

เพื่อให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด จึงให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทกำกับดูแล

4. การประกันคุณภาพการศึกษา

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบการประกัน

คุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา โดยให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อย 1 ครั้งในทุกห้าปี

ในการดำเนินการเพื่อประกันคุณภาพภายในสถานศึกษานั้น หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางและในระดับเขตการศึกษา จังหวัด และสถานศึกษา ได้มีการพัฒนาบุคลากรและสถานศึกษาให้สามารถดำเนินการเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ยังได้จัดทำเอกสารเรื่อง “แนวทางการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา : เพื่อพร้อมรับการประเมินภายนอก” โดยจัดพิมพ์เผยแพร่เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการประกันคุณภาพภายในให้แก่สถานศึกษา รวมทั้งได้มีการดำเนินโครงการปฏิบัติการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนดำเนินการประกันคุณภาพภายในให้ผสมผสานอยู่ในกระบวนการบริหาร และการจัดกระบวนการเรียนรู้

ส่วนการประกันคุณภาพภายนอก ได้มีการดำเนินการพัฒนา มาตรฐานการศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อใช้เป็นกรอบ ในการประเมินคุณภาพภายนอก และเป็นแนวทางสำหรับหน่วย งานและสถานศึกษาในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังได้มีการดำเนินการจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและ ประเมินคุณภาพการศึกษาซึ่งได้ประกาศจัดตั้งสำนักงานดังกล่าว เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2543 และได้ดำเนินการคัดเลือกคณะกรรมการบริหารสำนักงานฯ แล้ว

การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน รัฐได้ตระหนักถึง ความสำคัญในการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น โดยได้ กำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจนทั้งในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นโยบายของรัฐบาล และที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะผลักดันให้การกระจายอำนาจการศึกษา สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบผลสำเร็จได้ ก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กล่าวคือ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้มีการกำหนดบทบัญญัติในมาตรา 289 ไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

และในมาตรา 43 ยังได้กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาอบรมขึ้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรม รัฐจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติไว้ในมาตรา 81 เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติขึ้น และได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542

2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 9 (2) ว่า

“การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

และในมาตรา 40 - 41 ยังกำหนดว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดนโยบายให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มาตรา 16 (9) มาตรา 17 (6) และมาตรา 18 ว่า “ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น”

นอกจากนี้ ในมาตรา 30 (1) และ (2) ได้กำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา โดยภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี รวมทั้งกำหนด

ขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลา 10 ปี

ทั้งนี้ ได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยได้มีการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 8 ด้าน เช่น ในด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางไว้ ดังนี้

- 1) การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ
- 3) การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัด เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ
- 4) การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี และระบบบริหารงานบุคคล ระบบการติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล
- 5) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6) การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

สำหรับการพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการ

ถ่ายโอน ได้กำหนดหลักการทั่วไปไว้ ดังนี้

1) การดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางด้าน ต้องการความชำนาญในวิชาชีพเฉพาะและความเป็นเอกภาพในการจัดบริหารสาธารณะ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จำเป็นต้องจัดให้มี คณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัด โดยให้มีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะเรื่องนั้น ๆ ในเขตจังหวัด การจัดสรรทรัพยากร การกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับเขตพื้นที่ในเขตจังหวัดแทนคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัดได้ โดยต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ

2) คณะกรรมการเฉพาะด้าน ตาม 1) ควรประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนประชาชน และหรือภาคประชาสังคม

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษา และนับว่าจะมีบทบาทที่ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในอนาคต อันเนื่องมาจากนโยบายการกระจายอำนาจตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น

ในปัจจุบัน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ จำนวน 7,953 แห่ง ได้แก่

1. เทศบาล 1,129 แห่ง
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 75 แห่ง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 6,747 แห่ง
4. กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง
5. เมืองพัทยา 1 แห่ง

ในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั้งหมด 7,953 แห่งนั้น มีเพียง 130 แห่ง หรือร้อยละ 1.65 เท่านั้น ที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว

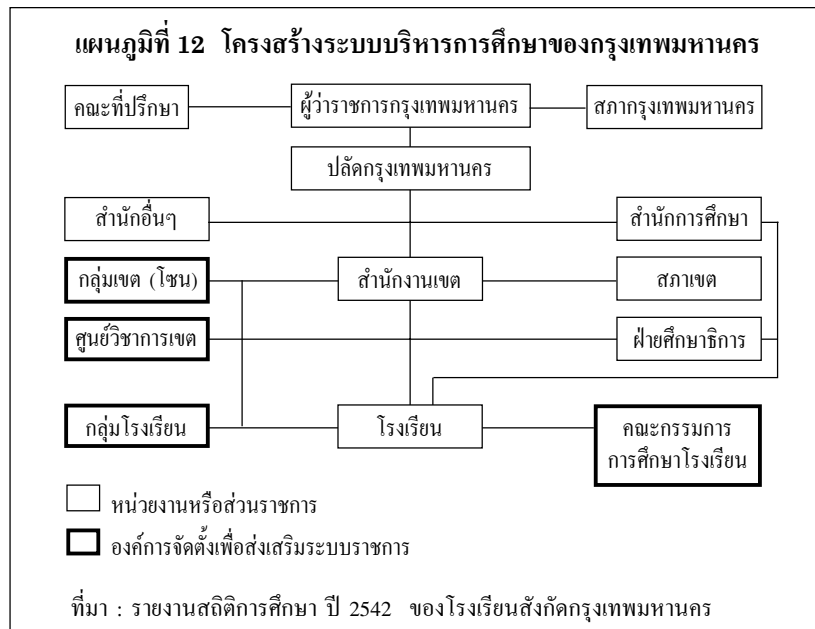
สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว มี 3 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา ซึ่งมีการบริหารและการจัดการศึกษา ดังนี้

1. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา โดยมีสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา 431 แห่ง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา 2 แห่ง นอกจากนี้ยังมีการจัดการศึกษานอกระบบ

สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

(1) โครงสร้างการบริหารการศึกษา กรุงเทพมหานคร มีการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาในลักษณะของสายการบังคับบัญชา ดังแผนภูมิที่ 12



(2) การบริหารงานบุคคล กรุงเทพมหานครมีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ตาม พ.ร.บ. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 สำหรับส่วนที่เป็นข้าราชการครูได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบของข้าราชการครูมาใช้บังคับ โดยมอบให้สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ตามระเบียบ และทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับสำนักงานเขต โรงเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนสำนักงานเขตมีอำนาจในการควบคุมดูแลข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร ในโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการได้เฉพาะบางเรื่องเท่านั้น

(3) การบริหารงบประมาณ กรุงเทพมหานครมีสำนักการศึกษาเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยจะเป็นผู้บริหารงบประมาณส่วนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งสิ้น สำหรับส่วนที่ไต่งบประมาณจากกรุงเทพมหานครส่วนหนึ่งจะโอนเงินให้สำนักงานเขตรับไปดำเนินการโดยตรง

(4) การบริหารงานวิชาการ กรุงเทพมหานครบริหารงานวิชาการโดยสำนักการศึกษา มีกองวิชาการและหน่วยศึกษานิเทศก์เป็นหน่วยงานที่ประสาน ส่งเสริมสนับสนุนงานด้านวิชาการกับสำนักงานเขตและโรงเรียน ซึ่งในระดับเขตจะมีศึกษาธิการเขต ผู้ช่วยศึกษาธิการเขตและศึกษานิเทศก์เป็นผู้รับผิดชอบ

(5) งบประมาณการศึกษา งบประมาณที่กรุงเทพมหานครนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของกรุงเทพมหานครได้มาจาก 2 แหล่ง คือ เงินอุดหนุนจากรัฐและรายได้ของกรุงเทพมหานคร ในปี 2542 กรุงเทพมหานครได้รับงบประมาณด้านการศึกษาจากเงินอุดหนุนของรัฐคิดเป็นร้อยละ 65.75 และจากรายได้ของกรุงเทพมหานครร้อยละ 34.25

2. เทศบาล

ปัจจุบันมีเทศบาล 1,129 แห่ง โดยเทศบาลที่มีกองการศึกษาและมีโรงเรียนในสังกัดมีจำนวน 129 เทศบาล ส่วนที่เหลือไม่มีกองการศึกษาและไม่มีโรงเรียนในสังกัดเทศบาลที่จัดการศึกษาแล้ว มีสถานศึกษาที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา 485 แห่ง

การบริหารและการจัดการศึกษาของเทศบาล มีดังนี้

(1) โครงสร้างการบริหารการศึกษา ในด้านโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานของเทศบาล กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งกองหรือฝ่ายขึ้น 12 หน่วย ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล กองหรือฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองหรือฝ่ายการศึกษา กองหรือฝ่ายการแพทย์ กองฝ่ายคลัง กองช่าง กองหรือฝ่ายสุขาภิบาล กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม กองหรือฝ่ายอนามัยหรือสิ่งแวดล้อม หน่วยตรวจสอบภายใน และแขวง

ในส่วนของกองหรือฝ่ายการศึกษา จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล (ต่อมาขยายเป็นมัธยมศึกษาตอนต้นตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของรัฐบาล) งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา งานสวัสดิการสังคมและนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับกองหรือฝ่ายการศึกษา ประกอบด้วย

1. ฝ่ายบริหารการศึกษา ประกอบด้วยงานการเจ้าหน้าที่ งานบริหารวิชาการ งานการเงิน และงานโรงเรียน
2. ฝ่ายพัฒนาการศึกษา ประกอบด้วยงานนิเทศการศึกษา งานกิจกรรมเด็ก เยาวชนและการศึกษานอกโรงเรียน และงานธุรการ

(2) ด้านการบริหารงานบุคคล เทศบาลมีการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้มีการบริหารงานบุคคลในรูปแบบคณะกรรมการใน 3 ระดับ คือ 1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลาง แนวทางการรักษาระบบคุณธรรมและการพัฒนาการบริหารงานบุคคล 2) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล สำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัด และ 3) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เพื่อให้ การปฏิบัติงานบริหารงานบุคคลของแต่ละเทศบาลมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน

(3) ด้านการบริหารงบประมาณ เทศบาลมีสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นหน่วยงานกลางดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล

(4) ด้านการบริหารงานวิชาการ เทศบาลบริหารวิชาการ โดยจัดตั้งกลุ่มวิชาการ 3 ระดับ คือ กลุ่มวิชาการสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กลุ่มวิชาการเทศบาลและเมืองพัทยา และกลุ่มวิชาการโรงเรียน โดยสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากกรมการปกครอง รับผิดชอบบริหารงานวิชาการ พัฒนาระบบการดำเนินงานด้านวิชาการ ระบบการเรียนการสอนให้แก่กลุ่มวิชาการของเทศบาลและเมืองพัทยาให้เป็นไปในทางเดียวกัน โดยมีกองการศึกษารับผิดชอบด้านวิชาการ ปฏิบัติงานและประสานงานกับกลุ่มวิชาการของโรงเรียนในเขตพื้นที่

3. เมืองพัทยา

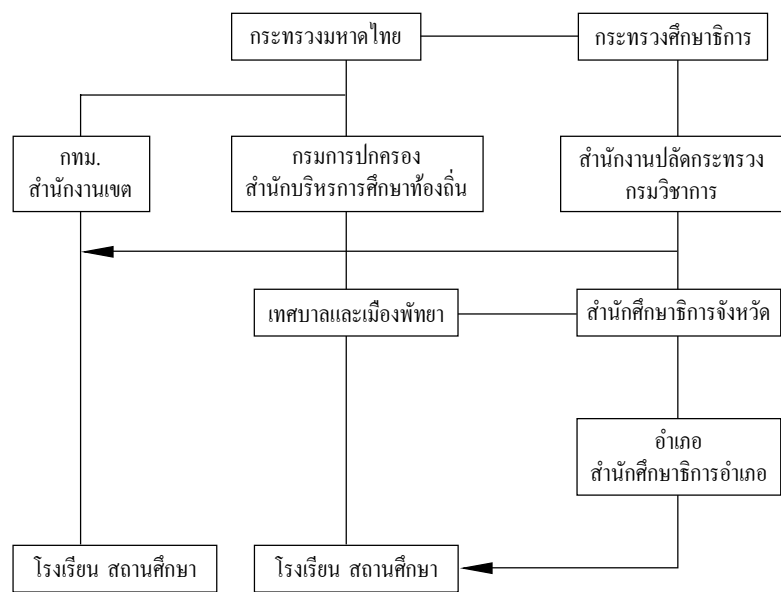
เมืองพัทยา มีสถานศึกษาที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา 10 แห่ง โครงสร้างการบริหารของเมืองพัทยาแบ่งส่วนราชการออกเป็น 9 ส่วน ได้แก่ สำนักปลัดเมืองพัทยา กองวิชาการและแผนงาน กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุข กองการศึกษา กองสวัสดิการสังคม แขวง และงานตรวจสอบภายใน

ส่วนราชการที่ทำหน้าที่ด้านการศึกษา ได้แก่ กองการศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาและงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย โดยจัดการศึกษาเป็นไปใน

ลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาลทั่วไป คือ มีโรงเรียนประถมศึกษา เมืองพัทยา เป็นสถานที่ที่จัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ และในปี 2534 ได้เริ่มดำเนินการเปิดชั้นเรียนระดับมัธยมศึกษาตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการส่งเสริมสนับสนุน คือ สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมืองพัทยามีการบริหารการศึกษาในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับเทศบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนของเทศบาล

กล่าวโดยสรุป การบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ ยังไม่มีคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาการขาดอิสระทั้งในด้านแผนงาน การพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณและการเงิน มีรายได้ไม่เพียงพอต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาเท่าที่ควร รวมทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แผนภูมิที่ 13 ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา



————— หมายถึง สายการบังคับบัญชา

← หมายถึง การกำหนดหลักสูตร การควบคุม ติดตาม การใช้หลักสูตร และ ประเมินมาตรฐานคุณภาพการศึกษา

ที่มา : รายงานการวิจัยเรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา, 2541.

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษา แบบกระจายอำนาจของประเทศไทย

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปีอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช่จ่าย และกล่าวถึงการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ว่าต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน พร้อมด้วยการกำหนดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา จึงก่อให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา ซึ่งได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการในบททั่วไปไว้หลายประการในมาตรา 8 และมาตรา 9 ดังนี้

มาตรา 8 (2) การจัดการศึกษาให้ยึดหลัก “ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา”

มาตรา 9 (2) กำหนดให้การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลัก “ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

และในหมวด 5 ได้จำแนกการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นสามส่วน ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการบริหารและจัดการศึกษาของรัฐ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่ 3 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการของเอกชน โดยมุ่งที่จะกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการจัดการศึกษา พร้อมทั้งกำหนดรายละเอียดการบริหารและการจัดการศึกษาของหน่วยงานในแต่ละส่วนที่รับผิดชอบ ทางการศึกษาไว้ในมาตราต่าง ๆ

การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ : ส่วนกลาง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีองค์กรบริหารการศึกษาระดับชาติ คือ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทำหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม โดยมีสี่องค์กรหลัก คือ (1) สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

แห่งชาติ (2) คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (3) คณะกรรมการการอุดมศึกษา และ (4) คณะกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม

การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ : ส่วนท้องถิ่น
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 37 กำหนดให้ “การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาให้ยึด **เขตพื้นที่การศึกษา** โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย” และให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษา มีองค์กรที่ประกอบด้วยคณะกรรมการและสำนักงานในชื่อว่า “**คณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา**” โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานฯ เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งพิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน และ ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาของ บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย รวมทั้งการกำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู ผู้นำทางศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ยังกำหนดให้กระทรวงศึกษาฯ กระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

เขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้ เป็นองค์กรการศึกษาท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา คู่ขนานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่ศึกษามีโซงค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทำหน้าที่คล้าย ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลในด้านการจัดการศึกษา นอกจากนั้นในมาตรา 41 - 42 ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและ

ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการ เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเวลาเดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ ศักราช 2540 ยังได้กำหนดให้มี กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกด้วย ซึ่งได้ประกาศใช้ไปแล้วเช่นกัน โดยได้กำหนดให้กระจาย อำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มาตรา 16 (9) มาตรา 17 (6) และมาตรา 18 ให้เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษานอกจากนี้ ในมาตรา 30 (1) และ (2) ให้ดำเนินการถ่ายโอนกิจการให้ บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา รวมทั้งกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ ในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 7,953 แห่ง ซึ่งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ร้อยละ 97 ยังไม่เคยจัดการศึกษา และยังไม่ได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อเตรียมความพร้อมในด้าน

การบริหารและการจัดการศึกษา สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้วในปัจจุบัน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา ซึ่งมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั้งหมด และการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็มีได้กำหนดสถานภาพของเขตพื้นที่การศึกษาว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดอย่างไร

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จึงเห็นควรให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหารูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจสำหรับประเทศไทย ซึ่งจะช่วยให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ทั้งนี้จากการศึกษาการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของต่างประเทศในครั้งนี้ พอสรุปได้ดังนี้

สหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางของสหรัฐฯ มิได้ทำหน้าที่

บริหารและจัดการศึกษามาก่อน แต่ในปัจจุบันได้หันมาเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายและมาตรฐานระดับชาติ มีการกำหนดนโยบาย วางแผนช่วยเหลือมลรัฐต่าง ๆ พร้อมด้วยการสนับสนุนด้านงบประมาณ รวมทั้งสร้างภาวะผู้นำให้แก่บุคลากรในระดับมลรัฐ ส่วนความรับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษานั้นเป็นภาระหน้าที่ของมลรัฐทั้ง 50 มลรัฐ กระทรวงการศึกษามลรัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน สนับสนุนด้านหลักสูตร กำหนดเป้าหมาย มาตรฐานหลักสูตร การเรียนการสอน และดูแลการอุดมศึกษาในมลรัฐของตน

ส่วนการดำเนินการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ต่ำกว่าอุดมศึกษานั้น เป็นหน้าที่ขององค์กรการศึกษาท้องถิ่นที่เรียกว่า เขตการศึกษา (School District) ซึ่งเป็นที่นำสังเกตว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาลหรือเมืองทั้งขนาดใหญ่ที่เรียกว่า City และขนาดเล็ก ที่เรียกว่า County รวมทั้งเทศบาลขนาดต่าง ๆ นั้น ไม่ได้จัดการศึกษาโดยตรง แต่สนับสนุนให้เขตการศึกษาในเขตพื้นที่ของตนเป็นผู้บริหารและจัดการศึกษา นับเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มเติมในบทบาทของการบริหารและการจัดการศึกษามากขึ้น อันเป็นการวางรากฐานของประชาธิปไตยด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา

งบประมาณ งบประมาณของแต่ละเขตศึกษานั้นมาจาก

สามแหล่งคือ ท้องถิ่น มลรัฐและรัฐบาลกลาง โดยมีอัตราร้อยละของจำนวนเงินผันแปรไปตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละมลรัฐ ซึ่งมีอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 40 50 และ 10 ตามลำดับ การจัดสรรงบประมาณของเขตการศึกษาก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานด้านการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนเช่นกัน ทำให้มีนโยบายในการกระจายอำนาจให้โรงเรียน/สถานศึกษาเป็นฐานการตัดสินใจ และปรับเปลี่ยนบทบาทของเขตการศึกษา จากการควบคุมสั่งการมาเป็นการสนับสนุนทางวิชาการมากขึ้น ทั้งในระดับประถมและมัธยมศึกษา เตรียมอุดมศึกษา ตลอดจนการศึกษาผู้ใหญ่ ตามแนวนโยบายที่ว่า **คืนความรับผิดชอบทางการศึกษาให้ผู้ที่มิประโยชน์ใกล้ชิดตัวเด็กหรือผู้เรียนมากที่สุด คือ พ่อแม่ ครู อาจารย์และนักเรียนให้ทำงานร่วมกันเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของตน**

การประกันคุณภาพ กล่าวโดยรวม องค์กรบริหารการศึกษาในระดับต่าง ๆ ได้ส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนทุกแห่งมีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษา โดยให้โรงเรียนพยายามดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียน โรงเรียนมีสภาที่ปรึกษาโรงเรียน (School Advisory Council หรือ SAC) ซึ่งเป็นการบริหารจัดการศึกษาในพื้นที่ (Site-Based Decision-Making - SBDM หรือ School - Based Management - SBM) การปฏิบัติเช่นนี้ทำให้โรงเรียนมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายและมาตรฐาน พร้อมด้วยแผน

ปรับปรุงโรงเรียนหรือแผนกลยุทธ์ที่สามารถนำนวัตกรรมต่าง ๆ มาสร้างหรือปรับหลักสูตรการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับความต้องการของนักเรียน ชุมชนในท้องถิ่น และสนองต่อนโยบายของมลรัฐ และรัฐบาลกลาง นับเป็นการประกันคุณภาพของโรงเรียนของตน

สหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) การบริหารและการจัดการศึกษาของสหราชอาณาจักรแบ่งเป็นแคว้นปกครองต่าง ๆ ได้แก่ อังกฤษ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และสก๊อตแลนด์ มีอิสระในการบริหารการศึกษาของตนเอง ทุกแคว้นมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในระดับชาติ ได้แก่ กระทรวงการศึกษาและการจ้างงานในอังกฤษ กรมการศึกษาในเวลส์ กรมการศึกษาแห่งไอร์แลนด์เหนือ และทบวงการศึกษาและอุตสาหกรรมแห่งสก๊อตแลนด์

รัฐบาลอังกฤษ มิได้ดำเนินการบริหารจัดการศึกษา กระทรวงการศึกษาและการจ้างงานของรัฐบาลอังกฤษเป็นเพียงผู้กำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษาระดับชาติ จัดตั้งงบประมาณเพื่อช่วยเหลือสถานศึกษา และติดตามประเมินผลการศึกษา (ประเมินภายนอก) ในแคว้นของตน

การบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEAs) ในอังกฤษและเวลส์

คณะกรรมการการศึกษาและห้องสมุด (Education and Library Boards) ในไอร์แลนด์เหนือ และองค์การบริหารท้องถิ่นในสกอตแลนด์ (Scottish Local Authorities)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เมือง (County) หรือเทศบาล (Municipality) มิได้ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา แต่รัฐบาลกลางสนับสนุนให้จัดตั้งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ในเมืองและมีอาณาเขตตามเมืองนั้น ๆ มีหัวหน้าเจ้าหน้าที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการการศึกษา (Chief Education Officer หรือ Director of Education) เป็นผู้บริหารงานภายใต้คณะกรรมการการศึกษา แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการการศึกษารองขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น จะได้รับการจัดสรรและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษาซึ่งมาจากสภาท้องถิ่น โดยมีวาระการทำงานสี่ปี องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งมีคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) แม้ว่าจะไม่มีข้อบังคับให้จัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาก็ตาม คณะกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิกสภา (เช่น สภาเทศบาลหรือสภาจังหวัด) ที่ได้รับเลือกตั้ง (เป็นส่วนใหญ่) และกรรมการที่มีประสบการณ์ในด้านการศึกษาหรือคุ้นเคยกับสถานะการศึกษาในท้องถิ่น

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่อง โดยทำหน้าที่ในการประสานงานและให้การสนับสนุนการ

จัดการศึกษามากกว่าจะเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาเอง บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายหลายประการ โดยสรุปแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ (1) การปรับปรุงสถานศึกษา (2) อำนวยความสะดวกด้านงานบริการสนับสนุน รวมทั้งด้านอาคารสถานที่ (3) การจัดการศึกษาพิเศษ และ (4) การบริหารเชิงกลยุทธ์ เช่น การวางแผน การเงิน การงบประมาณ การตรวจและประเมินผล เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ทั่วไปตามกฎหมาย โดยมีผู้อำนวยการการศึกษาเป็นผู้บริหารจัดการ

การบริหารงบประมาณ รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดการศึกษาให้แก่หน่วยงานทางการศึกษาในระดับชาติ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและสถานศึกษา โดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนผ่านองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นให้แก่โรงเรียนที่อยู่ในความดูแล ส่วนโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางโดยตรง องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนกลางและรายได้ของท้องถิ่น โดยกระจายอำนาจให้โรงเรียนรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณของตนเอง การจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนจัดสรรตามสูตรการจัดสรรเงินซึ่งเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณ

การบริหารงานวิชาการ รัฐบาลกลางในอังกฤษ เวลส์ และ

ไอร์แลนด์เหนือ ได้จัดให้มีหลักสูตรแห่งชาติเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาสำหรับโรงเรียนของรัฐและองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น ส่วนในสกอตแลนด์ไม่มีหลักสูตรแห่งชาติ มีเพียงแนวทางระดับชาติที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ หลักสูตรระดับชาติประกอบด้วยวิชาแกนกลาง วิชาพื้นฐาน และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง วิชาแกนกลางที่กำหนดคือ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษและวิทยาศาสตร์ รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหลักสูตรและประเมินผลโรงเรียน ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาหลักสูตรของโรงเรียนให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีศึกษาเกี่ยวกับหลักสูตร การตรวจสอบและประเมินผลโรงเรียน เป็นต้น ภายใต้ระบบการบริหารใหม่ ตามกฎหมายปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School governing body) มีอำนาจในการบริหารหลักสูตรและเลือกใช้รูปแบบการบริหารหลักสูตรในรายละเอียดได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องเป็นผู้นำทางวิชาการมากขึ้น

การประกันคุณภาพ ในระดับชาติ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบคุณภาพการศึกษาในโรงเรียน คือ สำนักงานมาตรฐานการศึกษา (The Office for Standard in Education : OFSTED) ในอังกฤษ สำนักงานผู้ตรวจการของสมเด็จพระราชินีในเวลส์และในสกอตแลนด์ ส่วนในไอร์แลนด์เหนืออยู่ในความรับผิดชอบของกรมการศึกษาไอร์แลนด์เหนือ

OFSTED เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำงานใกล้ชิดกับ

กระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน มีหน้าที่ตรวจเยี่ยมโรงเรียน เพื่อศึกษาและหาจุดแข็งจุดอ่อนของโรงเรียน และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข โดยตรวจเยี่ยมโรงเรียนทุกโรงในอังกฤษในรอบ 4 ปี การตรวจเยี่ยมทำในรูปคณะบุคคลที่เรียกว่า คณะผู้ตรวจการ (inspection team)

ในอังกฤษและเวลส์ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบในการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาของตน องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น อาจให้บริการคำปรึกษา เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในโรงเรียน ให้การแนะแนวแก่ครูเกี่ยวกับวิธีการสอนและอุปกรณ์การสอน อาจจัดหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพสำหรับครูที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ หรือช่วยเหลือโรงเรียนในการแก้ไขข้อบกพร่อง ซึ่งอาจจะปรากฏหรือมีการระบุถึง ในระหว่างที่มีการตรวจสอบเป็นทางการ เจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการประกันคุณภาพขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น อาจเชี่ยวชาญในระดับการศึกษาเฉพาะ (เช่น ระดับก่อนประถมศึกษา) หลักสูตรด้านใดด้านหนึ่ง (เช่น ภาษาสมัยใหม่) หรือนโยบายให้บริการในวงกว้าง (เช่น ความเสมอภาคในโอกาส) เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะแจ้งให้องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นทราบถึงคุณภาพของบริการการศึกษาโดยทั่วไปภายในเขตรับผิดชอบ โดยผ่านผู้อำนวยการการศึกษา

การบริหารงานบุคคล พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School governing body) ในการคัดเลือก แต่งตั้ง การส่งพนักงานหรือให้ออกจากงานของบุคลากรทั้งฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายสนับสนุนการสอน และผู้บริหารสถานศึกษา นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังดูแลเกี่ยวกับการควบคุมวินัย การลงโทษทางวินัย และการร้องทุกข์ ซึ่งอาจดำเนินภายใต้การให้คำปรึกษาแนะนำขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาอาจมอบอำนาจให้กรรมการคนใดคนหนึ่งหรือคณะใดคณะหนึ่งหรือผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแต่งตั้งหรือให้บุคลากรฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายสนับสนุนออกจากตำแหน่ง ส่วนการแต่งตั้งผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้บริหารขึ้นมาดำเนินการ ในการแต่งตั้งบุคลากรในตำแหน่งต่าง ๆ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นอาจให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาได้ แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้าย คณะกรรมการฯ เป็นผู้ชี้ขาด

ญี่ปุ่น หน่วยงานระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ต่างผูกพันและมีบทบาทร่วมกันในการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่น กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ กีฬา และวัฒนธรรม (Ministry of Education, Science, Sports and Culture - MESSC) ทำหน้าที่แนะนำ ให้คำปรึกษา และช่วยเหลือคณะกรรมการ

การศึกษาท้องถิ่น (local boards of education) ซึ่งแยกเป็นระดับจังหวัดและระดับเทศบาล

คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนคนหูหนวกตาบอด และผู้ด้อยความสามารถ ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ และสถานศึกษาอื่นๆที่จัดตั้งโดยจังหวัด ส่วนคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล จัดการศึกษาโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาตอนต้นและสถาบันอื่น ๆ ที่เทศบาลจัดตั้งขึ้น คณะกรรมการการศึกษาที่รับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษาท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาลนั้น จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยเทศบาลหลายแห่งอาจมีคณะกรรมการชุดเดียวกันได้ ในปี 1997 ประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด 47 แห่ง (จากคณะกรรมการการศึกษาทั้งหมด 3,421 แห่ง) สมาชิกของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและเทศบาลมาจากบุคคลหลายอาชีพ ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัดหรือเทศบาลแล้วแต่กรณี บทบาทของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นคือการตัดสินใจในนโยบายทั้งหมดในท้องถิ่น และให้ศึกษาธิการเขตดำเนินการตามนโยบายนั้น ๆ

บทบาทและหน้าที่ของกระทรวงการศึกษาฯ คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด และเทศบาลนั้น แตกต่างกันไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ เช่น รัฐบาลกลาง มีหน้าที่กำหนดเกณฑ์

สำหรับจัดตั้งโรงเรียนและแนวทางการจัดหลักสูตรการศึกษา ตามกฎหมายการศึกษา ซึ่งเป็นการบริหารการศึกษาโดยรวม ในขณะที่คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดมีหน้าที่บริหารการศึกษา เฉพาะโรงเรียนในสังกัด

งบประมาณการศึกษา ท้องถิ่น คือ จังหวัดหรือเทศบาล รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในอัตราใกล้เคียงกับ รัฐบาลกลาง เช่น เงินเดือนครู รัฐบาลอุดหนุน 50% ที่เหลืออีก 50% จังหวัดหรือเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบจ่าย ค่าก่อสร้างอาคาร ของโรงเรียนการศึกษาภาคบังคับ รัฐบาลกลางจ่ายระหว่าง 50-55% ส่วนที่เหลือเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบจ่าย เป็นต้น

งานวิชาการ กระทรวงการศึกษาฯ เป็นผู้กำหนดหลักสูตร และมาตรฐานหลักสูตรแห่งชาติสำหรับชั้นอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา และโรงเรียนแต่ละแห่งจะจัดหลักสูตรของตนเอง โดยยึดหลักสูตรแห่งชาติที่กระทรวงการศึกษาฯ กำหนด

งานบุคลากร ครูในโรงเรียนรัฐ (แห่งชาติ) เป็นข้าราชการ แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ครูโรงเรียนรัฐของท้องถิ่น (จังหวัดหรือเทศบาล) เป็นข้าราชการจังหวัดหรือเทศบาล ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดหรือเทศบาลแล้วแต่กรณี

สาธารณรัฐเกาหลี การบริหารและจัดการศึกษาระดับชาติ มีกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการและรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เป็นผู้รับผิดชอบ สูงสุด โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการแบ่งเป็น 3 สำนักงาน

(Office) คือ สำนักงานวางแผนและจัดการ สำนักงานประถม และมัธยมศึกษา และสำนักงานอุดมศึกษา และ 4 สำนัก (bureau) คือ สำนักวางแผนและนโยบายการศึกษา สำนักบริหาร การศึกษาท้องถิ่น สำนักการศึกษาตลอดชีวิต และสำนักจัดการ สารสนเทศการศึกษา

สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาระดับท้องถิ่นนั้น สาธารณรัฐเกาหลีมีแนวคิดในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดย ให้มีการจัดตั้งสำนักงานการศึกษาขึ้นในเมืองใหญ่ 7 เมือง และ ในจังหวัดอีก 9 จังหวัด และเทศบาล 181 แห่ง แต่ละ สำนักงานประกอบด้วย คณะกรรมการการศึกษาที่ได้รับการ คัดเลือกจากสภาท้องถิ่น โดยมีจำนวนระหว่าง 7 ถึง 15 คน และ ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ทางการสอนหรือ บริหารการศึกษาไม่น้อยกว่า 10 ปี และมี ผู้อำนวยการหรือ ศึกษาธิการเขต (Superintendent) ซึ่งได้รับการคัดเลือกจาก คณะกรรมการการศึกษา โดยคัดเลือกจากผู้ที่มีประสบการณ์ในงาน ทางการศึกษาไม่น้อยกว่า 15 ปี

คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่กำหนดนโยบาย การดำเนินงานการศึกษาในท้องถิ่นของตน ตรวจสอบการดำเนินงาน การศึกษาในท้องถิ่นและประสานงานกับสภาประจำเมืองกับ องค์กรการศึกษาท้องถิ่น

งบประมาณ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีมีพันธะผูกพันใน การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นผ่าน

กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ในปี ค.ศ. 1997 งบประมาณทางการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีสูงถึงร้อยละ 4.8 ของรายได้ประชาชาติ โดยงบประมาณที่กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่ส่วนท้องถิ่นสูงถึงร้อยละ 50.6 ของยอดงบประมาณทั้งหมดที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับ

จากรายได้ทั้งหมดที่ท้องถิ่นได้รับเพื่อศึกษานั้น ได้มีการจัดสรรเป็นงบอุดหนุนเงินเดือนครู โรงเรียนเอกชนร้อยละ 9.8 งบบริหารจัดการร้อยละ 10.9 งบอุปกรณ์และเครื่องอำนวยความสะดวกร้อยละ 17.9 งบเงินเดือนบุคลากรร้อยละ 60.8 และงบอื่น ๆ ร้อยละ 0.6 งบประมาณที่ใช้ดำเนินการทางการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่ง ประมาณร้อยละ 83-84 มาจากงบอุดหนุนของรัฐบาลกลาง ซึ่งให้เห็นว่า แม้ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการตัดสินใจทางการศึกษาด้วยตนเอง แต่ยังคงพึ่งพิงการอุดหนุนจากส่วนกลางอยู่มาก ดังนั้น ส่วนกลางจึงต้องมีการบทบาทในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้

การบริหารงานวิชาการ หลักสูตรการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีมี 2 ส่วน คือ หลักสูตรส่วนกลางและหลักสูตรส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางคือกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่พัฒนาหลักสูตร โดยมีสถาบันพัฒนาการศึกษาของเกาหลี (Korean Education Development Institute-KEDI) ทำหน้าที่วิจัยพัฒนา

หลักสูตรการเรียนการสอน ส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาของตนเองได้ ดังนั้น โรงเรียนสามารถปรับเนื้อหาหลักสูตรการเรียนการสอนของตนให้ตอบสนองแนวคิดและเป้าหมายการศึกษาที่เปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนสามารถใช้ประโยชน์จากการศึกษาได้โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องเวลา สถานที่ เงื่อนไขการทำงาน ตลอดจนข้อจำกัดที่ต่าง

การประกันคุณภาพการศึกษา สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นต้องได้รับการประเมินจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยพิจารณาจากการปฏิรูปชั้นเรียน การจัดการศึกษาที่เน้นความสำคัญของผู้บริโภค การให้ความสำคัญแก่สวัสดิการทางการศึกษา การจัดระบบเกื้อหนุนระบบการศึกษา และเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการศึกษา

การบริหารงานบุคคล บุคคลที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนของรัฐบาลกลาง(National School) จะสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ บุคคลที่อยู่ในโรงเรียนรัฐบาลท้องถิ่น จะสังกัดสำนักงานท้องถิ่น ส่วนบุคลากรในโรงเรียนเอกชนจะอยู่ในความดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบ อำนาจในการบริหารบุคลากรในโรงเรียนนั้นอยู่ภายใต้อำนาจของสภาโรงเรียนและผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศที่เจริญแล้ว ไม่ว่าในประเทศตะวันตกแถบยุโรปและอเมริกา เช่น สหรัฐฯและอังกฤษ หรือประเทศตะวันออก เช่น

ญี่ปุ่นและเกาหลี ก็ตาม ได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและสถานศึกษา ในรูปคณะกรรมการการศึกษาและคณะกรรมการโรงเรียน อันเป็นการคืนความรับผิดชอบและการประกันคุณภาพการศึกษาให้อยู่ในความดูแลของผู้มีส่วนใกล้ชิดกับตัวผู้เรียนมากที่สุด

สำหรับประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น ประเทศมาเลเซีย มีการบริหารการศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ (สหพันธ์) ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น ระดับประเทศมีกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ดูแลการศึกษาทั้งหมด เนื่องจากงบประมาณการศึกษา ทั้งงบบริการและงบลงทุน ได้มาจากงบประมาณของรัฐบาลกลางเป็นส่วนมาก ส่วนการเก็บภาษีการศึกษา (โรงเรียน) ของท้องถิ่น ได้เป็นส่วนน้อย ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงมีอิทธิพลสูง ในการควบคุมการจัดการศึกษาของมาเลเซีย

ในระดับรัฐ มีกระทรวงศึกษาของแต่ละรัฐดูแล ในระดับท้องถิ่น มีการแบ่งท้องถิ่นออกเป็นเขต (local education area) โดยคำสั่งของรัฐ ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี แต่ละเขตการศึกษาให้มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น (local education authority) เป็นผู้ดูแล คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลคณะกรรมการโรงเรียน (managers หรือ governors board แล้วแต่จะเป็นโรงเรียนประถมหรือมัธยม) ระบบบริหาร เช่นที่กล่าวนี้ มีส่วนคล้ายคลึงกับวิธีการของอังกฤษ แม้ว่าจะ

ต่างกันโดยรายละเอียด (กมล สูดประเสริฐ และสุนทร สุนันท์ชัย, 2542)

จะเห็นได้ว่า ประเทศมาเลเซียมีการบริหารโดยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางไม่ได้ลงมาจัดการศึกษาเอง แต่มอบอำนาจให้รัฐ เขต และโรงเรียน บริหารตนเอง รัฐบาลควบคุมโดยการตรวจ การกำหนดหลักสูตร แบบเรียน และการสอบไล่ และที่สำคัญที่สุดก็คือ การอุดหนุน ซึ่งมีเงื่อนไขที่ต้องทำตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ:รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษา แบบกระจายอำนาจของประเทศไทย

จากการศึกษารูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทย ตามที่มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และรูปแบบของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่าทุกประเทศ มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น ดำเนินการ บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ ๆ หลายประการ ได้แก่ หลักการด้านนิติบัญญัติ ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ หลักการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการความเป็นกลางทางการเมือง หลักการความเป็นมืออาชีพทางด้านการบริหารจัดการทางการศึกษา หลักการความเป็นอิสระ

ของโรงเรียน ปลอดภัย แทรกแซงจากการเมืองการปกครอง และหลักการด้านประกันคุณภาพหรือความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ จากหลักการดังกล่าว การวิจัยนี้จึงเสนอรูปแบบของการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทยในแนวทางต่อไปนี้

1. โครงสร้างการบริหารจัดการ

โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของประเทศไทยควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทำหน้าที่กำกับดูแล โดยลดภาระหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาลงพร้อมโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในแต่ละเขตดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

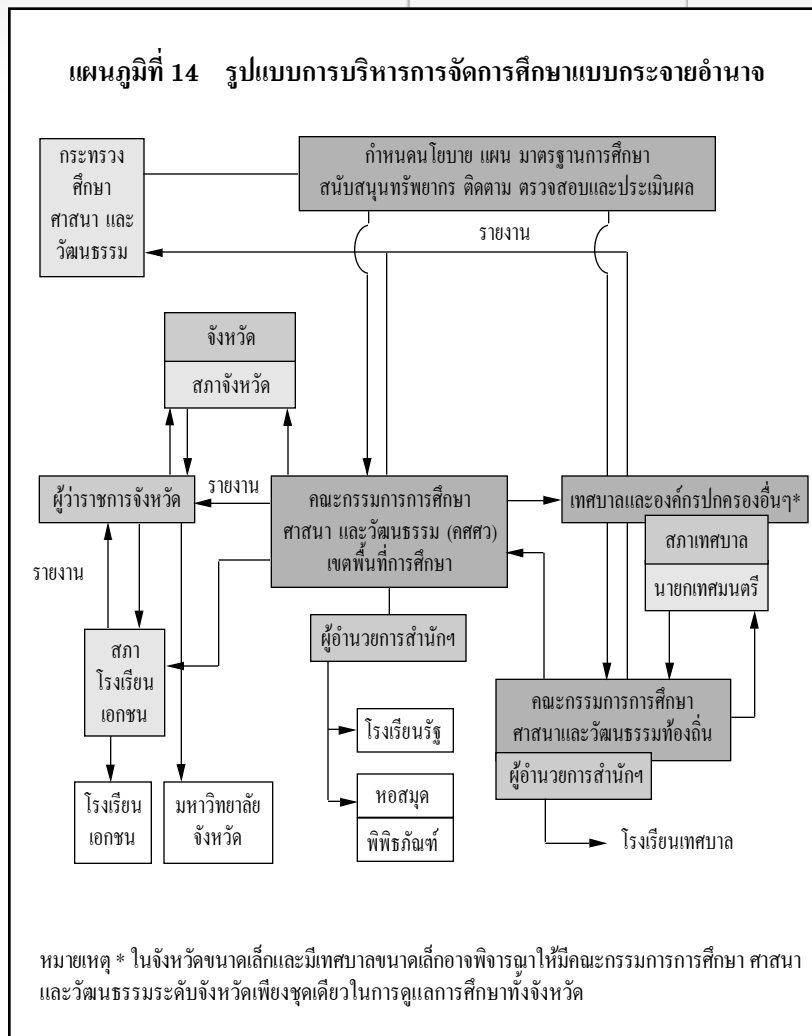
1.1 เขตพื้นที่การศึกษา ควรจัดเป็นองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่รัฐกำหนดขึ้นในแต่ละจังหวัดที่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่แล้ว ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหล่านี้ ในปัจจุบันมิได้บริหารและจัดการศึกษาแต่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอย่างเดียว ยิ่งกว่านั้นในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษานอกจากจะปฏิบัติงานทั้งในด้านการศึกษาแล้วยังมีงานด้านอื่นคือ ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม การจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาเป็นองค์กรการศึกษาท้องถิ่นจึงต้องคำนึงถึงโครงสร้างทางการปกครอง ศาสนา และวัฒนธรรมของประเทศที่มีอยู่แล้ว และให้เขตพื้นที่การศึกษาได้ทำงานคู่ขนานประสานสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ ที่ได้แสดงความสัมพันธ์ไว้ (มิใช่การบังคับบัญชา) ในแผนภูมิที่ 14 เป็นการรวมหน่วยงานการศึกษาของกระทรวงการศึกษาฯ ที่มีอยู่แล้วในจังหวัดเข้าด้วยกัน และยึดหลักความเป็นเอกภาพในท้องถิ่นในการบริหารงานและจัดการศึกษาเพื่อให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม และปลอดจากการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของแต่ละท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษาเหล่านี้จะต้องได้รับการเสริมสร้างโครงสร้างทางบริหารและมีบทบาทในการจัดให้บริการต่าง ๆ ได้แก่ ศูนย์สื่อ (Media Center) อุปกรณ์การเรียนการสอน หลักสูตร มาตรฐานการศึกษา เครื่องมือวัดผลประเมินผล ให้แก่สถานศึกษาในเขตของตน การรับส่งนักเรียน การให้ความช่วยเหลือหรือทำงานประสานกันกับคณะกรรมการการศึกษาในระดับองค์กรการศึกษาของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วย หากองค์กรเหล่านั้นยังปรารถนาที่จะบริหารและจัดการศึกษาของตน

1.2 คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (คศสว.) เขตพื้นที่การศึกษา พร้อมทั้งผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นองค์กรการศึกษาท้องถิ่น ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้บัญญัติไว้แล้ว คณะกรรมการชุดนี้ รวมทั้งผู้อำนวยการต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถระดับมืออาชีพที่จะบริหารและจัดการศึกษา ทั้งในด้านนโยบาย ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านบุคลากร

รวมทั้งการประกันคุณภาพการศึกษาในพื้นที่ที่รับผิดชอบได้
 ตลอดจนสามารถฟ้องร้องผู้อื่นที่ทำให้พื้นที่การศึกษาที่
 รับผิดชอบเสียหายได้ ขณะเดียวกันก็เป็นผู้ที่ถูกฟ้องร้องได้เช่นกัน

แผนภูมิที่ 14 รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ



วิธีการได้มาของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการการศึกษาควรมีความหลากหลายตามความเจริญและความต้องการของแต่ละท้องถิ่น เช่นเดียวกับบทเรียนจากต่างประเทศที่มีวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการที่หลากหลาย ตั้งแต่การใช้ระบบเลือกตั้ง เลือกตัวแทนในเขตพื้นที่ของตน พร้อมด้วยเลือกผู้อำนวยการที่มีความรู้ความสามารถ จนถึงระบบแต่งตั้งจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เลือกสรร

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานในเขตพื้นที่การศึกษาได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน และประชาชนในพื้นที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาในแต่ละจังหวัด ต้องถือเป็นหน้าที่ในการรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สภาจังหวัด เทศบาล และสภาเทศบาลแล้วแต่กรณี ตลอดจนรายงานให้กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ได้ทราบความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง รูปแบบของการบริหารและการจัดการศึกษาดังกล่าวนี้เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งเท่านั้น

ในทางปฏิบัติควรมีรูปแบบของการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในหลาย ๆ รูปแบบตามลักษณะของเมืองและสังคม เช่น รูปแบบที่เขตพื้นที่การศึกษามีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง จนถึงรูปแบบที่เขตพื้นที่การศึกษาประสานการทำงานอย่างใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนเป็น

รูปแบบเดียวกัน ซึ่งในอนาคตการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีการกระจายอำนาจในการบริหารการปกครองให้สมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การอนุญาตให้จังหวัดจัดสรรงบประมาณในระดับท้องถิ่นเอง เป็นต้น ยิ่งกว่านั้น หากมีการเก็บภาษีเพื่อการศึกษา เช่น ภาษีทรัพย์สิน ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ก็ย่อมมีสิทธิที่จะต้องดูแลและจัดการงบประมาณต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงสิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นเจตนาที่จะให้เกิดความคิดริเริ่มร่วมมือกันในการจัดการศึกษาเพื่อปวงชนชาวไทยทั้งหมด แต่มีข้อปรารถนาจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาเอง ดังเช่นกรณีการโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาขึ้น อันเนื่องจากการเข้าแทรกแซงของฝ่ายปกครอง

การโอนการบริหารและการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในทัศนะของนักวิชาการศึกษาจึงไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้อง เพราะ

การบริหารและการจัดการศึกษาโดยขาดบุคลากรด้านวิชาชีพทางการศึกษา และหรือปล่อยปละละเลยให้โรงเรียนบริหารและจัดการศึกษากันเองตามลำพัง โดยขาดการร่วมมือขององค์กรอื่นๆ ในท้องถิ่น จะทำให้การบริหารและการจัดการศึกษามีแต่ความอ่อนแอมากกว่าที่จะพัฒนาการศึกษาให้บรรลุผลตามเจตนาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จากการศึกษาวิจัยในต่างประเทศทั้ง 4 ประเทศ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เมือง เทศบาล ในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ มิได้จัดการศึกษาเองโดยตรง แต่จะมีคณะกรรมการการศึกษาที่เรียกว่าเขตพื้นที่การศึกษา หรือเขตการศึกษา หรือองค์กรการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบุคลากรระดับมืออาชีพทางการศึกษาพร้อมด้วยประชาชนผู้มีใจใฝ่รักในการพัฒนาการศึกษาของเยาวชน เป็นผู้บริหารและจัดการศึกษา รวมทั้งประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งควรจะต้องสร้างความเข้าใจในเรื่องนี้ให้ชัดเจนในสังคมไทย

นอกจากนี้งานด้านการศึกษามีขอบเขตที่กว้างขวางมาก งานบางด้านยังขาดผู้ดำเนินการและยังมีความต้องการการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย รวมทั้งยังต้องการความพยายามในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งย่อมต้องอาศัยความร่วมมืออย่างมากทั้งจากรัฐและท้องถิ่นในการจัดบริการการศึกษาให้กับประชาชนได้ทั่วถึง เสมอภาคถ้วนหน้าและมีคุณภาพ

1.4 จำนวนเขตพื้นที่การศึกษา เป้าหมายสูงสุดในการปฏิรูปการศึกษา คือ การยกระดับและการประกันคุณภาพการศึกษาในทุกกระดับ ซึ่งขึ้นอยู่กับการบริหารและการจัดการศึกษาที่เข้มแข็งของโรงเรียนเป็นสำคัญ การมีเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนมากมิได้เป็นวิธีการยกระดับและประกันคุณภาพการศึกษาโดยตรงแต่อย่างใด ดังได้กล่าวแล้วว่า การกระจายอำนาจการศึกษาเพื่อการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ยั่งยืนนั้น เป้าหมายอยู่ที่โรงเรียน การบริหารและการจัดการศึกษาในระดับโรงเรียน/สถานศึกษาจึงควรเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายต้องให้ความสนใจมากที่สุด

เขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุน (Supporting Agency) มากกว่าการบังคับบัญชา ในกรณีเช่นนี้เขตพื้นที่การศึกษาจึงควรมีจำนวนจำกัด แต่พร้อมด้วยบุคลากรและทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาควรแบ่งให้ใกล้เคียงกับการแบ่งอาณาเขตของเมืองหรือจังหวัด เพราะเขตจังหวัดเหล่านั้นเป็นเขตทางการปกครอง สังคม ศาสนา และวัฒนธรรม การที่แบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามจำนวนโรงเรียนและประชากร โดยขาดความเหมาะสมของการปกครอง สังคม วัฒนธรรม และองค์ประกอบอื่น ๆ คงจะไม่เป็นการถูกต้อง และไม่เป็นการประหยัดที่จะกระจายทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาจำนวนมาก สำหรับจังหวัดขนาดใหญ่ที่มีประชาชนหนาแน่นในหลายจุด เช่นเทศบาลต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัด อาจกำหนดให้อยู่ในความดูแลของเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันได้ และอาจจะมีการแบ่งเป็นเขต

พื้นที่ย่อย ๆ (Areas) ออกไปอีกได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสะดวกในการสื่อสาร

คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม (กศศว.) เขตพื้นที่การศึกษา ชุดหนึ่งสามารถปฏิบัติงานให้เขตพื้นที่การศึกษาอื่นได้ด้วย โดยอาจพิจารณาให้เป็นเขตการศึกษาพิเศษหรือเขตพื้นที่การศึกษารวม (Unified School District) ไปก่อนให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และมหานคร (กทม.) ทุกเขตพื้นที่การศึกษาเหล่านี้ต้องร่วมมือกับสถานศึกษา ในการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งในด้านวิชาการ บริหารงานบุคคล และงบประมาณ ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมท้องถิ่น ในเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นด้วย บทเรียนจากประเทศต่าง ๆ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าในระยะเริ่มต้นจะมีเขตพื้นที่การศึกษาเกิดขึ้นจำนวนมาก ตามสภาพการพัฒนาของชุมชน เมื่อโรงเรียนมีความเจริญและมีความสามารถในการบริหารและจัดการศึกษาของตนเองได้ ภาระหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาก็จะลดลง การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศไทยมิใช่เป็นการเริ่มตั้งต้นใหม่ เพราะความเป็นจริงประเทศไทยได้จัดตั้งสำนักงานการศึกษาในระดับจังหวัดอย่างเป็นปึกแผ่นมาแล้ว แต่มีการแบ่งเป็นระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอื่น ๆ ตามสังกัดที่กระทรวง ทบวง กรม ระดับชาติกำหนดมาแทนที่จะสังกัดจังหวัดที่ปฏิบัติงาน

การมีเขตพื้นที่การศึกษา และ คสศ. จำนวนมากในระยะแรกๆ ในขณะที่ประเทศไทยตกอยู่ในสภาวะวิกฤต โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคม อาจจะทำให้สร้างปัญหาในการบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจอยู่บ้าง เขตพื้นที่การศึกษา และ คสศ. อาจมีจำนวนตามจำนวนจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด และหนึ่งมหานครตามโครงสร้างของการปกครองเดิม เช่นเดียวกับการมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในจังหวัดต่าง ๆ

เขตพื้นที่การศึกษา และ คสศ. ที่กำหนดขึ้นต้องทำงานประสานกันเป็นเครือข่าย โดยเป็นหน้าที่ของ คสศ. ระดับจังหวัดในการแก้ปัญหาทั้งในด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล และงบประมาณ การใช้โครงสร้างการปกครองระดับจังหวัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา จัดเป็นการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดให้มีบทบาทในการบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละท้องถิ่น (จังหวัด) ให้เข้มแข็ง พร้อมทั้งปรับโครงสร้างเดิมที่กระจายกันจัดการศึกษาในจังหวัดให้เป็นเอกภาพตลอดจนสนับสนุนโรงเรียนให้มีวิสัยทัศน์ พันธกิจในการพัฒนาการศึกษาให้เป็นที่ไปตามเป้าหมายและมาตรฐานที่กำหนด

1.5 โรงเรียน โรงเรียนในอนาคตจะมีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาผู้เรียนของตนเองตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โรงเรียนจะมีใช้แค่โรงเรียนอีกต่อไป พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ จึงได้กำหนดให้การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่า

ปริญญา มีคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา นับเป็นแนวทางในการให้สถานศึกษาได้พัฒนาและปรับปรุงการศึกษาของตนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ความร่วมมือในการบริหารจัดการศึกษาจากหลายฝ่าย รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ จะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้

ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หากมีคณะกรรมการด้านการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรม ของ อบต. ที่เข้มแข็ง ย่อมสามารถช่วยเหลือโรงเรียนในพื้นที่ของตนในการสร้างวิสัยทัศน์ กำหนดพันธกิจ สาขางานหลักที่จะพัฒนาโรงเรียน เป้าหมาย มาตรฐานการศึกษา ตลอดจนแผนกลยุทธ์หรือแผนปรับปรุงโรงเรียนในเขตพื้นที่ อันเป็นการประกันคุณภาพการศึกษา นับเป็นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่อยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่ปล่อยให้โรงเรียนดำเนินการบริหารและจัดการศึกษาไปตามลำพัง

2. การบริหารงบประมาณ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในด้านงบประมาณไปยังสถานศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารงบประมาณของต่างประเทศที่ได้ศึกษาวิจัยในครั้งนี้ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ยังกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาใน

ฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจึงต้องทำงานร่วมกันในการกำหนดแผนและงบประมาณในการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียน ตามแนวทางการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน นอกจากนี้ บทเรียนในต่างประเทศยังชี้ให้เห็นว่าความชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียน จะช่วยให้โรงเรียนสามารถวางแผนพัฒนาตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การบริหารงานบุคคล

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้มืองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งในสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา สำหรับในต่างประเทศนั้น การบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ของโรงเรียนและสถานศึกษา ภายใต้สภาพที่ปรึกษาโรงเรียน และความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา

ในกรณีของประเทศไทย แม้จะยังมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูดูแล แต่ควรสนับสนุนส่งเสริมให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาดำเนินการวิจัยสถาบัน เพื่อให้ทราบอัตรากำลังและความถนัด/ความสามารถที่เหมาะสมต่อการเรียนการสอน สร้างระบบสรรหาครู และระบบพัฒนา

วิชาชีพครูในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาและแต่ละสถานศึกษา พร้อมทั้งให้กำหนดวิสัยทัศน์ที่จะพัฒนาวิชาชีพครูให้ชัดเจน โดยให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา และจัดให้มีระบบครูพี่เลี้ยง (mentor) ในสถานศึกษา

4. การประกันคุณภาพการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ได้กำหนดให้มีการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ซึ่งประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก การประกันคุณภาพภายในโรงเรียนถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาที่ต้องกำหนดกลไกต่าง ๆ เช่น การวิเคราะห์วิจัยสถาบัน ระบบการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศในโรงเรียน การจัดทำแผนปรับปรุงโรงเรียน ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่การประกันคุณภาพการศึกษาที่เป็นประจักษ์นิยม ที่แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของสถานศึกษาในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะความก้าวหน้าด้านวิชาการของนักเรียน

การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นการปฏิรูปการศึกษาซึ่งต้องใช้บุคลากรทางการศึกษาที่มีความรู้ความสามารถเป็นอันมาก เขตพื้นที่การศึกษาที่ตั้งขึ้นนี้จะต้องรับผิดชอบ ในการปรับปรุงพัฒนาหลักสูตร มาตรฐานการศึกษา สื่อ การเรียนการสอน การวัดและประเมินผลในบริบทของเขตพื้นที่การศึกษาและสถาน

ศึกษาในความรับผิดชอบของตน ในการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษา ตามข้อสันนิษฐานอันมิใช่ข้อมูลประจักษ์ อาจเป็นเหตุทำให้การปฏิรูปการศึกษาต้องล่าช้าไปโดยปริยาย การจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นโดยเร็วจะทำให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาร่วมมือกับโรงเรียน ในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และมาตรฐานของโรงเรียนได้โดยเร็ว

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

สืบเนื่องจากระบบบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทยที่รวมศูนย์อำนาจมาเป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้โรงเรียนส่วนใหญ่รับฟังและปฏิบัติตามคำสั่ง กฎ ระเบียบ ของหน่วยงานต้นสังกัดมากกว่าที่จะคิดริเริ่มสร้างสรรค์การปฏิบัติงานขึ้นเอง ส่งผลให้โรงเรียนขาดความมั่นใจในตนเอง เนื่องจากขาดประสบการณ์ในการดำเนินกิจกรรมสร้างสรรค์ใหม่ ๆ อาทิเช่น การสร้างหลักสูตร การวางแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานของโรงเรียน และการประเมินผลการเรียนของผู้เรียนที่หลากหลาย เป็นต้น ดังนั้น จึงควรสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานให้กับโรงเรียนยิ่งขึ้น โดยจัดให้มีการศึกษาวิจัยด้านต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นผลจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อเสนอแนวทางการดำเนินงานที่จะนำไปสู่ความสำเร็จแก่สถานศึกษา ซึ่งสถานศึกษาสามารถเลือกนำไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพ ปัญหา ความต้องการ และเงื่อนไขของสถานศึกษาแต่ละแห่งได้ต่อไป เช่น งานวิจัยเรื่อง

บทบาทของประชาชนและสถานศึกษาในการบริหารและการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม รูปแบบการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management หรือ Site-Based Management) และการพัฒนากระบวนทัศน์ (Development Paradigm) ของเขตพื้นที่และสถานศึกษา เป็นต้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กองการประชุม, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
กมล สุคประเสริฐและสุนทร สุนนท์ชัย. รายงานการปฏิรูปการ
ศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา. สำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี. อรรถพลการพิมพ์
สิงหาคม 2540
- กมล สุคประเสริฐ และสุนทร สุนนท์ชัย. รายงานเรื่อง การศึกษา
เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับของต่าง
ประเทศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,
สำนักนายกรัฐมนตรี. สิงหาคม 2542.
- ฉันทนา จันท์บรรจง. รายงานการวิจัยเรื่อง การบริหารและการ
จัดการศึกษาขององค์กร ปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยญี่ปุ่น.
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักนายก
รัฐมนตรี 2543. บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งปับลิชชิ่ง จำกัด
(มหาชน). กรกฎาคม 2543
- ฉลวยลักษณ์ สีนประเสริฐ. รายงานการสังเคราะห์การศึกษา
โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศต่างๆ และสรุปผล
การสัมมนา. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,
สำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักพิมพ์ ที.พี. พริ้นท์ จำกัด
สิงหาคม 2542

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี.
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จัดพิมพ์
โดยบริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด
- สมาน อัสวภูมิ. รายงานการวิจัยเรื่อง การบริหารและการจัดการ
ศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา ในประเทศสหรัฐอเมริกา
และประเทศอังกฤษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี. บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง
พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน). กรกฎาคม 2543
- สุรางค์ โปธิ์พฤกษาวงศ์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงสร้าง
การบริหารการศึกษาสหราชอาณาจักร. สำนักงานคณะ
กรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี. สำนัก
พิมพ์ ที.พี. พรินท์ จำกัด สิงหาคม 2542
- ศักดิ์ชัย นิรัญทิว. รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหาร
และการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน
ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี. สำนักงานคณะกรรมการการ
ศึกษาแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี. จัดพิมพ์โดยบริษัท
พริกหวาน กราฟฟิค จำกัด กรกฎาคม 2543
- ศักดิ์ชัย นิรัญทิว. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง โครงสร้างการบริหาร
การศึกษาของประเทศ สาธารณรัฐเกาหลี. สำนักงานคณะ
กรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี.
สำนักพิมพ์ ที.พี. พรินท์ จำกัด สิงหาคม 2542

วรัยพร แสงนภาพวร. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,สำนักงานกฤษฎมนตรี. สำนักพิมพ์ ที.พี. พรินท์ จำกัด สิงหาคม 2542

ภาษาอังกฤษ

Branson,Robert K. *Teaching-Centered Schooling Has Reached Its Upper Limit: It Doesn't Get Any Better Than This*. Current Directions in Psychological Science, Volume 7, Number 4, August 1998.

Florida State Department of Education. 1996 Edition of *Florida School Law*. Photography of the text as provided by the Division of Statutory Revision. Room 1702, The Capitol Tallahassee, FL 32399-0400

Knezevich, Stephen J. *Administration of Public Education*. New York: Harper & Row, Publishers 1962

Wood, Charles L. et al. *The Secondary School Principal*. Boston: Allyn and Bacon, Inc. 1979b