รายงานการวิจัย

เรื่อง การศึกษาเชิงเปรียบเทียบรูปแบบการจัดการศึกษา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุมพต ขำวีระ และคณะ

พุทธศักราช 2551

งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

169407

คำนำ

การบริหารจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญของการปฏิรูประบบการจัดการศึกษาของประเทศไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน แม้จะมีกำหนดให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ ซึ่งหลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย ยุโรป หรืออเมริกา มีการจัดการศึกษาโดยการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างชัดเจน คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นเชิงเปรียบเทียบ การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นตัวแทนของทวีปอเมริกา ยุโรป เอเชีย ออสเตรเลีย และในประเทศไทย เพื่อหาข้อสรุปรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับประเทศไทย ด้วยความคาดหวังว่าผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นในอนาคตอันใกล้

คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยคณะผู้วิจัยขอขอบคุณสถานทูตสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลเป็นอย่างดี จนทำให้งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จไปด้วยดี บรรลุจุดมุ่งหมายที่คาดหวังไว้ทุกประการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุมพต ขำวีระ)
หัวหน้าโครงการ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัย การศึกษาเชิงเปรียบเทียบรูปแบบการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุมพต ขำวีระ	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์	มหาวิทยาลัยนเรศวร
อาจารย์ ดร.อดุลย์ วังศรีคูณ	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุขแก้ว คำสอน	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
อาจารย์ ดร.เอื้อมพร หลินเจริญ	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
อาจารย์ ดร.ชนม์ชกรณ์ วรอินทร์	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

บทนำ

ปัจจุบัน รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของไทยยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน แม้ว่าสาระบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจะกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษาไว้ด้วยกันสามรูปแบบคือ การศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย ก็ตาม แต่ก็เป็นการกำหนดแบบกว้างๆที่มิได้จำเพาะเจาะจงลงไปว่า องค์กรใดสมควรจัดการศึกษาในรูปแบบใด

อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ไทยนำรูปแบบการปกครองมาประกอบใช้ในประเทศไทยนั้น ต่างก็มีรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นที่มีความชัดเจนอยู่แล้ว จึงน่าที่จะทำการศึกษาและนำเสนอรูปแบบเชิงเปรียบเทียบสำหรับกรณีของไทย เพื่อจะได้สรุปรูปแบบและนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป โดยมีคำถามการวิจัยดังนี้

คำถามที่ 1 รูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นเชิงเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มประเทศในแถบอเมริกา ยุโรป ออสเตรเลีย และเอเชีย เป็นอย่างไร

คำถามที่ 2 รูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นสำหรับประเทศไทยควร เป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศไทยในประเด็นของลักษณะ องค์ประกอบ โครงสร้าง และระบบบริหารการศึกษา และเพื่อเสนอแนะรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัยคือ ท้องถิ่นไทยจะมีรูปแบบการจัดการศึกษาที่มีความเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพของท้องถิ่นของตนเอง ผ่านกระบวนการวิจัยที่เป็นการวิจัยเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศไทย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเปรียบเทียบของรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นจาก 4 ภูมิภาคหลักของโลก ได้แก่ กลุ่มประเทศจากทวีปอเมริกา ทวีปยุโรป ทวีปออสเตรเลีย และทวีปเอเชีย โดยอาศัยนักวิจัย 4 คน เป็นผู้ดำเนินการศึกษาค้นคว้า และอีก 1 คนทำหน้าที่สรุปรวบรวมข้อมูลและเสนอแนะรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยมีประเด็นในการวิจัยด้วยกัน 3 ประเด็นหลักคือ

ประเด็นที่ 1 เป็นการศึกษาบริบททางการเมืองการปกครอง สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาของประเทศเหล่านั้น

ประเด็นที่ 2 เป็นการศึกษารูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของประเทศกลุ่มตัวอย่างเหล่านั้น

ประเด็นที่ 3 เป็นการนำเสนอเชิงเปรียบเทียบในประเด็นศึกษาทั้งสองประเด็นข้างต้นของแต่ละประเทศกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นการวิจัยเอกสารเป็นระเบียบวิธีการวิจัย โดยใช้การวิเคราะห์เอกสาร เป็นเทคนิคหลัก

การวิเคราะห์และสรุปข้อมูล ผู้วิจัยใช้นัยสำคัญของข้อมูลมาวิเคราะห์หาแนวคิดที่ปรากฏขึ้นตามลำดับของเหตุการณ์ในแต่ละช่วงเวลา และสรุปตามประเด็นของกรอบการวิจัย

การนำเสนอข้อมูล กระทำโดยใช้การพรรณนาวิเคราะห์ ตามประเด็นสำคัญ ที่ปรากฏในโจทย์ของการวิจัย

บทสรุปเชิงวิเคราะห์

ผลจากการศึกษา รูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นเชิงเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มประเทศในแถบอเมริกา ยุโรป ออสเตรเลีย และเอเชีย สรุปได้ดังนี้

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส	นิวซีแลนด์	ญี่ปุ่น	ไทย
เศรษฐกิจ	ทุนนิยมเสรี	ทุนนิยมเสรี	ทุนนิยมเสรี	ทุนนิยมเสรี	ทุนนิยมเสรี
การเมือง	เสรีประชาธิปไตย	ประชาธิปไตย	ประชาธิปไตย	ประชาธิปไตย	ประชาธิปไตย
สังคม	แข่งขัน/ปัจเจก	แข่งขัน/ ปัจเจก	แข่งขัน/ไม่ เชิงปัจเจก	แข่งขัน/ปัจเจก	แข่งขัน/ เอื้ออาทร
เทคโนโลยี	สูง	กลางสูง	กลางสูง	สูงล่าง	กลางล่าง
วัฒนธรรม	หลากหลาย	หลากหลาย	ค่อนข้างแข็ง	ค่อนข้างแข็ง	ดูเหมือนว่าแข็ง
ระบบการ ศึกษา (ปี)	6:3:3	6:3:3	6:6 (+1)	6:3:3	6:3:3
รูปแบบ การจัดการ ศึกษา	เน้นในระบบ โรงเรียน	เน้นในระบบ โรงเรียน	เน้นในระบบ โรงเรียน	เน้นในระบบ โรงเรียน	เน้นในระบบ นอกระบบ โรงเรียนและ ตามอัธยาศัย
รูปแบบ โรงเรียน	ประถม/มัธยม แยกกัน	ประถม/มัธยม แยกกัน	ประถม/มัธยม แยกกัน	ประถม/มัธยม แยกกัน	ประถม/มัธยม แยกกัน
โครงสร้าง การบริหาร	ส่วนกลาง/มลรัฐ /อปท	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง/ ชุมชน- อปท	ส่วนกลาง/ อปท	ส่วนกลาง/ ส่วนท้องถิ่น
การบริหาร งบประมาณ	ส่วนกลาง/มลรัฐ/ ท้องถิ่น	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง -ชุมชน	อปท/ ส่วนกลาง	ส่วนกลาง/ ส่วนท้องถิ่น
การบริหาร บุคลากร	โดยมลรัฐ	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง/ โรงเรียน	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง
ระบบการ จัดโรงเรียน	ประถมศึกษา/ มัธยมศึกษา	ประถมศึกษา/ มัธยมศึกษา	ประถมศึกษา/ มัธยมศึกษา	ประถมศึกษา/ มัธยมศึกษา	ประถมศึกษา- มัธยมศึกษา
การบริหาร คุณภาพ	มีระบบการ ประกันคุณภาพ ที่ชัดเจน	มีระบบการ ประกัน คุณภาพ ที่ชัดเจน	มีระบบการ ประกัน คุณภาพ ที่ชัดเจน	มีระบบการ ประกันคุณภาพ ที่ชัดเจน	มีระบบการ ประกันคุณภาพ ที่ชัดเจน
การจ้างครู	ส่วนกลางจ้าง/ ท้องถิ่นจัดการ	ส่วนกลาง จ้าง/ท้องถิ่น จัดการ	ส่วนกลาง จ้าง/ท้องถิ่น จัดการ	ส่วนกลางจ้าง/ ท้องถิ่นจัดการ	ส่วนกลางจ้าง (ทั้ง ของรัฐ/ ท้องถิ่น)

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส	นิวซีแลนด์	ญี่ปุ่น	ไทย
ปรัชญาการจัดการศึกษา	การศึกษาประชาธิปไตย	การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล	การศึกษาเพื่อชีวิต	การศึกษาเพื่อการพัฒนาคน	การศึกษาเพื่อ การพัฒนาคน
ลักษณะการบริหารการศึกษา	ในรูปคณะกรรมการแต่ละระดับ	ในรูปคณะกรรมการแต่ละระดับ	ในรูปคณะกรรมการแต่ละระดับ	ในรูปคณะกรรมการแต่ละระดับ	ในรูปคณะกรรมการแต่ละระดับ
การได้มาซึ่งองค์คณะกรรมการ	เลือกตั้ง	เลือกตั้ง	เลือกตั้ง	เลือกตั้ง	เลือกตั้ง/แต่งตั้ง
การรองรับสถานภาพ	โดยกฎหมายรัฐ/มลรัฐ	โดยกฎหมายรัฐ	โดยกฎหมายรัฐ	โดยกฎหมายรัฐ/มลรัฐ	โดยกฎหมายรัฐ
ที่มาของหลักสูตร	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง
การพัฒนาหลักสูตร	ส่วนกลาง/มลรัฐ	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง/สถานศึกษา

ซึ่งจะเห็นได้ว่า รูปแบบการจัดการศึกษาและวิธีคิดของการจัดการศึกษาในแต่ละประเทศมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปตามบริบทและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการและความจำเป็นของคนในประเทศนั้นๆ ที่จะกำหนดอนาคตประเทศของตนเองผ่านกระบวนการจัดการศึกษาและกระบวนการบริหารการศึกษาของตน เมื่อนำข้อมูลทั้งหมดมาพิจารณาให้เห็นบทสรุปของการศึกษาในภาพรวมจะพบประเด็นสำคัญของรูปแบบการศึกษาเชิงเปรียบเทียบได้ดังนี้

บริบทเศรษฐกิจเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี บริบทการเมืองเป็นระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย บริบทสังคม ส่วนใหญ่เป็นสังคมที่เน้นการแข่งขันมากกว่าความเอื้ออาทร ยกเว้นประเทศไทยที่เน้นความเอื้ออาทรบนฐานทุนนิยม ในด้านบริบทเทคโนโลยีส่วนใหญ่อยู่ในระดับกลางสูงจนถึงสูง ยกเว้นบางประเทศที่อยู่ในระดับกลาง-ล่าง และบริบทวัฒนธรรมส่วนใหญ่มีความเข้มแข็งทางวัฒนธรรม ยกเว้นบางประเทศที่ดูเหมือนว่าจะเข้มแข็งแต่ไม่มีความเข้มแข็งอย่างแท้จริงเช่นประเทศไทย

ปรัชญาการศึกษาส่วนใหญ่เน้นในเรื่องของสิทธิทางการศึกษา มีรายละเอียดของการกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาตามบริบทของแต่ละประเทศ

ระบบการศึกษาส่วนใหญ่เป็นแบบ 6:3:3 ยกเว้นนิวซีแลนด์ที่เป็น 6:6+1 หมายถึงมีการเตรียมมหาวิทยาลัยอีก 1 ปี

รูปแบบการจัดการศึกษาเน้นในระบบโรงเรียนยกเว้นในประเทศไทยจะเน้นทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย

รูปแบบโรงเรียน แบ่งแยกการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา/มัธยมศึกษาออกจากกันอย่างชัดเจน ยกเว้นประเทศไทยที่ควบรวมทั้งสองระดับเข้าด้วยกัน

โครงสร้างบริหารการศึกษามีหลายระดับ ส่วนกลาง-มลรัฐ/ชุมชน-โรงเรียนบางส่วนมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมารองรับ โดยลักษณะการบริหารอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ของแต่ละระดับ (กลาง/ท้องถิ่น/โรงเรียน) การได้มาซึ่งองค์ คณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละระดับ และมีการรับรองสถานภาพองค์คณะมีกฎหมายระดับรัฐ/มลรัฐมารองรับ บางประเทศมีกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมารองรับ

งบประมาณส่วนใหญ่มีที่มาจากส่วนกลาง โดยบางประเทศมีงบประมาณจากมลรัฐ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาหนุนเสริม

การบริหารบุคลากรส่วนกลางจ้าง/ท้องถิ่นจัดการ มีกฎหมายรองรับของแต่ละมลรัฐ (ยกเว้นประเทศไทย ส่วนกลางจ้าง/ใช้ และตรากฎหมายเอง) การจ้างครู ส่วนกลางจ้าง ท้องถิ่นจัดสรร โรงเรียนใช้ (ยกเว้นประเทศไทยที่ส่วนกลางดำเนินการเอง ทั้งหมด)

ลักษณะหลักสูตรส่วนใหญ่มาจากส่วนกลาง ยกเว้นประเทศไทยมีที่มาจากส่วนกลางในฐานะหลักสูตรแกน และโรงเรียนในฐานะหลักสูตรสถานศึกษา ซึ่งแต่ละประเทศมีระบบการบริหารคุณภาพการศึกษาอย่างชัดเจน

การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นมีความหลากหลายตามศักยภาพและความเข้มแข็งของรัฐ แต่ส่วนใหญ่การจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นมักจะมาจากการจัดการศึกษาโดยรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีรัฐบาลกลาง เป็นผู้หนุนเสริม

แนวคิดการบริหารปรากฏบนฐานการกระจายอำนาจทางการศึกษา/การมีส่วนร่วมทางการศึกษา/การเพิ่มอำนาจให้แก่บุคลากรทางการศึกษา

ภาพทั้งหมดสามารถสรุปเป็นตารางสรุปได้ดังนี้

ประเด็น	บทสรุป
บริบทเศรษฐกิจ	ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี
บริบทการเมือง	ระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย
บริบทสังคม	เน้นการแข่งขันมากกว่าความเอื้ออาทร ยกเว้นประเทศไทยที่เน้นความเอื้ออาทรบนฐานทุนนิยม
บริบทเทคโนโลยี	ส่วนใหญ่อยู่ในระดับกลางสูงจนถึงสูง ยกเว้นบางประเทศที่อยู่ในระดับกลาง-ล่าง
บริบทวัฒนธรรม	ส่วนใหญ่มีความเข้มแข็งทางวัฒนธรรม ยกเว้นบางประเทศที่ดูเหมือนว่าจะเข้มแข็งแต่ไม่มีความเข้มแข็งอย่างแท้จริงเช่นประเทศไทย
ปรัชญาการศึกษา	ส่วนใหญ่เน้นในเรื่องของสิทธิทางการศึกษา มีรายละเอียดของการกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาตามบริบทของแต่ละประเทศ
ระบบการศึกษา	ส่วนใหญ่เป็นแบบ 6:3:3 ยกเว้นนิวซีแลนด์ที่เป็น 6:6+1
รูปแบบการจัดการศึกษา	เน้นในระบบโรงเรียนยกเว้นประเทศไทยเน้นทั้งสามรูปแบบตามศักยภาพและความสามารถของหน่วยจัด
รูปแบบโรงเรียน	แบ่งแยกประถมศึกษา/มัธยมศึกษา ยกเว้นประเทศไทยที่ควบรวมทั้งสองระดับเข้าด้วยกัน
โครงสร้างบริหาร	ส่วนกลาง-มลรัฐ/ชุมชน-โรงเรียน บางส่วนมี อปท.มารองรับ
ที่มางบประมาณ	ส่วนใหญ่มาจากส่วนกลาง บางประเทศ มลรัฐ/อปท หนุนเสริม
การบริหารบุคลากร	ส่วนกลางจ้าง/ท้องถิ่นจัดการ มีกฎหมายรองรับของแต่ละมลรัฐ(ยกเว้นประเทศไทยส่วนกลางจ้าง/ใช้ และตรากฎหมายเอง)
ลักษณะการบริหาร	อยู่ในรูปของคณะกรรมการ ของแต่ละระดับ (กลาง/ท้องถิ่น/โรงเรียน)
การได้มาซึ่งองค์คณะกรรมการ	มาจากการเลือกตั้งของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละระดับ
การรับรองสถานภาพองค์คณะ	มีกฎหมายระดับรัฐ/มลรัฐมารองรับ บางประเทศมีกฎหมายของ อปท.มารองรับ
ลักษณะหลักสูตร	ส่วนใหญ่มาจากส่วนกลาง ยกเว้นประเทศไทยมีที่มาจากส่วนกลางในฐานะหลักสูตรแกน และโรงเรียนในฐานะหลักสูตรสถานศึกษา
การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น	มีความหลากหลายตามศักยภาพและความเข้มแข็งของรัฐ แต่ส่วนใหญ่การจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นมักจะมาจากการจัดการศึกษาโดยรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีรัฐบาลกลาง เป็นผู้หนุนเสริม

ประเด็น	บทสรุป
การจ้างครู	ส่วนกลางจ้าง ท้องถิ่นจัดสรร โรงเรียนใช้ (ยกเว้นประเทศไทยที่ส่วนกลางดำเนินการเองทั้งหมด)
แนวคิดการบริหาร	การกระจายอำนาจทางการศึกษา/การมีส่วนร่วมทางการศึกษา/การเพิ่มอำนาจให้แก่บุคลากรทางการศึกษา
การบริหารคุณภาพการศึกษา	ทุกประเทศมีระบบการบริหารคุณภาพการศึกษาอย่างชัดเจน

บทสรุปของการวิเคราะห์จะนำไปสู่การกำหนดกรอบของการกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป โดยเมื่อพิจารณารูปแบบการจัดการศึกษาของต่างประเทศและย้อนกลับมาพิจารณารูปแบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นไทย จะปรากฏแนวคิดของการจัดรูปแบบการศึกษาของท้องถิ่นไทยได้ดังนี้

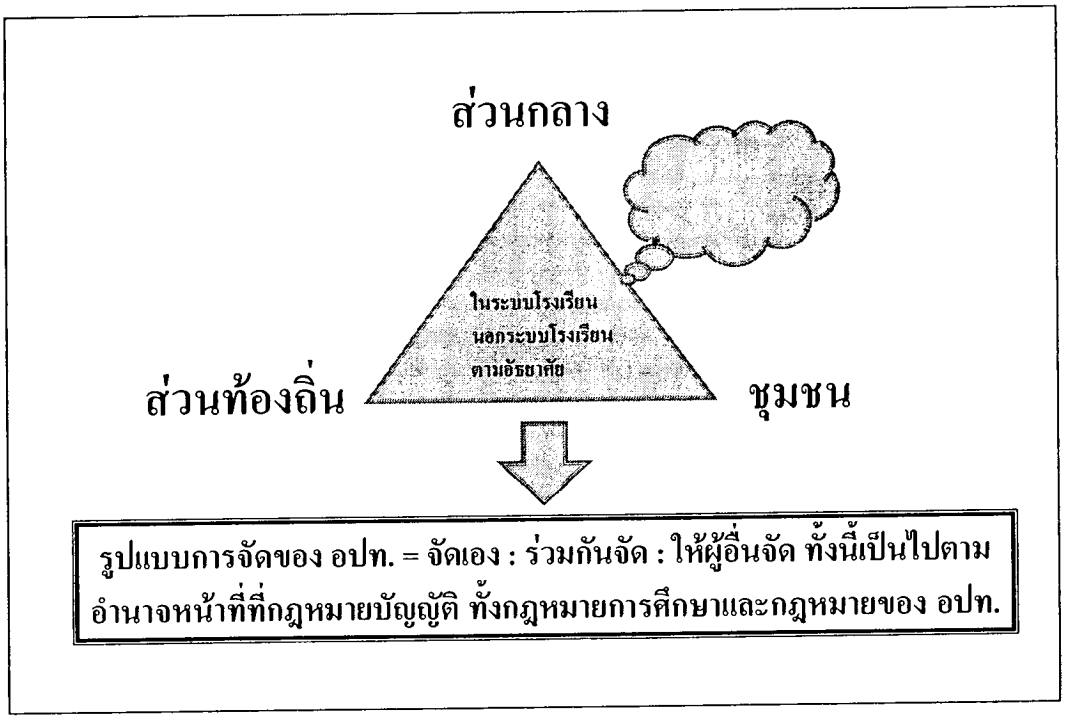
ลักษณะของการจัดการศึกษา ท้องถิ่นควรจะมีลักษณะของการจัดการศึกษาในสามแบบคือ

จัดเองทั้งหมด โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดการศึกษาตามขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่ตนเองได้รับจากรัฐธรรมนูญ

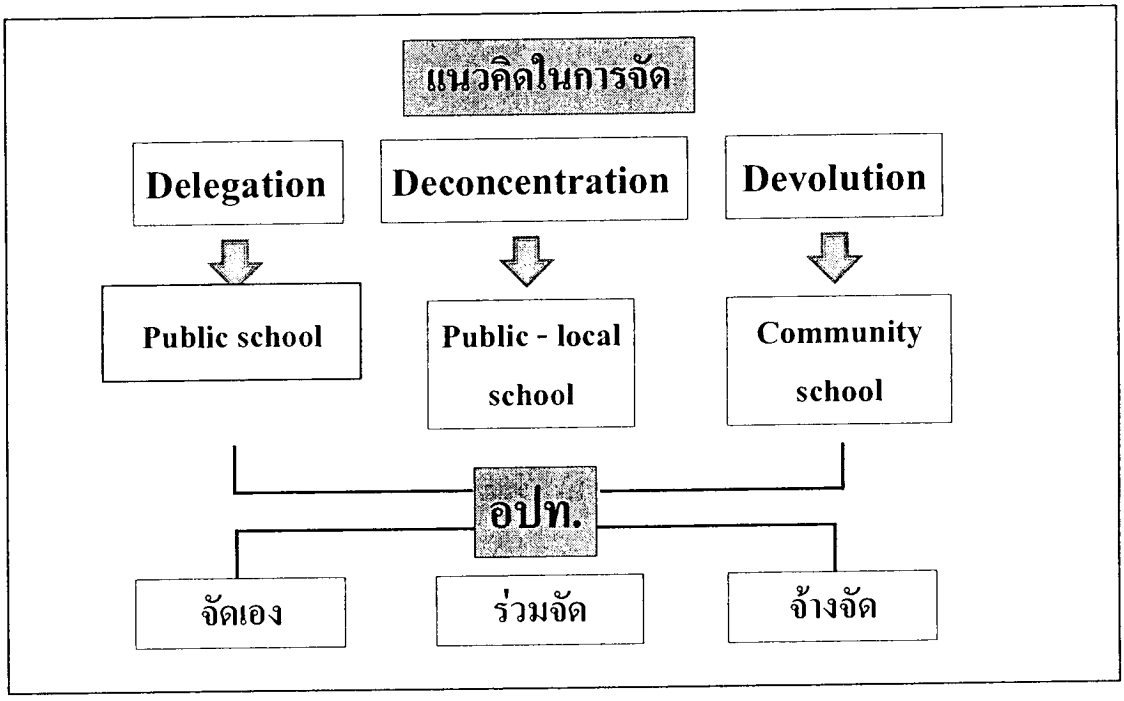
ร่วมกันจัด ในกรณีที่ไม่สามารถจัดเองได้ทั้งหมด แต่สามารถที่จะร่วมมือกับผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นมาทำหน้าที่หน่วยจัดการศึกษา ซึ่งหน่วยจัดการศึกษาแต่ละหน่วยที่มาร่วมกันดำเนินการจัดการศึกษานั้นจะดำเนินการตามสัดส่วน/ขอบเขตที่ตกลงกันไว้

จ้างผู้อื่นจัด โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้ว่าจ้างให้ "ผู้อื่น/หน่วยงานอื่น" เป็นหน่วยจัดการศึกษาตาม ข้อตกลงหรือ TOR ที่ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามความต้องการของชุมชนและต้องได้มาตรฐานขั้นต่ำของมาตรฐานการศึกษาของชาติด้วย แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นแนวคิดที่ปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกามาแล้ว และปัจจุบันก็ยังใช้การอยู่ในรูปแบบของ Chartered School นั่นเอง

แนวคิดทั้งสามกรณี กำหนดเป็นกรอบความคิดได้ดังนี้



อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากรอบแนวคิดของการจัดการศึกษาข้างต้น เทียบเคียงกับแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจ จะได้ดังนี้



กรณีนี้จะทำให้เห็นได้ชัดว่า โรงเรียนของท้องถิ่นจะเป็นโรงเรียนของชุมชนอย่างแท้จริง โดยต่างมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันดังนี้

กรณีการจัดเอง : อปท.เป็นผู้จัดการศึกษาด้วยตนเอง

ข้อเด่น	ข้อด้อย
1. จัดได้ตรงตามความประสงค์ของตน/ชุมชน 2. รับผิดชอบคุณภาพการศึกษาด้วยตนเอง 3. เป็นไปตามอำนาจหน้าที่แห่งตน	1. สิ้นเปลืองทรัพยากรในการจัดการศึกษา 2. ประสิทธิภาพ/คุณภาพการศึกษาอาจไม่ทัดเทียมกับหน่วยจัดอื่น 3. อาจมีปัญหาในด้านทักษะการจัดการ

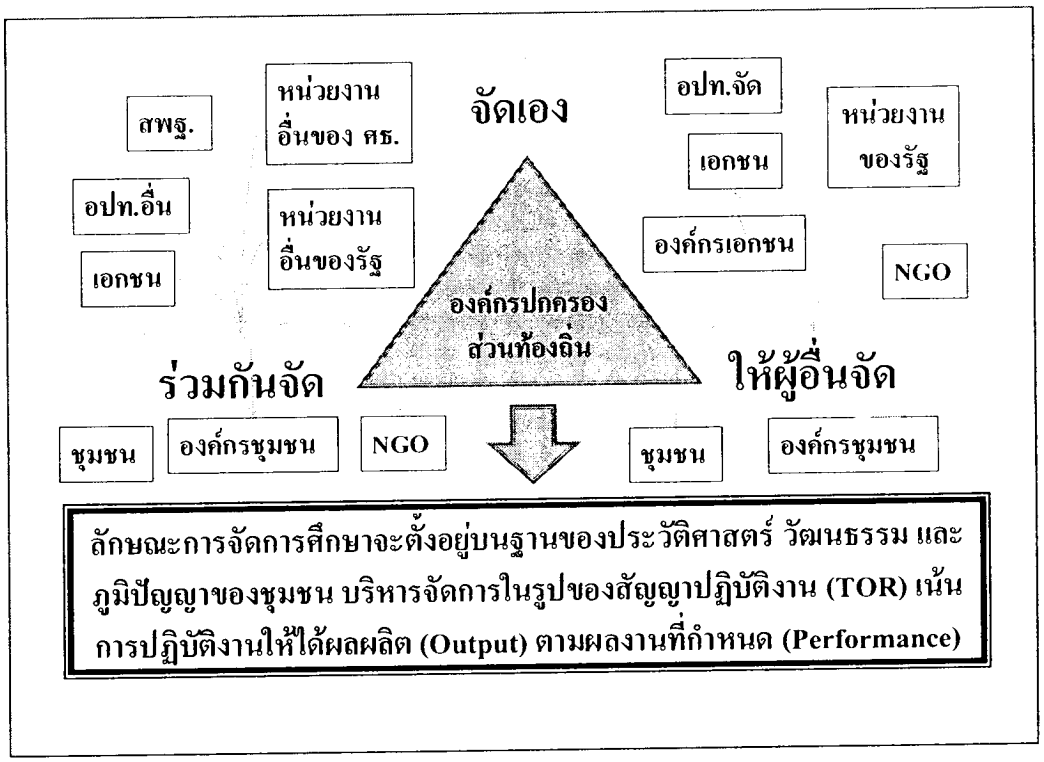
กรณีร่วมกันจัด : อปท.ร่วมกับหน่วยจัดอื่นเป็นผู้จัดการศึกษา

ข้อเด่น	ข้อด้อย
1. ประหยัดทรัพยากรในการจัดการศึกษา 2. ประสิทธิภาพ/คุณภาพในการจัดการศึกษาสามารถทัดเทียมกับหน่วยจัดอื่นของรัฐ 3. ประหยัดทรัพยากร	1. อาจจัดได้ไม่ตรงตามความประสงค์/รากเหง้าของตน/ชุมชน 2. ต้องร่วมกับหน่วยจัดอื่นในการรับผิดชอบคุณภาพการศึกษา

กรณีการจ้างจัด: อปท.จ้างผู้อื่นจัดการศึกษาให้

ข้อเด่น	ข้อด้อย
1. ประสิทธิภาพ/คุณภาพในการจัดการศึกษาสามารถทัดเทียมกับหน่วยจัดอื่นเพราะควบคุมได้โดยง่ายด้วย TOR 2. สิ้นเปลืองทรัพยากรน้อย 3. เป็นไปตามหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์	1. จัดได้ไม่ตรงตามความประสงค์/รากเหง้าของตน/ชุมชน หากควบคุมไม่ดีพอ 2. หาก อปท.มีผู้นำที่ไม่เข้มแข็งอาจทำให้การศึกษาของชุมชนล้มเหลวตามไปด้วย เพราะความไม่เข้าใจในระบบการจัด 3. ระบบการจัดมีความซับซ้อนเชิงความคิดและการปฏิบัติ

การดำเนินการดังกล่าวทั้งสามรูปแบบ มีประเด็นที่น่าสนใจคือ การกำหนดกฎหมายทั้งกฎหมายของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้สอดคล้อง และอาศัยช่องทางของกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นข้อบังคับสำหรับการจัดการในรูปแบบที่สามได้ ซึ่งลักษณะของการดำเนินการทั้งสามรูปแบบสามารถสรุปเป็นกรอบความคิดได้ดังนี้



กลุ่มเป้าหมายทางการศึกษา จะเป็นกลุ่มประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกสถานภาพร่างกายที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ดังนั้น กลุ่มเป้าหมายทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีทั้งเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ ทั้งในกลุ่มเป็นผู้มีโอกาส ด้อยโอกาส และขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองให้เป็นผู้ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

การจัดการศึกษาของท้องถิ่นจึงเป็นการดำเนินการให้เด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ได้พัฒนาทั้งศักยภาพและคุณภาพชีวิตของตนเองดังนี้

การศึกษาในระดับปฐมวัย เป็นการเตรียมความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาของเด็กก่อนวัยเรียน

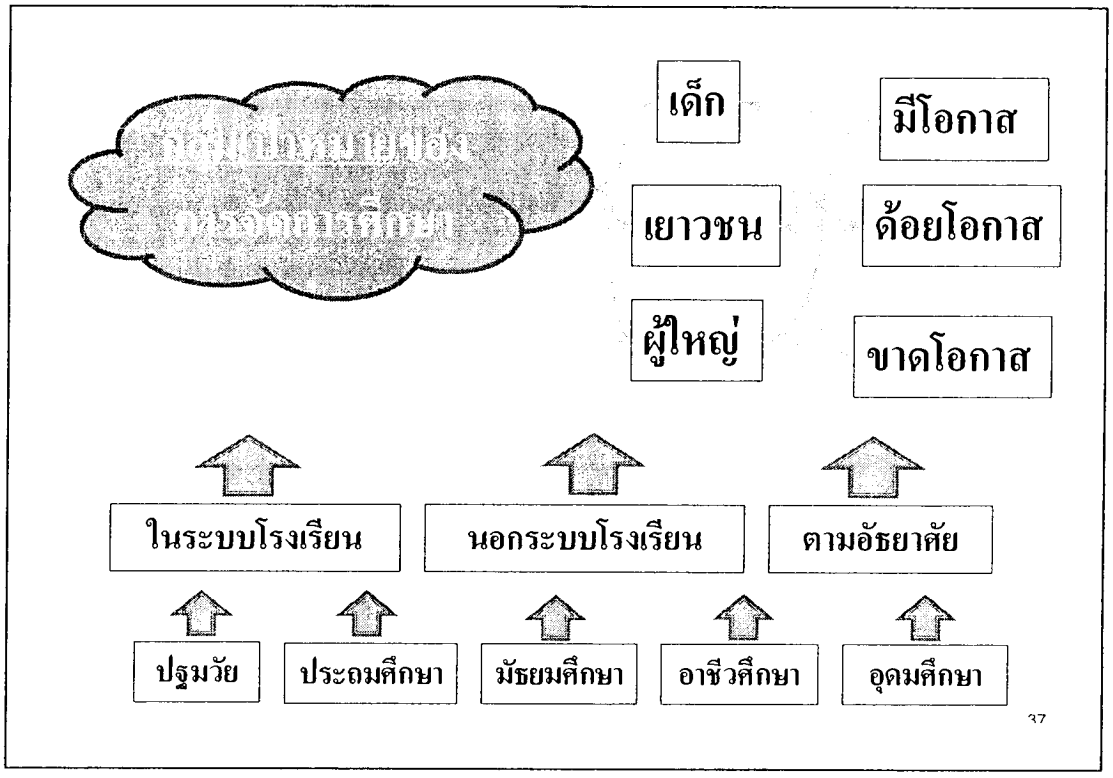
การศึกษาในระดับประถมศึกษา เป็นการเตรียมความพร้อมในการเป็นพลเมืองดีของท้องถิ่นทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม ที่ต่อเนื่องจากการศึกษาในระดับปฐมวัย

การศึกษาในระดับมัธยมศึกษา เป็นการเตรียมเด็กให้เป็นเยาวชนที่ดีของท้องถิ่น เป็นกำลังแรงงาน และเป็นทรัพยากรของท้องถิ่นในอนาคต

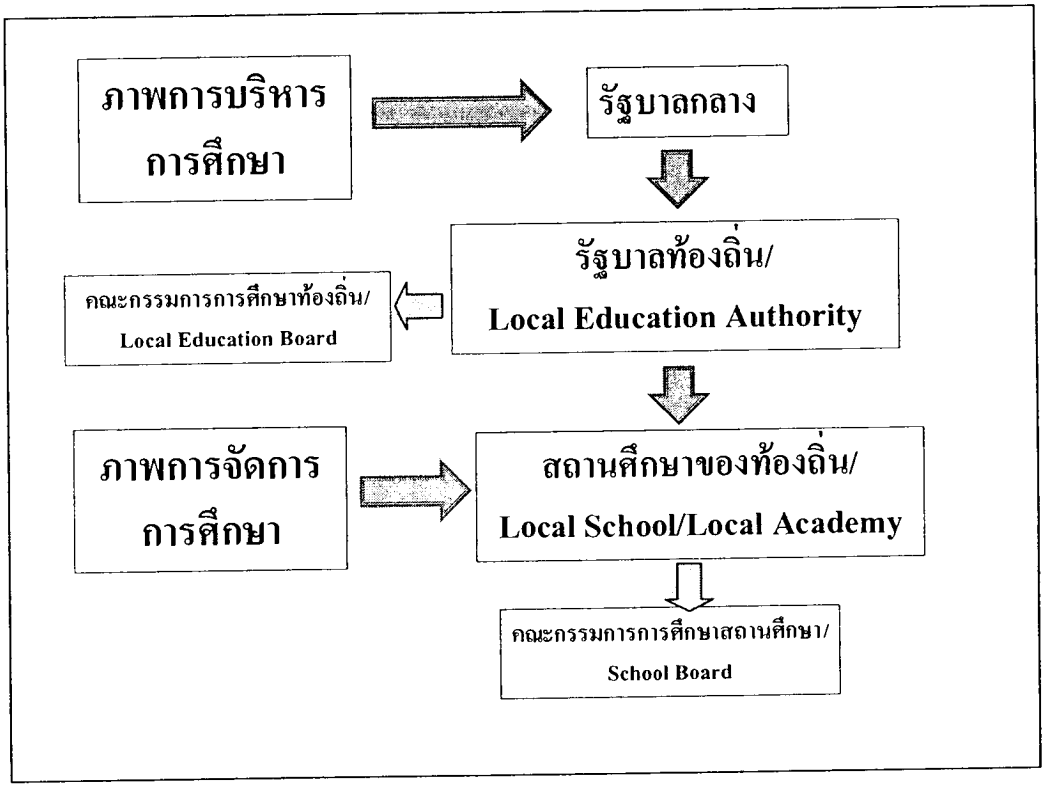
การศึกษานอกโรงเรียน เป็นการเตรียมผู้ใหญ่ของท้องถิ่นให้เป็นทุนมนุษย์ของท้องถิ่นและเป็นทรัพยากรในการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น

การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นเครื่องมือของท้องถิ่นในการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพของคนในท้องถิ่น

ลักษณะของการจัดการศึกษาให้กับกลุ่มเป้าหมายข้างต้นสามารถสรุปเป็นกรอบความคิดได้ดังนี้



โครงสร้างการบริหาร การดำเนินกระบวนการบริหารจะกระทำในรูปของคณะกรรมการ บริหารการศึกษามีที่มาจาการเลือกตั้งโดยมีกฎหมายรองรับ และมีหลากหลายระดับ ตั้งแต่ระดับกระทรวง จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงเรียน โดยทั้งหมดมีฐานอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ประชาชนชนในท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการตามแนวคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานของการกระจายอำนาจทางการศึกษาและการมีส่วนร่วมทางการศึกษาอย่างแท้จริง โดยมีภาพของโครงสร้างการบริหารการศึกษาเป็นดังนี้



ลักษณะของการบริหารการศึกษาโดยท้องถิ่น ควรเน้นปรัชญาของการจัดการศึกษาตามแนวคิดดังต่อไปนี้

1. เน้นปรัชญาการศึกษาเพื่อการพัฒนาความสามารถของทรัพยากรมนุษย์
2. เน้นการบริหารคุณภาพการศึกษา
3. เป็นการบริหารการมีส่วนร่วมทางการศึกษา
4. เน้นการบริหารการศึกษาแบบองค์รวม
5. เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้หลักการกระจายอำนาจ หลักการเพิ่มอำนาจหลักการมีส่วนร่วม และหลักการบริหารคุณภาพการศึกษา

ลักษณะของการจัดการศึกษา เป็นการจัดการศึกษาที่ควรเน้นประเด็นนโยบายของการจัดการศึกษาดังต่อไปนี้

1. เน้นการจัดการศึกษาบนฐานประวัติศาสตร์ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมชุมชน
2. เน้นการจัดการคุณภาพการศึกษา/คุณภาพสถานศึกษา
3. เน้นการจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
4. เน้นการจัดการศึกษาทั้งสามรูปแบบและตามแบบองค์รวม

5. เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้หลักการกระจายอำนาจ หลักการเพิ่มอำนาจหลักการมีส่วนร่วม และหลักการบริหารคุณภาพการศึกษา

การบริหารบุคลากร เป็นประเด็นของการบริหารที่เป็นปัญหามากที่สุด โดยเป็นการเดินตามแนวคิดการบริหาร "คน" จากแนวคิดการพัฒนาทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (SHCM : Strategic Human Capital Management) ที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระบวนการบริหารบุคลากรทางการศึกษารองรับอยู่แล้วและสามารถนำมาใช้ได้โดยอนุโลม เช่น

1. การจัดหาบุคลากรกระทำโดยใช้ กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ความก้าวหน้าของบุคลากร เป็นไปตามกฎหมายครู/บุคลากรทางการศึกษา นอกจากนี้ครู/บุคลากรทางการศึกษาจะต้องได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่องมากขึ้น

3. การจัดกิจกรรมในการบริหารบุคลากรเน้นความมั่นคง เกียรติยศ และศักดิ์ศรีของความเป็นครูและนักวิชาชีพครู

4. ในส่วนของการบริหารเงินเดือนและการจัดการครู/บุคลากรทางการศึกษา ท้องถิ่นและรัฐบาลกลางควรดำเนินการในลักษณะการดังนี้

ส่วนกลาง สนับสนุนงบเงินเดือน/ความก้าวหน้าของครู

ส่วนท้องถิ่น จัดสรรอัตรากำลัง/พัฒนา/สนับสนุนความก้าวหน้าของครู

สถานศึกษา จัดหา-ใช้อัตรากำลัง/พัฒนาความก้าวหน้าของครู

หลักสูตรและการสอน ในส่วนนี้ท้องถิ่นยังคงต้องใช้หลักสูตรจากส่วนกลาง เพราะเป็นกฎหมายบังคับที่มีที่มาจากสาระบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในส่วนของหมวด 4 ว่าด้วยการจัดการศึกษา หลักสูตร การสอนและการประเมินผล

ลักษณะของการบริหารหลักสูตรจึงยังคงอยู่ในลักษณะที่เป็นหลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรสถานศึกษาใช้กรอบหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2544 เป็นแกน

หลักสูตรแกนกลาง มาจากส่วนกลาง

หลักสูตรสถานศึกษามาจากโรงเรียน

"หลักสูตรสถานศึกษา" มีลักษณะเป็นหลักสูตรที่มาจากความต้องการของชุมชน (Community Curriculum) โดยที่กระบวนการสร้างและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษามาจากการมีส่วนร่วมโดย ตรงของชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Partners)

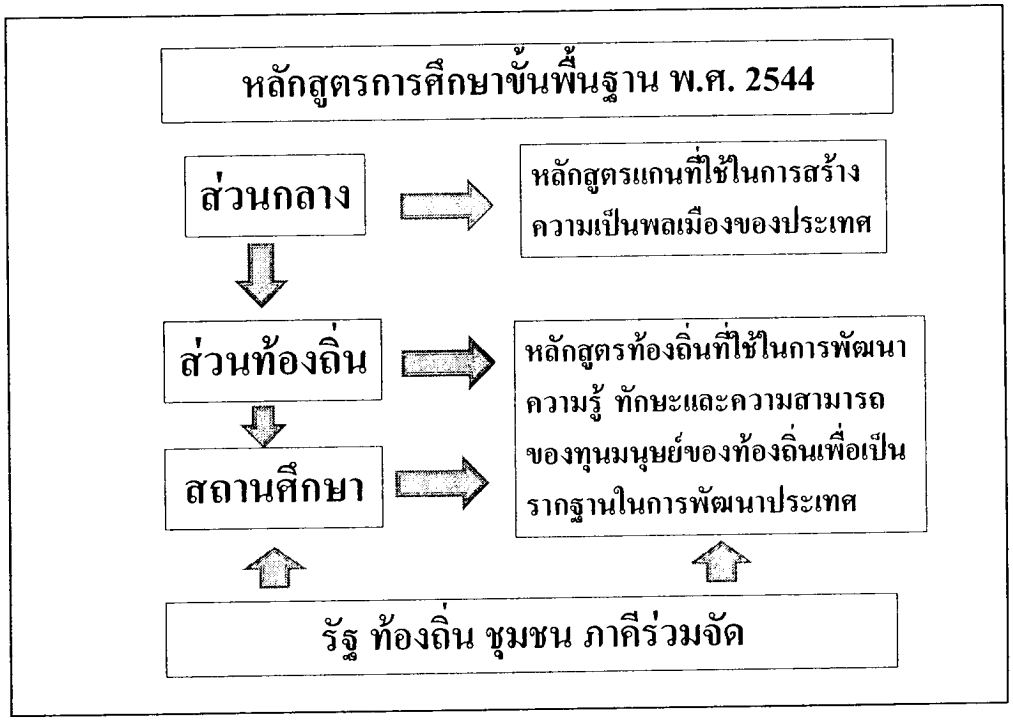
การพัฒนาหลักสูตรจะเน้นปรัชญาการศึกษาที่เน้นการพัฒนาคนบนฐานของหลักศาสนามากขึ้น การจัดการเรียนการสอนใกล้ชิดกับรากเหง้าและวัฒนธรรมของท้องถิ่นมากขึ้น

เนื้อหาของหลักสูตรสถานศึกษามาจากประวัติศาสตร์ท้องถิ่น วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่นอันเป็นรากเหง้าของท้องถิ่น แล้วจึงค่อยบูรณาการความรู้สากลเข้ามาเป็นส่วนผสมของการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ในที่สุด

การบริหารกิจกรรมของหลักสูตรสถานศึกษามาจากฐานความร่วมมือของชุมชน โดยการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวัดและประเมินผล เน้นการวัดและประเมินจากผลงานของผู้เรียนอันเป็นผลสะท้อนมาจากผลงานของครูและผู้บริหารอย่างแท้จริงมากขึ้น

ดังนั้น ภาพของการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน จึงมีลักษณะดังกรอบคิดข้างล่างนี้



ในส่วนของ**การบริหารงบประมาณ** ลักษณะของงบประมาณหลักในการบริหารจัดการศึกษามาจากภาครัฐ/ท้องถิ่นโดยจำแนกหมวดเงินงบประมาณและที่มาไว้ดังนี้

งบดำเนินการ มาจากภาครัฐหรือรัฐบาลกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ)

จัดสรรโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

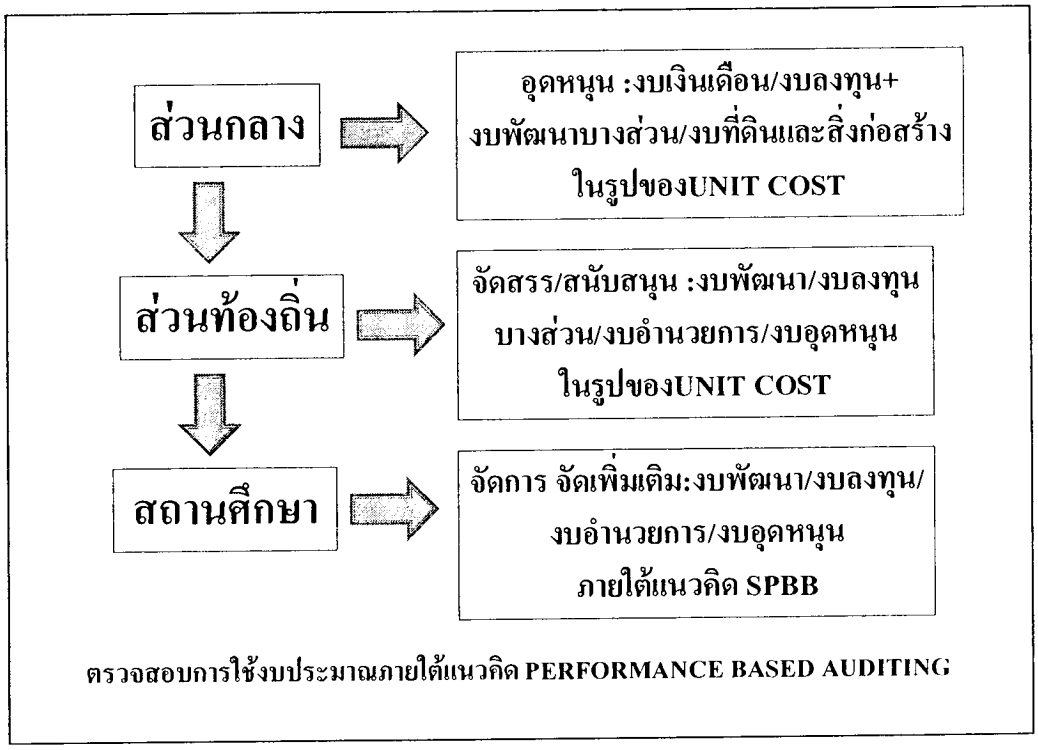
จัดการโดยสถานศึกษา

ตรวจสอบควบคุมโดยหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐ

งบลงทุน	จัดหาและจัดสรรโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	จัดการโดยสถานศึกษา
	ตรวจสอบควบคุมโดยหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐ
งบบุคลากร	จัดมาจากภาครัฐ
	จัดสรรและบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการและเป็นจริงในพื้นที่
	จัดการโดยสถานศึกษาเพื่อให้ตรงตามความต้องการของสถานศึกษาและแก้ไขปัญหาได้ถูกจุด
งบอุดหนุน	จัดมาจากภาครัฐ
	จัดสรรและบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน
	จัดการโดยสถานศึกษา
งบรายจ่ายอื่น	จัดมาจากภาครัฐ
	จัดสรรและบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน
	จัดการโดยสถานศึกษา

แนวคิดของการบริหารจัดการงบประมาณจึงเป็นการบริหารงบประมาณบนฐานคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์หรือ SPBB : Strategic Performance Based Budgeting Systemและดำเนินการตรวจสอบโดยระบบ Performance Auditing ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสและยุติธรรมตามมาในที่สุด

การดังกล่าวจะทำให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหาร/จัดการสินทรัพย์ และมีอิสระในการดำเนินการจัดหา/บริหาร/ควบคุม/ตรวจสอบสินทรัพย์ต่างๆ ได้ และเป็นการดำเนินการบริหารจัดการบนฐานของการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้เป็นหลักปฏิบัติในการบริหารจัดการได้อีกด้วย การดำเนินการดังกล่าวสามารถสรุปเป็นกรอบคิดได้ดังนี้



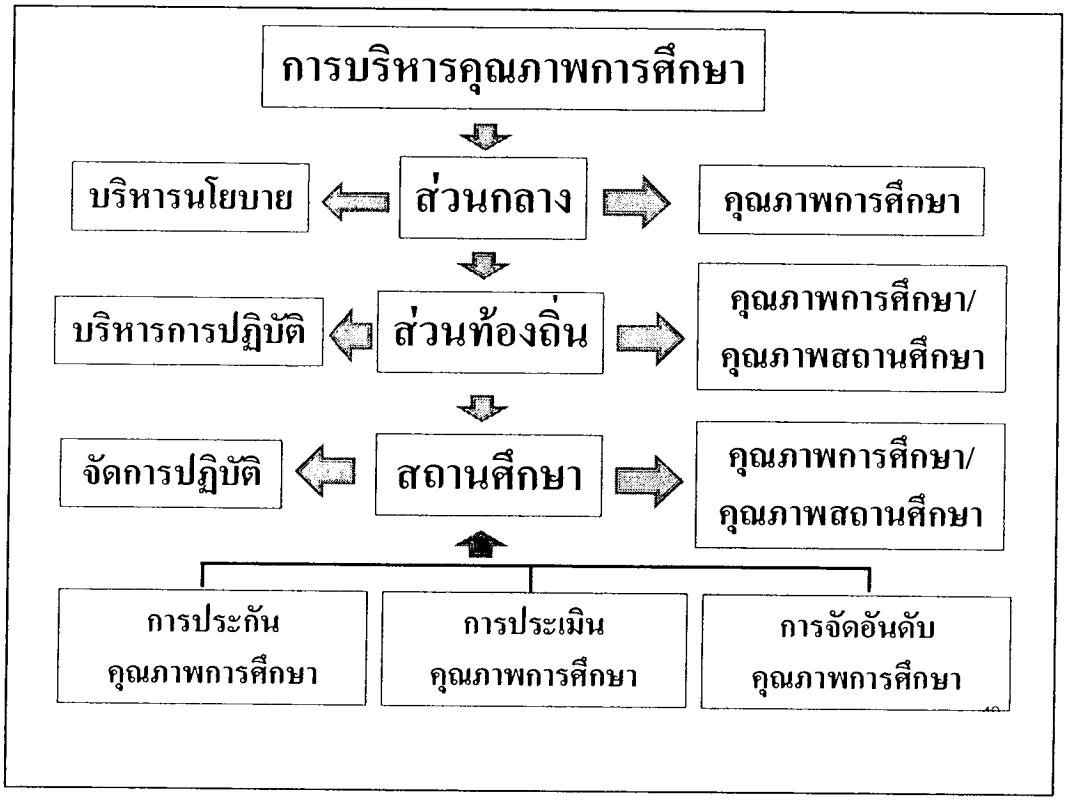
การบริหารคุณภาพการศึกษา เป็นการดำเนินกิจกรรมตามหลักการของ สมศ. ซึ่งต้องเป็นการใช้หลักเกณฑ์และมาตรฐานการศึกษาของชาติ ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหลักในการบริหารคุณภาพภายในสถานศึกษา และมีการตรวจสอบโดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐานของ สมศ.เป็นหลักในการประเมินคุณภาพภายนอกทำให้ระบบการบริหารคุณภาพการศึกษาดำเนินไปทั้งในระดับสำนักงานและสถานศึกษา ตามขั้นตอนต่างๆ คือ

การประกันคุณภาพการศึกษา (Quality Assurance) เป็นกิจกรรมในการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาและสถานศึกษาให้เกิดมีขึ้น

การประเมินคุณภาพการศึกษา (Quality Assessment /Quality Audit) (Internal Audit/ External Audit) เป็นการจัดกิจกรรมในการประเมินและสอบวัดคุณภาพการศึกษาและคุณภาพสถานศึกษาผ่านเกณฑ์และมาตรฐานในแต่ละระดับ

การจัดอันดับคุณภาพการศึกษา (Quality Accreditation) เป็นการจัดอันดับคุณภาพของการศึกษาและสถานศึกษาในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้ทราบและเชื่อมโยงไปถึงการตัดสินใจในการเข้ารับบริการการศึกษาของสถานศึกษา และเป็นการกระตุ้นและปลุกเร้าการพัฒนาคุณภาพของการศึกษาของบุคลากรในหน่วยจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการบริหารคุณภาพการศึกษาและคุณภาพสถานศึกษาข้างต้นจึงมีกรอบคิด ดังนี้



ดังนั้น รูปแบบของการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศไทยที่ควรจะเป็น จึงน่าที่จะมีลักษณะของการจ้างจัดการศึกษาในลักษณะที่ทำเป็น TOR และทำให้สถานศึกษามีลักษณะเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือ Chartered School ซึ่งจะทำให้คุณภาพการศึกษาและคุณภาพการศึกษาได้เป็นไปอย่างที่ชุมชนต้องการ โดยมีการปรับระบบการบริหารจัดการบุคลากรและงบประมาณในลักษณะที่เป็นส่วนกลางจัดหา ท้องถิ่นจัดสรร และโรงเรียน/สถานศึกษาเป็นผู้จัดการ กับใช้กฎหมายปัจจุบันเป็นเครื่องมือในการดำเนินการผ่านกระบวนการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างแท้จริง (ไม่ใช่กระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา-อย่างที่เป็นในปัจจุบัน) ทั้งในในการนำกฎหมายมาใช้ จะต้องมีการศึกษาเจตนาของกฎหมายอย่างละเอียดและลึกซึ้งโดยไม่อาศัยกระบวนการทางความรู้สึกเข้ามาใช้ในการตีความและปลงใจใช้

กระบวนการบริหารหลักสูตรและคุณภาพการศึกษา ยังคงเป็นไปตามเดิม เพราะมีกฎหมายระดับสูงมารองรับการปฏิบัติอยู่แล้ว

กระบวนการเรียนการสอนและการพัฒนาหลักสูตร จะเน้นความเป็นท้องถิ่นมากขึ้น ปรัชญาการศึกษาเน้นการพัฒนาคนบนฐานของหลักศาสนามากขึ้น การจัดการเรียนการสอนใกล้ชิดกับรากเหง้าและวัฒนธรรมของท้องถิ่นมากขึ้น การวัดและประเมินผลเน้นการวัดและประเมินผลงานตามสภาพจริง

กระบวนการบริหารจัดการบุคลากร เน้นการทำงานบนหลักการจัดการที่เน้นผลงานและการประเมินความก้าวหน้าตามผลงานที่เป็นสภาพจริง โดยการสนับสนุนงบเงินเดือนมาจากส่วนกลาง การจัดสรรมาจากท้องถิ่น และสถานศึกษากับชุมชนเป็นผู้จัดจ้าง ลักษณะการบริหารเน้นความเป็นวิชาชีพชั้นสูงมากขึ้น

กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณ เน้นการจัดการที่พื้นที่หรือสถานศึกษา โดยมีที่มาของงบประมาณสามก้อนคือ จัดจากส่วนกลาง จัดจากท้องถิ่น และสถานศึกษาจัดหาเอง ทั้งนี้การบริหารจัดการยังคงอยู่ภายใต้ความควบคุมของหน่วยตรวจสอบภายในจากภาครัฐ และการกำกับติดตามทั้งจากท้องถิ่นและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

กระบวนการบริหารระบบการศึกษา กระทำในรูปของคณะกรรมการที่มีกฎหมายรองรับ และมีหลากหลายระดับตั้งแต่ระดับกระทรวงจนถึงสถานศึกษา โดยที่บทบาทหลักจะตกอยู่กับคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School Board) และผู้บริหารสถานศึกษา (School manager) ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน กำหนดนโยบายโดยรวม ติดตาม กำกับ ดูแล และประเมินผลเท่านั้น

ระบบโรงเรียน แจกแจงเป็นระดับประถมศึกษา : มัธยมศึกษา ในลักษณะที่เป็น 6 : 6 ปี

ในรูปแบบของการจัดการศึกษาทั้งหมด บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริม กำหนดนโยบายโดยรวม และประเมินติดตามกำกับเท่านั้น โดยจะไม่เข้าไปก้าวก่ายอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาแต่อย่างใด แต่หากมีข้อผิดพลาดอย่างแรงเกิดขึ้นและมีโอกาสก่อให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาพรวมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น(LEA : Local Authority of Education) โดยตรงจะสามารถเข้าไปดำเนินการปรับแก้และส่งคืนให้กับคณะกรรมการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาในชุมชนนั้นๆ ทันทีที่ปรับแก้แล้วเสร็จ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบที่สามอันเป็นรูปแบบของการจ้างจัด จะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดกับการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยและประถมศึกษาซึ่งเป็นระดับการศึกษาที่ท้องถิ่นสามารถจัดกระทำได้เลยโดยไม่ต้องรอการถ่ายโอนภารกิจ เพราะสามารถจัดตั้งโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่มีลักษณะเป็น Chartered School ได้ในทุกสถานที่และอาศัยรูปแบบการจัดการศึกษาทั้งสามรูปแบบเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

เหตุที่เป็นเช่นนี้ เป็นเพราะว่า ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่แล้ว เพียงแต่แสวงหา "ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ" เข้ามาดำเนินการเชิงกลยุทธ์ก็จะทำให้สถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ และจะเป็นสิ่งดึงดูดให้บุคลากรในสถานศึกษาของรัฐได้มีโอกาสถ่ายโอนเข้ามาในฐานะที่เป็น Magnet School ในระดับท้องถิ่น ซึ่งทำให้การบริหารคุณภาพการศึกษาและคุณภาพสถานศึกษาเป็นไปตามกรอบมาตรฐานการศึกษาของชาติอีกด้วย

ในประเด็นนี้ รูปแบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในครั้งนี้จะทำให้บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนในประเด็นการบริหารคุณภาพการศึกษาและคุณภาพสถานศึกษา และสามารถกระทำได้โดยมิต้องมีการถ่ายโอนภารกิจให้ยุ่งยากอีกต่อไป หากแต่ต้องการความกล้าหาญทางการเมืองในการตัดสินใจดำเนินการ

นอกจากนี้ ผลของการจัดการศึกษาตามรูปแบบดังกล่าว จะยังเป็นเครื่องพิสูจน์ความถูกต้องของหลักการปกครองตนเองและหลักการพึ่งตนเอง ที่ปรากฏในสาระบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกประการหนึ่งด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรศึกษารูปแบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในรูปแบบที่ 3 ให้เข้าใจอย่างลุ่มลึกทั้งในเชิงหลักคิด หลักการ และหลักปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางการปฏิบัติ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจะทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารฉบับเดิมๆ และพิจารณาตราสาระบัญญัติตัวใหม่ให้สอดคล้องและเอื้อต่อการปฏิบัติ

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจะเร่งดำเนินการพัฒนาศักยภาพบุคลากรและองค์การของตนเองเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาและสังคมในอนาคต

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งปรับทัศนคติต่อกันในการดำเนินการบริหารการศึกษาและพัฒนาสังคมโดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ควรทำวิจัยลงลึกในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในแต่ละด้านทั้งในส่วนที่เป็นการจัดการทรัพยากรทางการศึกษาทุกองค์ประกอบ และการนำลักษณะการจัดการศึกษาทั้งสาม คือ การศึกษาในโรงเรียน นอกโรงเรียน และตามอัธยาศัย มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่นชุมชน

ควรวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นที่มีต่อรูปแบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในเชิงปริมาณ เพื่อทดสอบความคิดเห็นของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สารบัญ

		หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร		ก
สารบัญ		ธ
สารบัญตาราง		บ
สารบัญภาพประกอบ		ป
บทที่		
1	บทนำ	1
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	คำถามการวิจัย	2
	วัตถุประสงค์การวิจัย	2
	ขอบเขตการวิจัย	2
	นิยามศัพท์เฉพาะ	3
	ประโยชน์ที่คาดว่าได้รับจากการวิจัย	3
	กรอบแนวคิดการวิจัย	4
2	แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
	ตอนที่ 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	5
	ตอนที่ 2 แนวคิดและหลักการของการกระจายอำนาจ	11
	ตอนที่ 3 แนวคิดและหลักการของการมีส่วนร่วม	31
	ตอนที่ 4 รูปแบบและลักษณะการจัดการศึกษา	33
	ตอนที่ 5 การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ	57
	ตอนที่ 6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	64
3	วิธีดำเนินการวิจัย	67
	ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์เอกสาร	67
	ขั้นตอนที่ 2 การนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของประเทศไทย	68

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
4	บริบทของประเทศและบริบททางการศึกษาของประเทศไทย	70
	บริบทของประเทศ	70
	บริบททางการศึกษาของประเทศไทย	83
	ตอนที่ 1 บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	84
	ตอนที่ 2 บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2545	88
	ตอนที่ 3 การจัดการศึกษาของไทยในช่วง พ.ศ. 2540 – 2549	92
	ตอนที่ 4 การถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาลงสู่ท้องถิ่น	104
5	การจัดการศึกษาของต่างประเทศ	112
	ตอนที่ 1 การจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา	112
	ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาของประเทศฝรั่งเศส	139
	ตอนที่ 3 การจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์	166
	ตอนที่ 4 การจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น	192
	บทสรุปเชิงวิเคราะห์	237
6	การนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นสำหรับประเทศไทย	242
	สรุปรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น	256
7	สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	258
	สรุป	258
	อภิปรายผล	261
	ข้อเสนอแนะ	263
บรรณานุกรม		265

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	การเปรียบเทียบลำดับความสามารถในการแข่งขันและความสามารถในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย.....	40
2	แสดงอายุและระดับชั้นเรียนของนักเรียนในประเทศนิวซีแลนด์.....	179
3	สัดส่วนความรับผิดชอบงบประมาณระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น.....	214
4	สถิติจำนวนโรงเรียนของประเทศญี่ปุ่นจำแนกร้อยละ ตามประเภทและระดับ.....	217
5	สถิติครูของประเทศญี่ปุ่นจำแนกร้อยละตามประเภทและระดับโรงเรียน.....	218
6	จำนวนหน่วยกิตที่ต้องการสำหรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู.....	220
7	เงินเดือนของครูญี่ปุ่น.....	222
8	รายวิชาและจำนวนคาบเรียนมาตรฐานสำหรับชั้นประถมศึกษา.....	224
9	รายวิชาและจำนวนคาบเรียนมาตรฐานสำหรับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น.....	225
10	อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารการศึกษาแต่ละระดับ.....	229
11	หน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นและผู้บริหารโรงเรียน.....	235

สารบัญภาพประกอบ

ภาพประกอบ		หน้า
1	กรอบแนวคิดในการวิจัย	4
2	ระดับการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Arnstein	31
3	องค์ประกอบของระบบการจัดการศึกษา	100
4	แสดงการบริหารงานการศึกษาของรัฐบาลกลาง	117
5	โครงสร้างกระทรวงการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา	120
6	แนวทางการได้มาของคณะกรรมการการศึกษามลรัฐกับศึกษาธิการมลรัฐ	124
7	ระบบการศึกษาของประเทศอเมริกา	138
8	โครงสร้างของการศึกษาตั้งแต่เด็กเล็กถึงมัธยม	143
9	ตำแหน่งของผู้แทนของส่วนกลาง	158
10	โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด	202
11	โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล	204
12	โครงสร้างองค์กรระดับสถานศึกษา	207
13	ขั้นตอนการแต่งตั้งและโยกย้ายครู	219
14	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนถิ่นด้านการศึกษา	231
15	บทบาทในการสนับสนุนด้านการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ ฯ กับกระทรวงมหาดไทยของประเทศญี่ปุ่น	233
16	ลักษณะการจัดการศึกษาตามบทบาทที่ได้รับ	244
17	แนวคิดการจัดการศึกษาเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน	245
18	รูปแบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	246
19	การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	247
20	ลักษณะการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	249
21	กลุ่มเป้าหมายของการจัดการศึกษา	250
22	ลักษณะการบริหารและการจัดการศึกษา	251
23	การพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2544	253

สารบัญภาพประกอบ (ต่อ)

24 แนวคิดในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 255
25 แนวคิดการบริหารคุณภาพการศึกษา..... 256

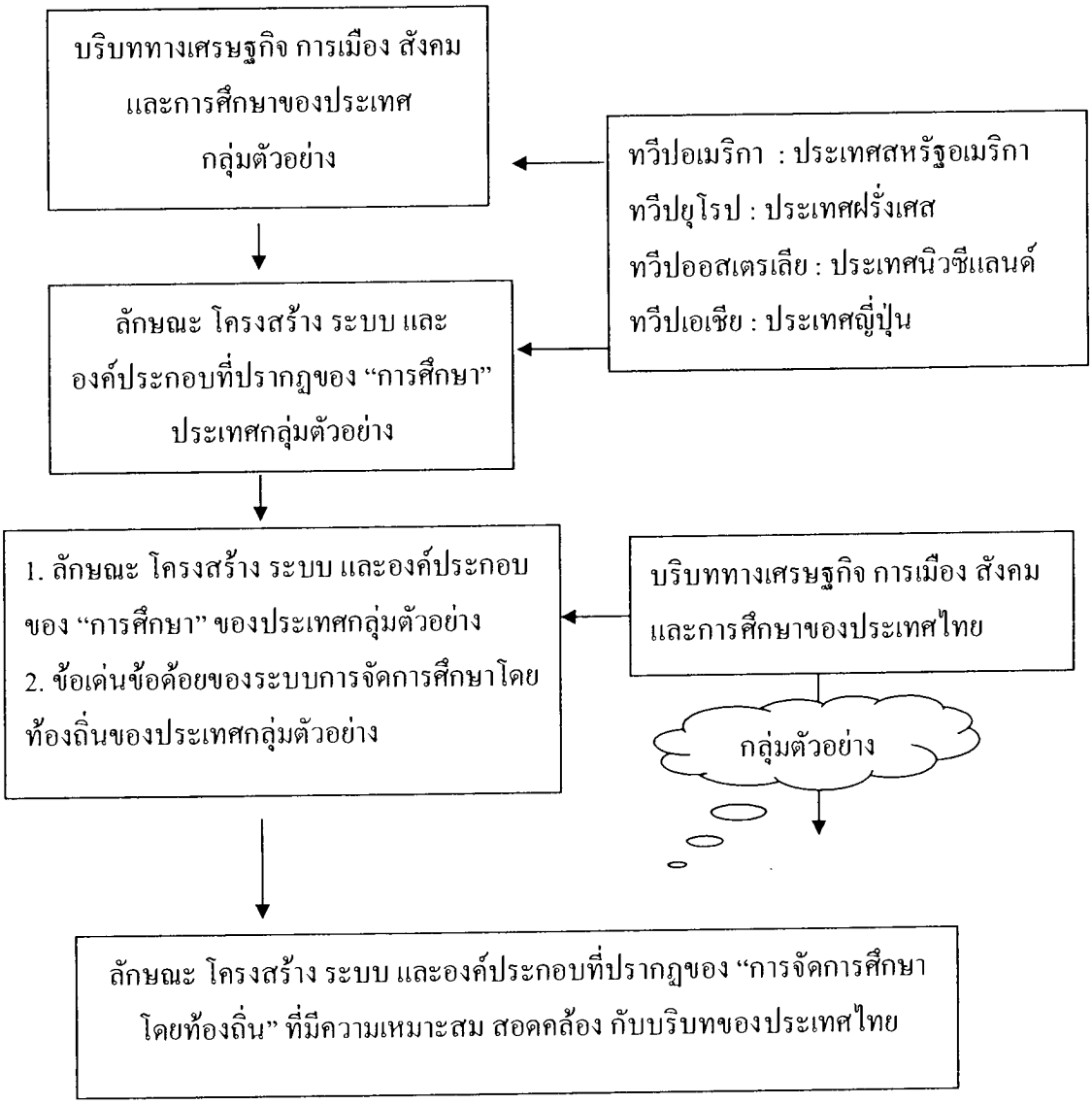
บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญในปัจจุบัน สืบเนื่องจากมีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และฉบับปรับปรุง พุทธศักราช 2545 ที่อนุวัติให้สอดรับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับว่าเป็นการแสดงถึงความชัดเจนของการจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีการเน้นโครงสร้าง ปฏิรูปองค์การ ปฏิรูปการบริหารจัดการและปฏิรูปการเรียนรู้ โดยการดำเนินการทั้งหลายทั้งปวงเพื่อทำให้เกิดการปฏิรูปที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาให้มีคุณภาพอย่างยั่งยืน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ารูปแบบการบริหารการศึกษาโดยท้องถิ่นของไทยยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน แม้สาระบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และฉบับปรับปรุง พุทธศักราช 2545 ก็เป็นเพียงกำหนดว่ารูปแบบการจัดการศึกษาสามารถดำเนินการได้ในสามรูปแบบคือ การศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งเป็นการกำหนดแบบกว้างๆ ที่มิได้จำเพาะเจาะจงว่าองค์กรใดควรมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในรูปแบบใด ประกอบกับมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งหมายรวมเอาการจัดการศึกษาเข้าไปดำเนินการด้วย จึงก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาระหว่างหน่วยงานต้นสังกัดเดิมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ

ประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งประเทศไทยได้นำรูปแบบการปกครองมาประกอบใช้นั้น ต่างก็มีรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นที่มีความชัดเจนอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของโลก ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประเทศจากทวีปอเมริกา ทวีปยุโรป ทวีปเอเชีย หรือทวีปออสเตรเลีย ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในแต่ละทวีป ได้มีการพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของพลเมืองจนนำไปสู่การเป็นผู้นำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของโลก ดังนั้นต้นแบบในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจึงทำการศึกษาบริบทและการบริหารการศึกษาโดยท้องถิ่นจากประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ โดยนำมาศึกษาเชิงเปรียบเทียบ เพื่อสังเคราะห์นำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในการนี้ทำให้บทบาทการชี้นำท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 2
แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เป็นการนำเสนอกรอบความคิดในการกำหนดรูปแบบการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่วางอยู่บนฐานของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการศึกษาตามนัยของสาระบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยกำหนดเป็นหัวข้อได้ดังนี้

ตอนที่ 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 2 แนวคิดและหลักการของการกระจายอำนาจ

ตอนที่ 3 แนวคิดและหลักการของการมีส่วนร่วม

ตอนที่ 4 รูปแบบและลักษณะการจัดการศึกษา

ตอนที่ 5 การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ

ตอนที่ 6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รายละเอียดของวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

ตอนที่ 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในด้านการศึกษาที่จะต้องมีการถ่ายโอนพันธกิจทางการศึกษาไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายละเอียดบางประการที่น่าสนใจ ดังนี้

1. หลักการตามกฎหมาย

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43, มาตรา 289

มาตรา 43 รัฐต้องจัดการศึกษาให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

มาตรา 289 กำหนดว่าการจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41, มาตรา 42

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงศึกษาการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา และมีหน้าที่ในการส่งเสริม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา

1.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542 มาตรา 16, 17, 18, 19, 33

มาตรา16, 17, 18

แผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการดังนี้

1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลากำหนด คือ

1.1 ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

1.2 ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผลกระทบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

1.3 ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรก อาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลา 4 ปี (มาตรา30)

คำว่า "ถ่ายโอน" เริ่มปรากฏในมาตรา 30(1) ของกฎหมายฉบับนี้ ที่ให้ถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่และเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อน หรือเป็นภารกิจที่รัฐดำเนินการอยู่ในเขตของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มีข้อยุติอยู่ในมาตรา 30(2) ที่กำหนด

ขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่าง รัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน

ข้อสังเกต "บริการสาธารณะ" ที่ว่านี้ ในความหมายอย่างกว้างน่าจะหมายถึง บริการสาธารณะสามัญทั่วไป ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ โดยไม่น่าจะรวมถึงบริการสาธารณะด้าน "การจัดการศึกษา" ซึ่งเป็น "บริการสาธารณะทางปกครองและวัฒนธรรมของชาติ" ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างเจาะจงว่าให้ "รัฐจัดหรือต้องจัด"

1.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

มาตรา 21 กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสานส่งเสริมสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ให้ไว้ ณ วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2547

1.6 มติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548

ข้อเสนอของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถ่ายโอนตามแผนต่อไปโดยจำกัดจำนวนสถานศึกษาที่ถ่ายโอน

1.7 มติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548

มติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 พ.ย.48 เห็นชอบในหลักการแนวทางการถ่ายโอนสถานศึกษาที่ คณะกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอคือ

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับ โอนได้ไม่เกิน 3 โรงเรียน ระดับมัธยมศึกษา ตอนปลายไม่เกิน 1 โรงเรียน และอีก 2 โรงเรียน อาจเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษาหรือโรงเรียนขยายโอกาส

2) เมืองพัทยาและเทศบาลที่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน 2 โรงเรียน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษาหรือโรงเรียนขยายโอกาส

3) เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 1 โรงเรียน ในระดับประถมศึกษา

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติให้การถ่ายโอน เป็นไปด้วยความสมัครใจของสถานศึกษาอันประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษาและครูฝ่ายหนึ่ง คณะกรรมการสถานศึกษา

อีกฝ่ายหนึ่ง ทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องสมัครใจด้วยเสียงข้างมาก หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สมัครใจให้ยุติการประเมินความพร้อม เพื่อถ่ายโอนสถานศึกษานั้น ซึ่งการแก้ไขกฎกระทรวงให้เป็นไปตามมติดังกล่าวอยู่ระหว่างการดำเนินการ

กรณีที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการประเมิน คณะรัฐมนตรีได้กำหนดหลักการให้การถ่ายโอนบุคลากรบนพื้นฐานความสมัครใจไว้ดังนี้

1) บุคลากรสมัครใจ ให้ตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคลไปสังกัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

2) บุคลากรไม่สมัครใจ ให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปนี้แต่ไม่เกิน 2 ปีการศึกษา เมื่อไม่ประสงค์จะโอนก็ให้กลับไปสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ โดยให้อัตราตามตัวไป

ในกรณีมีอัตราที่ขาดอันเนื่องมาจากการถ่ายโอน รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณหรืออัตราเพื่อบรรจุทดแทนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ กระทรวงศึกษาธิการ แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรด้านการศึกษาไปสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้นำเสนอหลักเกณฑ์ต่อ คณะกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่น และ คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา ดังนี้

1) หลักการ "สถานศึกษาไป บุคลากรสมัครใจ อัตราตามตัวไป" ให้ กระทรวงศึกษาธิการ เกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับกรอบอัตรากำลังตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ก่อนการถ่ายโอน

2) ให้สอบถามความสมัครใจครู ผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา และให้ดำเนินการย้ายสับเปลี่ยน ตามความประสงค์ของบุคลากรได้ก่อนการถ่ายโอน กรณีบุคลากรไม่สมัครใจให้เลือกดำเนินการได้ 3 แนวทาง คือ

2.1 ขอย้ายไปสถานศึกษาอื่นของ กระทรวงศึกษาธิการ

2.2 ช่วยราชการในสถานศึกษาเดิม ที่ถ่ายโอนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ไม่เกิน 2 ปี การศึกษา ผู้มีอายุราชการที่เหลือ 5 ปี สามารถช่วยราชการได้จนเกษียณอายุราชการ เมื่อครบกำหนดการช่วยราชการแล้วหากไม่ประสงค์จะโอน ก็ให้กลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้

2.3 ขอเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด โดยมีเงินชดเชย ถ้ารัฐบาลมีนโยบาย

3) ในกรณีมีอัตราที่ขาดอันเนื่องมาจากการถ่ายโอน รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณหรืออัตราให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ กระทรวงศึกษาธิการ แล้วแต่กรณี

4) สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของบุคลากรที่ถ่ายโอน ต้องไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม

5) ให้มีคณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษา ในระดับกระทรวง และระดับจังหวัด โดยให้มีผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาร่วมเป็นกรรมการด้วย

6) บุคลากรด้านการศึกษาที่ถ่ายโอนให้ครอบคลุมข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ทั้งที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณเพื่อเป็นหลักประกัน โดยเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างลูกจ้างชั่วคราว ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสัญญาจ้าง เมื่อมีความจำเป็นต้องจ้างบุคลากรในตำแหน่งดังกล่าวต่อ ให้พิจารณาจ้างผู้ปฏิบัติงานเดิมก่อน

1.8 ร่างกฎกระทรวง (ฉบับที่....) พ.ศ..... ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 พ.ย.48 ให้เพิ่มข้อความ ต่อไปนี้เป็นวรรคสามของข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมฯ

"การขอรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามวรรคหนึ่ง **ให้ระบุชื่อสถานศึกษาที่จะขอรับโอนและเสนอหลักฐานที่แสดงถึงความสมัครใจด้วยเสียงข้างมากของครูและผู้บริหารสถานศึกษาฝ่ายหนึ่ง และคณะกรรมการสถานศึกษา อีกฝ่ายหนึ่ง ให้โอนสถานศึกษาแห่งนั้น** ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การเสนอหลักฐานที่แสดงความสมัครใจอาจเสนอพร้อมกับการยื่นคำขอรับการประเมินความพร้อมหรือก่อนที่การประเมินความพร้อมจะแล้วเสร็จก็ได้"

ให้ยกเลิกข้อความในข้อ 7 (กำหนดให้ยื่นคำขอต่อส่วนราชการก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ไม่น้อยกว่า 180 วัน ซึ่งท้องถิ่นต้องยื่นคำขอ ภายใน 15 พฤศจิกายน 2548) และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ในปีการศึกษา 2549 กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอรับการประเมินได้ภายในเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน ก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษา (ประมาณ วันที่ 15 มกราคม 2549) และให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการให้เสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันได้รับคำขอเมื่อมีกฎกระทรวงในหลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงใหม่ต่อไป..

2. แนวทางการดำเนินงานการถ่ายโอนปีการศึกษา 2549

ในปีการศึกษา 2549 กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอรับการประเมินได้ภายในเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน ก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษา (ประมาณ วันที่ 15 มกราคม 2549) และให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการให้เสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันได้รับคำขอ เมื่อมีกฎกระทรวงในหลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงใหม่ต่อไป

3. ผลกระทบของการถ่ายโอน

3.1 ด้านสถานศึกษา

1) หลักการและระบบบริหารจัดการศึกษา ตามที่กฎหมายปฏิรูปการศึกษาวางไว้จะหายไป จะมีการเปลี่ยนโครงสร้างระบบบริหารจัดการศึกษาจาก กระทรวงศึกษาธิการไปสู่ กระทรวงมหาดไทย

2) ความเป็น "นิติบุคคล" ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะสิ้นสุดลงโดยจะเปลี่ยนเป็นโรงเรียนภายใต้การบริหารจัดการควบคุมบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโดย กระทรวงมหาดไทย

3.2 ด้านตัวบุคลากร

1) หลักการและระบบบริหารงานบุคคล ตามที่กฎหมายปฏิรูปการศึกษาวางไว้จะหายไป จะมีการเปลี่ยนโครงสร้างระบบบริหารงานบุคคลจาก กระทรวงศึกษาธิการไปสู่ กระทรวงมหาดไทยที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานในคณะกรรมการกลางของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกคณะ (5 คณะ) และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ระดังจังหวัด ทุกคณะ (3 คณะ) ยกเว้นจังหวัดชลบุรี เพิ่ม คณะกรรมการเมืองพัทยาอีก 1 คณะ

2) ความเป็น "ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา" จะสิ้นสุดลงโดยจะเปลี่ยนเป็น "พนักงานส่วนท้องถิ่น" อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ การจะถ่ายโอน "ข้าราชการครู" ในสังกัด กระทรวงศึกษาธิการไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความจำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์กลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นรองรับเสียก่อน

4. แนวทางแก้ไขในปัจจุบัน

แนวทางแก้ไขปัญหา จะต้องแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่บัญญัติกำหนดให้โอนภารกิจบริการสาธารณะ

ด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้ "รัฐ" เป็นผู้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงไม่มีความจำเป็นต้องถ่ายโอนโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขยายการจัดการศึกษาที่มีอยู่เดิมหรือจัดตั้งสถานศึกษาของตนเองขึ้นใหม่ก็ย่อมมีสิทธิ์ที่จะกระทำได้อยู่แล้วตามกฎหมาย

หากจะให้เรื่องนี้ยุติลง ก็จำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่บัญญัติกำหนดให้โอนภารกิจบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ ไปให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้ "รัฐ" เป็นผู้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงไม่มีความจำเป็นต้องถ่ายโอนโรงเรียน ใน สพท.ไปให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขยายการจัดการศึกษาที่มีอยู่เดิม หรือจัดตั้งสถานศึกษาของตนเองขึ้นใหม่ ก็ย่อมมีสิทธิที่จะกระทำได้อยู่แล้วตามกฎหมาย

ตอนที่ 2 แนวคิดและหลักการของการกระจายอำนาจ

วุฒิสาร ตันไชย ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในบทความชื่อการกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ (http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm access on 4 March 2007) มีใจความส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 กำหนดว่า "รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น" นอกจากนี้ในการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่า มาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

เพื่ออนุวัตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of Power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Decentralization of Power) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการและการอำนวยประโยชน์ได้

ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยการด้านต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั่วถึง และรวดเร็ว และประการสำคัญอีกประการหนึ่งเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

รูปแบบและทิศทางการกระจายอำนาจ: อดีต และปัจจุบัน ในประเด็นของการกระจายอำนาจต่อไปนี้ จรัส สุวรรณมาลา ได้นำเสนอความคิดไว้ในบทความของท่านชื่อ การกระจายอำนาจ...กระแสสากล อันได้มาจากเวบไซต์ http://www.polsci.chula.ac.th/pa/charas.htm ซึ่งเข้าถึงเมื่อ 4 มีนาคม 2007 มีใจความบางตอน ดังนี้

หากพิจารณาแบบแผนของการกระจายอำนาจนับตั้งแต่ยุคดั้งเดิมมาจนถึงยุคปัจจุบันก็อาจจัดแบ่งพัฒนา การของการกระจายอำนาจในประเทศต่าง ๆ ออกได้เป็น 3 ระยะคือ (1) ยุคองค์กรชุมชนอาสาสมัคร (2) ยุคการสร้างรัฐสวัสดิการ (3) และยุคการจัดการในระบบตลาด

ในยุคแรกๆ ของการปกครองท้องถิ่นนั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นยุคของสังคมชุมชนดั้งเดิม ซึ่งยังไม่มีการจัดระบบการปกครองแบบเป็นทางการ ในชุมชนเหล่านี้ย่อมต้องมีการจัดระบบชุมชน ในด้านการตั้งถิ่นฐาน การคมนาคม การเฝ้าระวังภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือแม้กระทั่ง การร่วมแรงช่วยเหลือกันประกอบอาชีพ การสร้างบ้านเรือน และการมีและใช้ทรัพยากร บางประเภทร่วมกัน เช่น แหล่งน้ำ ป่าไม้ ศาสนสถาน ฯลฯ เป็นต้น ชุมชนต่างๆ มักจะจัดทำ กิจกรรมเหล่านี้โดยการจัดตั้งองค์กรชุมชนแบบอาสาสมัคร มีผู้นำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และ มีการร่วมกันออกทรัพย์หรือแรงงานตามความสมัครใจ เพื่อจัดทำกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ชุมชนหนึ่งๆ อาจมีองค์กรชุมชนหลายๆ องค์กร แต่ละองค์กรก็มีหน้าที่เฉพาะด้าน เช่น กรรมการวัด กรรมการมัสยิด (มีหน้าที่เฉพาะกิจกรรมของวัด หรือมัสยิด) กรรมการเหมืองฝาย (มีหน้าที่เฉพาะ เรื่องเหมืองฝาย) กรรมการสร้างถนนสายหนึ่งสายใด (มีหน้าที่เฉพาะการสร้างถนนสายนั้นๆ) องค์กรเหล่านี้อาจมีอยู่ชั่วคราว หรือมีอายุยืนยาวหลายปีก็ได้ ตามแต่ลักษณะของกิจกรรม ที่รับผิดชอบ แต่ละท้องถิ่นอาจมีองค์กรชุมชนในรูปแบบที่แตกต่างกัน และกิจกรรมที่ดำเนินการ ก็อาจแตกต่างกันออกไปตามสภาพของชุมชนนั้นๆ ทั้งนี้เพราะไม่มีการกำหนดเป็นหลักการ หรือ เป็นกฎหมายให้ต้องจัดทำเรื่องนั้นเรื่องนี้ ไม่มีอำนาจรัฐในการบังคับดำเนินการใดๆ และไม่มีฐานะ เป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด เว้นแต่ในระยะหลังๆ นี้เท่านั้นที่มีการจัดตั้งองค์กรชุมชนในรูปของ สมาคมต่าง ๆ ขึ้น และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในยุคของการสร้างรัฐสวัสดิการนั้น น่าจะเริ่มต้นในยุโรปเมื่อประมาณทศวรรษที่ 1940s หลังจากที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการพัฒนาให้เป็นสถาบันทางการเมือง การปกครองที่เป็นทางการ มีการรับรองสิทธิการปกครองตนเองของชุมชนโดย กฎหมายรัฐธรรมนูญมีการจัดองค์กรแบบเป็นทางการสมัยใหม่ และมีหน้าที่ความรับผิดชอบตาม กฎหมายที่ชัดเจนแล้วนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 1800 เป็นต้นมา ในระยะแรกๆ นั้น หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นมีหน้าที่ตามกฎหมายเพียงไม่กี่เรื่อง แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปหน่วยการปกครองท้องถิ่น ถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่รับผิดชอบในเรื่อง“สวัสดิการชุมชน” ซึ่งดูเหมือนจะขยายขอบเขต ออกไปเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังทศวรรษที่ 1940 เป็นต้น มานั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่น ในประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกามีภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะในชุมชนอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่เรื่อง การศึกษา สาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง สิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย ความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสงบเรียบร้อย ไปจนถึงเรื่องการวางผังเมือง การจัดการเกี่ยวกับ การใช้ที่ดินในชุมชน ฯลฯ และท้ายที่สุดก็เป็นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ การส่งเสริมการลงทุนและ การจ้างงานในชุมชน ภารกิจเหล่านี้ส่วนหนึ่งถ่ายโอนมาจากรัฐบาลในระดับชาติ/ภูมิภาค

การเพิ่มขึ้นของภารกิจทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องปรับโครงสร้างและระบบการบริหารงานให้ทันสมัย ระบบราชการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วโลกขยายตัวอย่างรวดเร็ว พร้อมกันนั้นก็นำเอาหลักการบริหารสมัยใหม่ เช่นการวางแผน การวางผังเมือง การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินการคลัง ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นการเสริมสร้างระบบราชการของท้องถิ่นให้เข้มแข็ง สามารถทำหน้าที่ในด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในยุครัฐสวัสดิการนั้น ภาครัฐบาลขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1940s เป็นต้นมา แต่เมื่อถึงยุคเศรษฐกิจถดถอยในปี 1970s รัฐบาลทุกระดับก็ประสบกับปัญหาวิกฤติการณ์ทางการคลัง เพราะไม่มีรายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งมีภาระที่จะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก กล่าวเฉพาะในส่วนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ส่วนหนึ่งได้ประสบกับปัญหาวิกฤติการณ์ทางการคลังมาก่อนปี 1970s แล้ว ทั้งนี้เพราะในยุคหลังๆ นี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ต้องพึ่งพาเงินโอน (เงินอุดหนุนประเภทต่างๆ รายได้จากภาษีร่วม และอื่นๆ) จากรัฐบาลระดับชาติ/ภูมิภาคในสัดส่วนที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากฐานรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่คือภาษีทรัพย์สินซึ่งมีอัตราการขยายตัวที่จำกัด และมักจะหดตัวอย่างรวดเร็วในยุคเศรษฐกิจถดถอย ในขณะที่ภาระด้านรายจ่ายของท้องถิ่นจะยิ่งเพิ่มสูงขึ้นตามอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ และเมื่อถึงยุคเศรษฐกิจหดตัวก็ไม่ได้ช่วยชะลอสภาวะรายจ่ายลงได้ หากแต่จะยิ่งเพิ่มขึ้น เฉพาะอย่างยิ่ง รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ยากไร้ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลระดับชาติประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางการคลัง หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามจำนวนที่เคยได้รับ วิกฤติการณ์ทางการคลังในภาครัฐบาลยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อประชาชนในบางประเทศ เช่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา เป็นต้น เริ่มทำการประท้วงเรื่องการขาดประสิทธิภาพของภาครัฐบาล โดยการไม่ยอมจ่ายภาษี (Tax revolt) และพยายามผลักดันให้ภาครัฐบาลปฏิรูประบบการบริหารโดยเร่งด่วน

ในยุคหลังสุด ซึ่งเริ่มต้นจากทศวรรษที่ 1970s เป็นต้นมานั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นยุคของการกระจายอำนาจสู่ระบบตลาด แนวความคิดหลักของการปฏิรูปการบริการจัดการภาครัฐบาลในยุค 1980-1990s นั้นมีแกนกลางอยู่ที่การถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะจากองค์กรในภาครัฐไปสู่ระบบตลาด ดูเหมือนว่าภาครัฐบาลจะยอมรับข้อตำหนิที่ว่าภาครัฐบาลมีขนาดใหญ่โตเกินความจำเป็น ทำให้มีรายจ่ายที่ไม่จำเป็นจำนวนมาก ดังนั้นภาครัฐบาลจึงเริ่มคิดหาวิธีการที่จะลดขนาดของภาครัฐบาลลง ตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นออกไป หาวิธีการจัดบริการที่ประหยัดได้ผลดี และเป็นที่พอใจของผู้ใช้บริการมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ในช่วงหลังปี 1970s เป็นต้นมานั้น มีความแตกต่างกันมากพอสมควร ทั้งนี้เพราะแต่ละประเทศมีพัฒนาการของการกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน อีกทั้งมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศในยุคหลังปี 1970s ที่แตกต่างกันออกไป ในความหลากหลายนี้อาจจำแนกทิศทางการกระจายอำนาจของประเทศต่าง ๆ ออกได้เป็น 6 ลักษณะ คือ

1. การกระจายอำนาจจากรัฐบาลระดับชาติ-ภูมิภาค ไปสู่รัฐบาลระดับล่าง ประเทศ ที่จัดอยู่ในกลุ่มแรกนี้มีจำนวนมากที่สุด ประกอบด้วยประเทศที่ในเอเชีย อัฟริกาส่วนใหญ่ เช่น ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย อินเดีย ศรีลังกา อียิปต์ อัฟริกา เคนยา ฯลฯ เป็นต้น ประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่กำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากสร้างระบบการ ปกครองและระบบเศรษฐกิจในระดับชาติให้เข้มแข็ง ไปสู่การวางรากฐานการปกครองและระบบเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจในกลุ่มประเทศเหล่านี้จึงมีทั้งส่วนที่เป็นการกระจายอำนาจในภาครัฐบาล (การถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ และทรัพยากรจากรัฐบาลระดับชาติไปยังหน่วยการปกครองระดับล่าง) และการกระจายอำนาจในภาคเศรษฐกิจ (การกระจายฐานการผลิตและบริการที่ทันสมัยจากเมืองศูนย์กลางไปยังเมืองภูมิภาคและท้องถิ่นระดับล่าง) พร้อมๆ กันไป

การกระจายอำนาจในกลุ่มประเทศเหล่านี้นับเป็นเงื่อนไขสำคัญของกระบวนการพัฒนาทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการเริ่มต้นด้วยการสร้างรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองแบบรวมศูนย์นั้นอาจมีความได้เปรียบสูงสุดเพียงระยะแรกเท่านั้น เมื่อเวลาผ่านไปก็พบว่าการรวมศูนย์ทางการเมืองและเศรษฐกิจจะกลายเป็นข้อจำกัดของการเจริญ เติบโตอย่างเห็นได้ชัดเจน ดังนั้น การกระจายอำนาจในประเทศเหล่านี้จึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียร์ (นอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ค ฟินด์แลนด์) ซึ่งเป็นรัฐสวัสดิการ และประเทศฝรั่งเศส อิตาลี สเปน โปตุเกส ก็มีการกระจายอำนาจภายในภาครัฐบาลอย่างกว้างวางเช่นเดียวกัน ประเทศในกลุ่มนี้เคยมีรัฐบาลระดับชาติที่มีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางมาเป็นเวลาช้านาน แม้ว่าประเทศเหล่านี้ได้มองเห็นปัญหาของการรวมศูนย์การปกครอง และได้มีกระแสการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจลงสู่หน่วยการปกครองระดับล่างมาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว แต่การกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมเพิ่งจะปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในปลายทศวรรษที่ 1970s นี่เอง ทิศทางการการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในประเทศเหล่านี้มักจะเป็นการพยายามลดบทบาทและขนาดของรัฐบาลระดับชาติลงไปโดยการถ่ายโอนภารกิจ และทรัพยากรไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างมากขึ้น

กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย เยอรมันนี สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น ก็มีการกระจายอำนาจภายในภาครัฐบาลในระดับหนึ่งเช่นเดียวกัน แม้ว่าในช่วงหลังทศวรรษที่ 1970s นี้มีการกระจายอำนาจในลักษณะเช่นนี้จะมิใช่กระแสหลักของการปฏิรูปการบริหารงานในภาครัฐ แต่อย่างใดก็ตามการกระจายอำนาจภายในภาครัฐบาลในประเทศเหล่านี้มักจะเป็นการปรับเปลี่ยนภารกิจของรัฐบาลในระดับต่างๆ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างและระบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ในบางกรณีก็เป็นการจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นในระดับภูมิภาคขึ้นใหม่ เพื่อให้ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการ หรือดำเนินกิจกรรมในเขตพื้นที่หลายๆ ท้องถิ่นร่วมกัน ซึ่งภารกิจเหล่านี้อาจเคยเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างมาก่อนก็ได้ ดังเช่นกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ และเยอรมัน เป็นต้น ดังนั้นทิศทางของการเปลี่ยนแปลงจึงไม่จำเป็นต้องขนานไปกับการถ่ายโอนภารกิจจากองค์กรภาครัฐส่วนบนลงไปสู่ระดับล่างเสมอไปก็ได้

2. การกระจายอำนาจจากระบบตลาดระดับชาติ-ภูมิภาคไปสู่ระบบตลาดระดับท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะในระบบตลาดมักจะเป็นกิจกรรมประเภทรัฐวิสาหกิจ (State Owned Corporations/State enterprises) รัฐวิสาหกิจที่ว่านี้อาจเป็นกิจการของรัฐบาลระดับชาติหรือระดับล่าง (รัฐบาลภูมิภาค หรือท้องถิ่น) ก็ได้ การกระจายอำนาจในส่วนนี้มักจะเป็นการแยกตัวของรัฐวิสาหกิจระดับชาติออกเป็นหน่วยวิสาหกิจย่อยๆ เพื่อดำเนินธุรกิจหรือให้บริการในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดบริการมากขึ้น การแยกตัวที่ว่านี้มิใช่การจัดตั้งหน่วยบริหารย่อยในพื้นที่ขึ้นให้เป็นตัวแทนหรือสาขาของหน่วยงานแม่ในส่วนกลางเท่านั้น หากแต่ต้องเป็นการจัดตั้งบริษัทหรือวิสาหกิจขนาดย่อมขึ้นมาใหม่ ที่มีความเป็นอิสระในตัวเอง มีฐานะเป็นบริษัท หรือ Corporation หนึ่งที่แยกตัวจากบริษัทแม่อย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันบริษัทใหม่ที่เกิดขึ้นอาจมีความสัมพันธ์กับบริษัทแม่ในระดับชาติ โดยให้บริษัทแม่ถือหุ้น หรือขายบริการบางประเภทให้กับบริษัทลูกได้ ดังนี้เป็นต้น

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นในกรณีของบางประเทศ ภายใต้นโยบายการ Privatization กิจการรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในระดับชาติ เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลี และไทย ฯลฯ เป็นต้น

ในอีกด้านหนึ่งของการกระจายอำนาจในระบบตลาด เป็น การกระจายการลงทุน การจ้างงาน การค้าและบริการจากเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจของประเทศไปยังเมืองภูมิภาค เพื่อลดการกระจุกตัวของธุรกรรมในเมืองศูนย์กลาง และพัฒนาระบบตลาดของประเทศให้เข้มแข็งและเติบโตต่อไปได้ การกระจายอำนาจในรูแบบนี้มักจะเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ หลังการเติบโต

ทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมยุคแรก และยังสามารถพบเห็นได้ในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาในปัจจุบัน

3. การกระจายอำนาจจากภาครัฐบาลระดับชาติ-ภูมิภาค ไปสู่ระบบตลาดระดับชาติ-ภูมิภาค การกระจายอำนาจในมิติที่สามนี้ก็จัดอยู่ในกลุ่มของนโยบาย Privatization, Corporatization เช่นเดียวกัน แต่มีรูปแบบการดำเนิน งานหลากหลาย เช่น การใช้ระบบการให้บริการแบบเก็บค่าบริการ (Fee-For-Service Deliveries) แทนระบบการให้ บริการแบบให้เปล่า การให้เอกชนจ้างเหมาดำเนินกิจกรรมของรัฐ หรือที่เรียกว่า "Contracting-Out" การให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนกับองค์กรในภาครัฐบาลเพื่อจัดบริการสาธารณะ ที่เรียกว่า "Public-Private Joint Venture" การขายหุ้นกิจการรัฐวิสาหกิจ การให้สัมปทานแก่เอกชนลงทุนและจัดบริการสาธารณะในนามของรัฐบาล (Francising) ไปจนถึงการยุบเลิกหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และการขายกิจการของรัฐให้แก่องค์กรธุรกิจ เพื่อให้เอกชนเป็นผู้จัดบริการฯ ในเชิงธุรกิจอย่างสมบูรณ์ ฯลฯ ดังนี้เป็นต้น ประเทศที่มีการกระจายอำนาจในลักษณะเช่นว่านี้มีจำนวนมาก เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สิงค์โปร์ และไทย ฯลฯ เป็นต้น

4. การกระจายอำนาจจากภาครัฐบาลระดับท้องถิ่นไปสู่ระบบ ตลาดระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจแบบที่สี่นี้ก็มีลักษณะคล้ายกับแบบที่สามที่กล่าวถึงข้างต้น แต่จะเป็นการดำเนินนโยบาย Privatization ขององค์กรการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ในกรณีของบางประเทศ เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และแคนาดา อาจจะเรียกนโยบายการกระจายอำนาจแบบนี้ว่า "Competitive Tendering" ลักษณะการดำเนินงานที่สามารถพบเห็นได้โดยทั่วไปก็คือ การจัดบริการในระบบเก็บค่าบริการ การให้มีการเปิดแข่งขันประมูลการรับจ้าง/รับสัมปทานดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นโดยองค์การของรัฐและหน่วยธุรกิจเอกชน การให้เอกชนซื้อหุ้นหรือ เข้าร่วมลงทุนกับท้องถิ่น และในบางกรณีก็มีการขายกิจการวิสาหกิจของท้องถิ่นให้แก่องค์กรธุรกิจเอกชน การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้กำลังเป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่พัฒนาแล้ว และได้มีการกระจายอำนาจในภาครัฐบาลมาช้านานแล้ว เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ฯลฯ เป็นต้น สำหรับประเทศกำลังพัฒนาอีกจำนวนหนึ่งก็เริ่มทดลองการกระจายอำนาจในลักษณะนี้กันบ้างแล้ว เช่น ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย เป็นต้น ซึ่งปรากฏว่าได้ผลดีอย่างน่าพอใจ และคาดว่าจะมีการขยายบทบาทมากยิ่งขึ้นในอนาคต

5. การกระจายอำนาจจากภาครัฐบาลระดับชาติ-ภูมิภาคไปสู่ระบบตลาดระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้มักจะเกิดขึ้นจากการมอบอำนาจการจัดการจากหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางให้แก่หน่วยปฏิบัติตาม สายการบังคับบัญชาในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการจัดบริการ

สาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆแต่หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่อาจมิได้ดำเนินการเองโดยตรง หากแต่ใช้วิธีการเปิดแข่งกันให้เอกชน องค์กรประชาชน หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นประมูล หรือรับสัมปทานดำเนินการจัดบริการในนามของหน่วยงานของรัฐอีกทอดหนึ่ง ระบบการจัดบริการดังกล่าว จึงมีระบบตลาด มีการแข่งกันจัดผลิตในระดับหนึ่ง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้สามารถพบเห็นได้ทั่วไปในประเทศต่างๆ อาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย Privatization ของรัฐบาลในยุคหลังปี 1970s แต่วิธีการดังกล่าวนี้มักใช้กับกิจกรรมทั่วๆ ไป มิได้มีลักษณะเด่น และไม่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนทั่วไปมากนัก

6. การ "กระจายอำนาจ" จากภาครัฐบาลระดับท้องถิ่นไปสู่ระบบตลาดระดับชาติ-ภูมิภาค การปรับเปลี่ยนระบบการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบหลังสุดนี้มักจะเป็นกรณีที่รัฐบาลระดับชาติ หรือระดับภูมิภาคต้องการเข้าไปจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้ดำเนินการ แต่ยังขาดประสิทธิภาพ หรือมีปัญหาขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นข้างเคียง แต่วิธีการจัดบริการฯ นั้น รัฐบาลมิได้ใช้กลไกของรัฐเข้าจัดการดังเช่นที่เคยกระทำกันมาในอดีต หากแต่รัฐบาลเลือกใช้วิธีการจัดการในระบบตลาดแทน โดยการจัดตั้งองค์กรหรือวิสาหกิจอิสระ (Corporation) เพื่อจัดบริการสาธารณะในเชิงธุรกิจ หรือกึ่งธุรกิจในเขตพื้นที่ท้องถิ่นต่างๆ ร่วมกัน หน่วยการปกครองท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชน สามารถเข้าร่วมกับรัฐบาลระดับชาติ / ภูมิภาค ในการร่วมลงทุนร่วมบริหารจัดการในวิสาหกิจนี้ได้อย่างกว้างขวาง ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนขนาดการจัดบริการ (Size of Operation) เพื่อลดต้นทุนการผลิตได้อย่างไม่มีขีดจำกัด อีกทั้งสามารถแก้ปัญหาผลล้นออก (Spillover Effects) ของกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ในขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ สามารถเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมได้โดยไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการแบ่งเขตการปกครองใหม่แต่อย่างใด ประเทศที่มีการกระจายอำนาจแบบนี้มากที่สุดในปัจจุบันคือประเทศอังกฤษ นอกจากนั้น ประเทศอื่นๆ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา ฯลฯ เป็นต้น ก็มีการดำเนินการในลักษณะเช่นว่านี้ในบางส่วน

สรุป

การกระจายอำนาจเป็นกระแสสากล เป็นกระบวนการที่ไม่มีจุดสิ้นสุด ไม่มีสูตรสำเร็จ ประเทศต่างๆ อาจเรียนรู้จากกันและกันได้ แต่เลียนแบบกันไม่ได้ การกระจายอำนาจในสังคมใดย่อมมีเอกลักษณ์ของตนเอง การพัฒนาระบบการกระจายอำนาจให้ยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยการเรียนรู้จากประสบการณ์และการลองผิดลองถูกของผู้คนในสังคมนั้นๆ เป็นหลัก

ประเทศไทยเราได้เริ่มเข้าสู่ยุคการกระจายอำนาจอย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา เมื่อได้เริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เราจึงต้องเริ่มต้นเรียนรู้และพัฒนาระบบการกระจายอำนาจจากประสบการณ์ของเราเอง ด้วยความฉลาดและอดทน

หลักสากลในการจัดบริการสาธารณะ

ในประเด็นนี้ วุฒิสาร ตันไชย (2548) กล่าวต่อไปถึงหลักเกณฑ์การแบ่งการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่าแนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่

1. หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1) ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือน ๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็จะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

2) ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

2. ประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมักนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

3. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่า การดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งมวลเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกรองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

5. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับ ใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

1) เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

2) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนาจให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The Principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Units) เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด

สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มรพส.

ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด ก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบล หรือหลาย ๆ อำเภอ ประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้ง 2 อาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงานก็ได้

หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ สามารถ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าว จึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิง และทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

2) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนเป็นกิจกรรมที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็น ผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสาน และฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

บริการสาธารณที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

2) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าดังได้กล่าวไปแล้วจึงพอที่จะสรุปภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ ได้เป็น 4 ประเภท คือ

1) หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ

2) หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

169407

3) หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ

4) หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

1) เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้

2) เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นดังได้กล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่นได้เป็น

2.1 เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง

2.2 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์การร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภท เป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับชั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะเดียวกันการศึกษาในขั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่

ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นในการดูแลร่วมกัน

หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหลักการสากลดังกล่าวข้างต้น พบว่าภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสำคัญซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนวยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ ได้แก่

1. หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public Interest) โดยหลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามีภารกิจบางประเภทหรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ อาทิ (1) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร (2) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ (3) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ (4) ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต ภารกิจดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นภารกิจรวมของชาติ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถือว่าน่าจะเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะคือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการจัดการศึกษาขั้นต่ำ เป็นต้น

2. หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability) หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในสังคม จะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างไร หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญ ซึ่งได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลต่อคนในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้น

โดยเฉพาะ ก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง เช่น โอนไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่น ก็ควรจะส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (องค์กรบริหารส่วนจังหวัด) เป็นต้น

3. ความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) หลักความสามารถของท้องถิ่น เป็นหลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการจัดสรรกิจกรรม หรือภารกิจใดก็ตามไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้น ๆ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนเวลาและความพยามยามที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น ถ้าบอกว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ ก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการสาธารณะ เพื่อให้สามารถจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ ฉะนั้น ความพร้อมจะไม่ใช่มูลเหตุของการที่บอกว่ากิจการนั้น ๆ จะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางในอนาคต โครงสร้างต่าง ๆ หรือการจัดองค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะภารกิจจำนวนหนึ่งได้ส่งมอบ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และภารกิจใหม่ไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างที่จะรองรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจอันใหม่นั้น จะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็นซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไปที่จะไปทำให้การทำงานเกิดความทับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้น โครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะเป็นโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ที่ถือว่าเป็นงานหลัก หรือเป็นงานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่องที่อาจเป็นงานเฉพาะ เช่น งานท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้เอง ซึ่งอาจไม่อยู่ในโครงสร้างหลักที่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศ ขึ้นอยู่กับความต้องการ หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ฉะนั้นในเรื่องหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จึงเป็นเรื่องการสร้างความพร้อม การเตรียมความพร้อม และการจัดโครงสร้างเพื่อการรองรับ

4. หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency) หลักประสิทธิภาพในการจัด บริการ (Management Efficiency) เป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับ

การประหยัด ขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดบริการสาธารณะเมื่อถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการแล้วนั้น ต้องคำนึงและพิจารณาด้วยกว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากเป็นต้นทุนที่แพงขึ้นมาก ๆ แนวทางก็คือ จำเป็นต้องมีการร่วมกันมากขึ้นระหว่างท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่น ๆ กิจกรรมบางอย่าง หรืองานบางอย่างที่มีการถ่ายโอนหรือจะมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือเมื่อราชการส่วนกลาง หรือบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะบางอย่างลง และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ สิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะนั้นให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้น หลักประกันด้านคุณภาพการจัดบริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนของราชการ หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังมีความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้นอย่างไร

ดังกล่าวแล้วข้างต้น ถึงหลักการในการจัดแบ่งกิจกรรมการบริการสาธารณะและเมื่อแผนปฏิบัติการการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ จะเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะต้องดำเนินภารกิจเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่งซึ่งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอน หรือมอบหมายให้ดำเนินการ ถ้าพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พบว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่กว้าง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 45 ได้แก่

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3. สนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น

8. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

และนอกจากนี้ ยังมีการกำหนดว่ามีกิจกรรมบางอย่างซึ่งได้มีการกำหนดว่าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ร่วมดำเนินการ หรือให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด จัดทำ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) อาทิเช่น

1. จัดให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. บำบัดน้ำเสีย
4. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. วางผังเมือง เป็นต้น

และนอกจากนี้ถ้าพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ยังได้กำหนดว่าเทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแตกต่าง โดยเทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด และยังได้มีการกำหนดว่ามีบางภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่าด้วยลักษณะของการกำหนดข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นการกำหนดไว้กว้าง ๆ และเป็นการกำหนดในลักษณะที่ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้จึงส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้รับการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อม ความสามารถและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการหรือไม่

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 และมาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหารการเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง

6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 244 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อหาของงานเกี่ยวกับ

1.1 การคมนาคมและการขนส่ง

1) ทางบก อาทิ การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน การดูแล จัดตั้งสถานีขนส่ง และการจัดการจราจรในเขตพื้นที่

2) ทางน้ำ เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำ การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ)

1.2 สาธารณูปโภค

แหล่งน้ำ / ระบบประปาชนบท อาทิ การดูแล รักษา พัฒนา ซ่อมบำรุงแหล่งน้ำ และระบบประปาชนบท

1.3 สาธารณูปการ

1) การจัดให้มีตลาด อาทิ การจัดให้มีและการควบคุมตลาด

2) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

3) การผังเมือง อาทิ การจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด และการวางและปรับปรุงผังเมืองรวม

1.4 การควบคุมอาคาร อาทิ การควบคุมอาคาร และการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

จากงานทั้งหมดที่อยู่ภายใต้กรอบงานด้านโครงสร้างพื้นฐานข้างต้น พบว่า งานที่จะมี การถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 88 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 16 กรม ใน 7 กระทรวง

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

2.1 การส่งเสริมอาชีพ อาทิ การฝึกอบรม ส่งเสริม พัฒนากลุ่มอาชีพต่าง ๆ

2.2 งานสวัสดิการสังคม

การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส อาทิ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น

2.3 นันทนาการ

1) การส่งเสริมการกีฬา อาทิ การจัดหาอุปกรณ์กีฬา การก่อสร้างบำรุงรักษาสนามกีฬา

2) การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ อาทิ การบริหารจัดการ ดูแลบำรุงรักษาสวนสาธารณะ

2.4 การศึกษา

1) การจัดการศึกษาในระบบ อาทิ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาสงเคราะห์

2) การศึกษานอกระบบ อาทิ การบริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ และการจัดการศึกษาระดับเขต งานห้องสมุดประชาชน เป็นต้น

2.5 การสาธารณสุข

1) การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล อาทิ การส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิต และการส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก การพัฒนาอนามัยบนพื้นที่สูง

2) การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ อาทิ การควบคุมโรคติดต่อ งานสนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน ค่าสังคมสงเคราะห์และค่าฌาปนกิจ

การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย อาทิ การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 102 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 27 กรม ใน 7 กระทรวง

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน อาทิ งานตรวจมาตรา ชั่ง ตวง วัด และการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค

3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาทิ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น

3.4 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน และงานจัดทะเบียนสัตว์พาหนะ

สรุปแล้วจะพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 18 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

4.1 การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี อาทิ การบริการ และถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน

4.3 การส่งเสริมการลงทุน อาทิ งานบริการข้อมูลนักลงทุน และงานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน

4.4 การพาณิชยกรรม อาทิ งานทะเบียนพาณิชย์

4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม อาทิ การกำกับดูแลโรงงาน การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน

4.6 การท่องเที่ยว อาทิ การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์

พบว่า งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 88 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 16 กรม ใน 7 กระทรวง

5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

5.1 การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อาทิ งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า เป็นต้น

5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ อาทิ การติดตาม ตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ งานสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง และการบำบัดน้ำเสีย

5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ อาทิ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์

งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 18 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้อง ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง

6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

6.1 การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ อาทิ การบำรุงรักษาโบราณสถาน

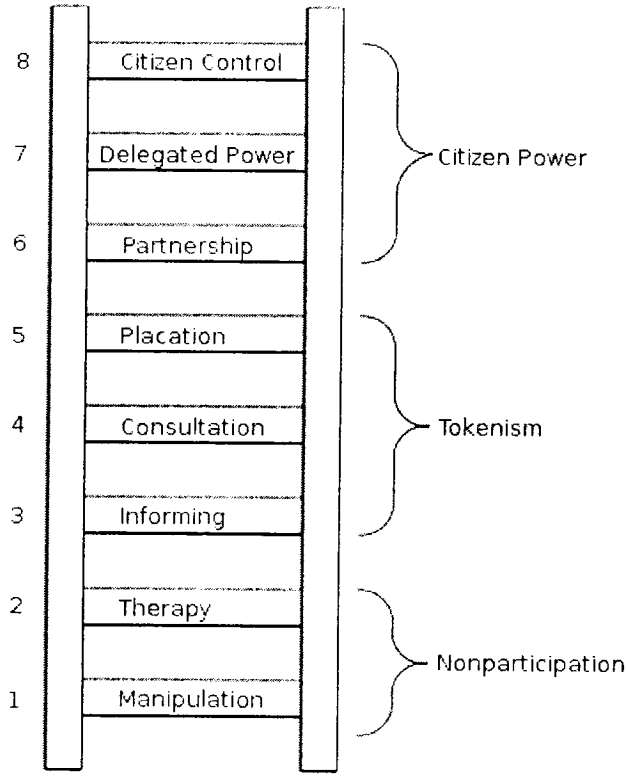
6.2 การจัดการดูแลพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

สรุปแล้วจะพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง

ตอนที่ 3 แนวคิดและหลักการของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมหมายถึงการเข้าไปมีส่วนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสังคมที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หรือการเข้าไปมีบทบาทเชิงอำนาจเพิ่มขึ้นในการดำเนินกิจกรรมใดๆ ทั้งในแง่มุมของเศรษฐกิจและสังคมของสังคม หรือเป็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มผู้ไม่มี (Have-Not Groups) ในการดำเนินกิจกรรมทางสังคม

ในทรรศนะของ Arnstein (Arnstein, 2004) การมีส่วนร่วมเป็นการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มชนชั้นต่างๆ ในสังคมในอันที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน และมีลักษณะเป็นการดำเนินการกระทำในรูปของการมีส่วนร่วมของพลเมืองหรือ CITIZEN PARTICIPATION โดยมีขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ดังนี้



ภาพประกอบ 2 ระดับการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Arnstein

แหล่งที่มา : Arnstein, 2004

รายละเอียดของแต่ละขั้นตอน แสดงได้ดังนี้

ขั้นที่ 1 Manipulation เป็นขั้นที่ต้องการสร้างความเหมาะสมในการดำเนินการของผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ในขั้นตอนนี้จะไม่เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง แต่อาจคอยดูอยู่ห่าง ๆ ก็เป็นได้

ขั้นที่ 2 Therapy ขั้นการปรึกษาหารือเพื่อดูความเหมาะสมที่จะมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งขั้นตอนนี้ มีลักษณะคล้ายๆ กับการรักษาโรค ซึ่งผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมจะแสดงพฤติกรรมทางบวกมากขึ้น กล่าวคือมีความสนใจที่จะเข้าร่วมในการดำเนินการมากขึ้น แต่ก็ยังไม่มีผลในทางพฤติกรรม

ขั้นที่ 3 Informing เป็นขั้นที่มีการให้ข่าวสารข้อมูลต่างๆ ในด้านสิทธิ ความรับผิดชอบ และทางเลือกในทางปฏิบัติแก่กลุ่มชนมากขึ้น และเป็นขั้นตอนสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

ขั้นที่ 4 Consultation เป็นขั้นตอนที่ทางเลือกต่างๆ ของประชาชนจะได้รับการพูดคุยกัน และจะเป็นขั้นตอนที่เมื่อเจตคติของประชาชนมีความต้องตรงกันในทางปฏิบัติแล้ว จะเป็นขั้นตอนที่มีการผลักดันให้เกิดการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมอย่างชัดเจน

ขั้นที่ 5 Placation เป็นขั้นที่การปฏิบัติต่างๆ จะส่งผลต่อการดำเนินการของกลุ่มชน ดังนั้นในขั้นตอนนี้กลุ่มชนจะเริ่มแสดงพลังในการกดดันให้กิจกรรมต่างๆ ของตนส่งผลทางบวกต่อประโยชน์ของกลุ่มตนมากขึ้น (แต่คนที่พูดมากกว่าทำก็ยังคงมีอยู่)

ขั้นที่ 6 Partnership เป็นขั้นตอนที่อำนาจต่างๆ ได้ก้าวล่วงสู่มือประชาชนมากขึ้นในอันที่จะมีการต่อรองกับกลุ่มผู้ถืออำนาจเดิมในขั้นตอนนี้จะมีการทำงานร่วมกันในการวางแผน รับผิดชอบ และตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในรูปของคณะกรรมการ

ขั้นที่ 7 Delegated power เป็นขั้นที่ผลของการต่อรองตกอยู่กับกลุ่มประชาชน ทั้งในแง่ของการวางแผน รับผิดชอบ และตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่างๆ บางกรณีอาจอยู่ในรูปของการทำงานร่วมกันที่มีความใกล้ชิดกันมากขึ้นระหว่างกลุ่มผู้ถืออำนาจกับกลุ่มประชาชน

ขั้นที่ 8 Citizen control เป็นขั้นตอนที่ประชาชนสามารถใช้พลังของตนเองในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสังคม ในลักษณะของการปกครองตนเองนั่นเอง

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแรงผลักดันให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนได้เป็นอย่างดี

ตอนที่ 4 รูปแบบและลักษณะการจัดการศึกษา

ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดการศึกษาสนองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มุ่งให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ โดยใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ. ศ. 2535 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 และแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 – 2559) มาใช้เป็นกรอบเพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาสอดคล้องกันทั้งประเทศ อย่างบูรณาการและสอดรับกับวิสัยทัศน์ แนวนโยบาย มาตรการ และกฎหมายอื่น ๆ เพื่อมุ่งเน้นให้คนมีคุณภาพตรงตามความต้องการในการพัฒนาประเทศในทุกด้าน

แนวทางการบริหารการศึกษาไทยในปัจจุบัน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2540 : 11) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการบริหารการศึกษาไทยว่า สำหรับรูปแบบการบริหารการศึกษาไทยในปัจจุบัน จะมีลักษณะผสมของแบบการกระจายอำนาจ และการรวมอำนาจ การตัดสินใจและการวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารสูงสุดไปยังท้องถิ่นและหน่วยปฏิบัติหรือสถานศึกษา แต่มีแนวโน้มไปในลักษณะของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไทยเป็นการบริหารการศึกษาบริหารโดยอาศัยระบบราชการเช่นเดียวกับการบริหารองค์การสาธารณะประเภทอื่นๆ ระบบการบริหารการศึกษาในปัจจุบันมี 2 รูปแบบ

1. แบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นรูปแบบของการบริหารการศึกษาที่มีลักษณะดังนี้

1.1 รัฐได้ให้การสนับสนุนการเงินงบประมาณ จัดหาแหล่งเงินกู้ และขอรับ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศในรูปของทุนการศึกษา ทุนวิจัย ทุนดูงาน ผู้เชี่ยวชาญและวัสดุอุปกรณ์เพื่อสนับสนุนการดำเนินการและการพัฒนาโรงเรียนหรือสถานศึกษาส่วนราชการที่สังกัดหรือให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดหาเงินสมทบอีกจำนวนหนึ่ง

1.2 รัฐได้ให้อิสระในการกำหนดหลักสูตร การใช้บทเรียน การจัดและประเมินผลการศึกษา และการบริหารงานบุคคลฝ่ายการศึกษาโดยรัฐจะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำาสำหรับเรื่องต่างๆ ดังกล่าวไว้และให้ส่วนราชการที่รับมอบอำนาจรับผิดชอบดำเนินการตรวจและนิเทศด้วย

1.3 รัฐได้ให้อิสระในการดำเนินการภายในโรงเรียนหรือสถานศึกษาและเสรีภาพทางวิชาการโดยไม่ขัดต่อระเบียบ ข้อบังคับ แนวนโยบายของรัฐและกฎหมายในเรื่องการอนุมัติและก่อหนี้ผูกพัน ในเรื่องการพิจาณาความดีความชอบและการลงโทษบุคลากรฝ่ายการศึกษารวมทั้งการอนุมัติการปฏิบัติภารกิจหน้าที่อื่นๆ ที่ต้องมีการตัดสินใจ และวินิจฉัยสั่งการของโรงเรียนหรือสถานศึกษา

2. แบบการรวมอำนาจ (Centralization)เป็นรูปแบบของการบริหารการศึกษาที่มีลักษณะดังนี้

2.1 รัฐได้ให้การสนับสนุนการเงินงบประมาณอย่างเต็มที่ จัดหาแหล่งเงินกู้และขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในรูปของทุนการศึกษา ทุนวิจัย ทุนดูงาน ผู้เชี่ยวชาญและวัสดุอุปกรณ์ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและการพัฒนาโรงเรียน หรือสถานศึกษาโดยผ่านส่วนราชการที่สังกัด

2.2 รัฐเป็นผู้กำหนดหลักสูตร กำหนดแบบเรียน วัดและประมาณผลการศึกษา ดำเนิน งานบริหารบุคคลฝ่ายการศึกษา โดยให้ส่วนราชการของรัฐดูแล และดำเนินการตรวจและนิเทศการศึกษาตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.3 รัฐได้ให้อิสระในการดำเนินการภายในโรงเรียนหรือสถานศึกษา ภายในขอบเขตอันจำกัด เช่น ในเรื่องอำนาจในการอนุมัติและก่อหนี้ผูกพัน เรื่องการพิจารณาความดีความชอบและการลงโทษบุคลากรฝ่ายการศึกษาและเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็นต้องมีการตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 ได้จัดระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

การบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงซึ่งประกอบไปด้วย สำนัก 6 สำนัก ได้แก่ 1) สำนักงานรัฐมนตรี 2) สำนักงานปลัดกระทรวง 3) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 5) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และ 6) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ส่วนราชการตาม 2) - 6) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรม แต่ละกรมขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การบริหารงานทั้ง 5 แห่ง ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาของแต่ละแห่ง สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา และคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีหน้าที่เสนอความเห็นหรือคำแนะนำต่อรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการนำความเห็นหรือคำแนะนำมาประกอบพิจารณาเพื่อให้เหมาะสมกับการศึกษาของชาติ

สภาการศึกษามีหน้าที่เสนอนโยบายแผนการศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานการศึกษา ประเมินผลการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติและให้ความเห็นหรือคำแนะนำในเรื่องกฎหมายและกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการศึกษา

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่เสนอนโยบายแผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และ

แผนการ ศึกษาชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงาน

คณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่ พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษา ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึง ความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตมกำหมายว้าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะในการออกระเบียบหลักเกณฑ์ และประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีหน้าที่เสนอพิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐาน และหลักสูตรการอาชีวศึกษาทุกระดับ ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่งเสริมประสานงานการจัดการอาชีวศึกษาของรัฐและเอกชน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการอาชีวศึกษา เสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงาน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 (2542 : 40) ได้กำหนดการบริหารการศึกษาไว้ว่า สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญา เป็นนิติบุคคล ส่วนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

วิธีการบริหารการศึกษา รัฐได้อาศัยกลไกลของรัฐ 2 ประการ ด้วยกันคือ

1. การจัดระบบบริหารการศึกษาเป็นไปตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ตามประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515) ซึ่งแบ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งเป็นกระทรวงทบวง กรม กอง และแผนก ราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบ่งเป็นจังหวัด และอำเภอ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็นเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา แต่ละส่วนราชการดังกล่าว ข้างต้นต่างก็มีบทบาทในการบริหารการศึกษามากน้อยแตกต่างกัน

2. ส่วนราชการของรัฐซึ่งมีบทบาทในการบริหารการศึกษา จะมีข้าราชการประจำแสดงบทบาทในการดำเนินการบริหารการศึกษาโดยอาศัยกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและนโยบายของรัฐเป็นหลัก นอกจากนั้นยังมีข้าราชการการเมือง แสดงบทบาทโดยกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งแถลงต่อรัฐสภาไว้อีกด้วย พระราชบัญญัติการศึกษา

แห่งชาติ พุทธศักราช 2542 (2542 : 30-45) ได้กล่าวถึงแนวนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐไว้ในหมวด 5 แบ่งเป็น 3 ส่วน สรุปได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ

ประกอบด้วยมาตรา 31-40 สรุปว่า ให้กระทรวงมีอำนาจที่เกี่ยวกับการส่งเสริมดูแลการศึกษาทุระดับ กำหนดนโยบาย และมาตรฐานการศึกษาสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ให้กระทรวงมีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการจำนวนสี่ องค์กรได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการอาชีวศึกษาและคณะกรรมการอุดมศึกษา ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลและอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทาง ตามมาตรา 21 ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการโดยอิสระ มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกับดูแลของสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา จำนวนประชากรเป็นหลัก และความเหมาะสมด้านอื่น ในแต่ละเขต พื้นที่การศึกษาให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่

ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมการสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา ในรูปแบบที่หลากหลายให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนดไว้ 2 มาตรา สรุปว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 การบริหารและการจัดการศึกษาของชุมชน

กำหนดไว้ 3 มาตรา สรุปได้ว่า การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โดยมีกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานทางการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ ให้สถานศึกษาเอกชนตามมาตรา 18 (2) เป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการการบริหารประกอบ ด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน ผู้รับใบอนุญาต ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่าและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องกำหนดนโยบายและมาตรฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนด้านการศึกษา

ให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินกิจการได้ โดยอิสระสามารถพัฒนาระบบบริหาร และจัดการที่เป็นของตนเองมีความคลองตัว มีเสรีภาพทางวิชาการและอยู่ภาย ใต้การกับกำดูแลของสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วย สถาบันอุดมศึกษาเอกชน รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนการลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษี และสิทธิประโยชน์ด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ในทางการศึกษา แก่สถานศึกษาเอกชนตามความเหมาะสมรวม ทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้สถานศึกษาเอกชนตามมาตรฐาน และสามารถพึ่งตนเอง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2543 และฉบับปรับปรุง 2545 กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎกระทรวง และหลักสูตรการศึกษา

ภารกิจของสถานศึกษาพอสรุปได้ดังนี้

1. การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการให้การศึกษาเพื่อประโยชน์ต่อผู้เรียนและสังคม ให้บรรลุความมุ่งหมายที่กำหนด ซึ่งเป็นการศึกษาตลอดชีพ

2. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั้งนักเรียนปกติ นักเรียนพิการ นักเรียนด้อยโอกาส และนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ

3. การจัดการศึกษาโดยใช้ 3 รูปแบบ คือ ในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยตาม ความเหมาะสม

4. ปฏิรูปการเรียนรู้ตามแนวทางที่กำหนดไว้ อาทิ เช่น จัดตามธรรมชาติและศักยภาพของนักเรียน แต่ละวัยแต่ละคน เรียนรู้จักแหล่งต่างๆ ทั้งในและนอกห้องเรียนตลอดทั้งจัดการวัดและประเมินผลตามสภาพจริง

5. จัดทำหลักสูตรสถานศึกษา โดยปรับใช้หลักสูตรแกนกลางให้เหมาะสมกับสภาพ ปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นที่ตั้งโรงเรียน

6. จัดกระบวนการเรียนตลอดชีวิต ให้แก่ประชาชนในชุมชน โดยให้การศึกษาอบรม ตามความเป็นจริงและความเหมาะสน

7. จัดให้มีการวิจัยเกี่ยวกับการเรียนการสอนและการบริหารจัดการ และส่งเสริมให้ใช้กระบวนการวิจัยในการเรียน

8. บริหารจัดการโรงเรียน ตามการจัดการอำนาจการบริหาร ทั้งด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านบริหารทั่วไป สอดคล้องกับหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างเต็มที่

9. การจัดการคุณภาพการศึกษา ทั้งด้านคุณภารพภายในและภายนอก ตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษากำหนด

10. การพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรอื่น เพื่อจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับแนวทาง หลักการที่กำหนดตามการปฏิรูปการศึกษา

11. แสวงหาเทคโนโลยี ภูมิปัญญาไทย และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในโรงเรียน และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 (2546 : 10) ได้จัดระเบียบการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา ไว้ดังนี้

1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคลและแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกับดูแลจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา มีผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีอำนาจหน้าทีดังนี้

1) บริหารกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนข้าราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และของสถานศึกษาหรือส่วนราชการรวมทั้งนโยบายของสถานศึกษา

2) ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษารวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงินวัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับทางราชการ

3) เป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดการนิติกรรมสัญญาราชการของสถานศึกษา ตรมวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษา ตามที่ได้รับมอบอำนาจ

4) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับภารกิจของสถานศึกษาเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

5) อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการอนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิบัตรของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

6) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้มอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคระกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย

จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้สถานศึกษา นิติบุคคล มุ่งหวังจะยกระดับการศึกษาของชาติให้ได้มาตรฐาน และจัดการศึกษาได้ย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยได้กระจายอำนาจการบริหารจัดการ ทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : ก) มีจุดมุ่งหมายที่จัดทำให้สถานศึกษา มีอิสระ มีความเข้มแข็งในการบริหาร เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างคล้องตัว รวดเร็ว และสอดคล้องกับผู้เรียน สถานศึกษาชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

การศึกษาเป็นกุญแจสำคัญทำให้คนประสบความสำเร็จในการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนไป แต่การจัดการศึกษาที่ผ่านมายังมีประเด็นปัญหาดังนี้

1. ปัญหาผลการศึกษาไม่น่าพอใจ ดังที่อมรวิชช์ นาครทรรพ (2545 : 2 - 4) ได้ชี้ให้ เห็นว่า หลายรอบทศวรรษที่ผ่านมา การศึกษาไทยตกเป็นเป้าโจมตีของสังคมไทยมาตลอด คนไทยก็รู้สึกผิดหวังกับการศึกษาไทยอยู่ไม่น้อยไม่ว่าจะในฐานะของพ่อแม่ผู้ปกครองที่มองเห็นลูกหลานไม่เก่งและดีอย่างที่คาดหวัง หรือในฐานะนายจ้างที่ผิดหวังกับคุณภาพและ แรงงานที่ได้รับ หรือแม้แต่เยาวชนเองก็คับข้องใจกับระบบการศึกษาอยู่ไม่น้อย ด้วยข้อกล่าวที่ว่าการศึกษาทำให้เครียดจนเกินไป และมาถึงปี พ.ศ 2545 ก็เป็นที่ชัดเจนแล้วว่าการศึกษามีส่วนทำให้ประเทศอ่อนแอลงอย่างมากทั้งในระดับนานาชาติ จากผลการประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันและความสามารถในการพัฒนาทรัพยากรเมื่อปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) ประเทศไทยตกในอันดับที่ล้าหลังกว่าประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียด้วยกันมาก ดังตาราง 1

ตาราง 1 การเปรียบเทียบลำดับความสามารถในการแข่งขันและความสามารถในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย

ประเด็น/รายการ	เกาหลี	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ไทย
ลำดับความสามารถแข่งขัน	28	2	29	38
ลำดับความสามารถในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	27	26	56	66

แหล่งที่มา : อมรวิชช์ นาครทรรพ, 2545 : 3

อ้างอิงจาก World Competitiveness Yearbook 2001 โดย IMD

และ Human Development. 2001 โดย UNDP

นอกจากนี้ผลการเปรียบเทียบความสามารถด้านภาษาอังกฤษของนักเรียนในเอเชียโดยสถาบันภาษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า เยาวชนไทยมีคะแนนเฉลี่ยในการสอบ TOFEL เพียง 498 ตามหลังกัมพูชาและเวียดนามที่ได้คะแนนเฉลี่ย 505 และ 511 ตามลำดับ ขณะที่สิงคโปร์และฟิลิปปินส์ได้คะแนน 596 และ 578 ตามลำดับ

2. ปัญหาความไม่เสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งกล้า ทองขาว และประมวล เสนาฤทธิ์ (2537 : 14 - 15) ได้วิเคราะห์ปัญหาความไม่เสมอภาคทางการศึกษา ไว้ดังนี้

1) สัดส่วนของประชาชนส่วนใหญ่ต่อประชาชนส่วนน้อยที่ได้เปรียบในด้านเศรษฐกิจและสังคมได้เข้าเรียนในสถาบันการศึกษาชั้นสูงน้อยมาก ในอดีตและปัจจุบันอัตราการเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐประเภทจำกัดรับมีลักษณะผกผันมาโดยตลอดกล่าวคือ สถิติ นักศึกษาจากครอบครัวเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศมีที่นั่งเรียนเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 6 ในแต่ละปีการศึกษา การศึกษาไทยจึงยังจัดเพื่อคนกลุ่มน้อย (Elite education) ซึ่งมีลักษณะเปิดกว้างในระดับประถมแล้วค่อยๆ เริ่มเรียวลงในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา

2) ความไม่เป็นธรรมด้านโอกาสเข้ารับการศึกษาของคนยากจนในชนบทและคนยากจนในเมือง ประชาชนที่อาศัยในเมืองมีโอกาสรับบริการการศึกษามากกว่าชนบท เพราะสถานศึกษาที่มีชื่อเสียงมักตั้งอยู่ในเมืองหรือในส่วนกลาง แต่ในท้องถิ่นชนบทมีอยู่น้อย ครอบครัวชาวชนบทมีฐานะยากจนไม่อาจส่งเสริมและสนับสนุนให้บุตรหลานของตนเข้าเรียนได้ เพราะปัญหาการคมนาคมและปัญหาค่าใช้จ่าย นอกจากนั้นการศึกษาของคนจนที่อาศัยอยู่ตามแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเมืองก็คือ ปัญหาสังคมด้านความไม่เป็นธรรมทางการศึกษาอีกประการหนึ่ง เพราะคนจนในเขตเมืองขาดโอกาสทางการศึกษาระดับสูงไม่แพ้ผู้มีฐานะยากจนในชนบท

3) ความไม่เท่าเทียมกันด้านคุณภาพการศึกษา คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมืองกับชนบท มีความแตกต่างกันมากคล้ายกับโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครกับต่างจังหวัด กล่าวคือโรงเรียนในเมืองหรือในกรุงเทพ ฯ มีความพร้อมด้านทรัพยากรบุคลากรวิชาการ และอุปกรณ์มากกว่าโรงเรียนในชนบท หรือโรงเรียนในตัวจังหวัดและโรงเรียนขนาดเล็ก นอกจากได้รับการสนับสนุนจากรัฐในอัตราที่สูงกว่าโรงเรียนในชนบทและโรงเรียนขนาดเล็ก แล้วยังสามารถแสวงหาการสนับสนุนทางการศึกษาจากด้านอื่น ๆ อีกมาก อีกทั้งสามารถคัดเลือกนักเรียนดีเข้าเรียน แต่โรงเรียนในชนบทและโรงเรียนขนาดเล็กไม่มีโอกาส

4) ความไม่เป็นธรรมด้านการลงทุนทางการศึกษา กล่าวคือ ภาระการลงทุนทางการศึกษา เมื่อพิจารณาจากผู้รับบริการคือประชาชน ผู้ให้บริการคือรัฐ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาเคยเสนอประเด็นปัญหานี้เอาไว้ว่า ในระดับการศึกษาภาคบังคับค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนทางการศึกษาของรัฐและประชาชนจะจ่ายอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน แต่เมื่อเรียนสูงขึ้นตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาแล้วสัดส่วนค่าใช้จ่ายทางด้านประชาชนกับลดลง แต่รัฐต้องรับภาระเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการศึกษาระดับอุดมศึกษาประเภทจำกัดรับนั้น รัฐต้องรับภาระด้านการลงทุนสูงมากทั้งๆ ที่การศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการศึกษาที่คนส่วนน้อยได้รับประโยชน์และเป็นการศึกษาที่ให้ผลตอบแทนแก่บุคคลมากกว่ารัฐ

ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันด้านการลงทุนทางการศึกษาของผู้รับบริการเมื่อเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายการลงทุนในการรับบริการจากสถานศึกษาของรัฐกับของเอกชนเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันพบว่า การลงทุนของผู้รับบริการจากสถานศึกษาของรัฐต่ำกว่าของเอกชนมากส่งผลให้มีการแข่งขันสอบเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐบาล ผู้สอบแข่งขันเข้าโรงเรียนของรัฐบาล ไม่ได้ส่วนใหญ่มักเป็นผู้มาจากครอบครัวมีฐานะที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจและสังคม และคนกลุ่มนี้เมื่อพลาดโอกาสจากโรงเรียนของรัฐบาลก็เข้าเรียนโรงเรียนเอกชน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าหรือไม่ก็เข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันควร

ลักษณะการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การจัดการศึกษาของประเทศไทยที่ผ่านมามีปัญหาต่างๆ มากมายดังได้กล่าวมาแล้ว เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวการจัดการศึกษายุคใหม่จำต้องมีการปฏิรูปการศึกษาโดยยึดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายการศึกษาฉบับแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 81 ดังจะได้กล่าวแต่ละประเด็น ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542 : 12-16)

1. หลักการจัดการศึกษา มีแนวการจัด ดังนี้

1.1 การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและตามศักยภาพ (มาตรา 22)

1.2 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข (มาตรา 6)

1.3 การจัดการศึกษาต้องเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการพัฒนาความสาระและกระบวนการการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง (มาตรา 8)

1.4 การจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษามีหลักการ ดังนี้ (มาตรา 9) 1) มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ 2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดการประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา 4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง (5) มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และ (6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

1.5 การศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่ 7 เข้า เรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่ 16 เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับ (มาตรา 17)

1.6 การจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษาดังต่อไปนี้ (มาตรา 18) (1) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษหรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น (2) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชนและโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่น และ (3) ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน เช่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด 1.7 การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้จัดใน

มหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัยหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 19)

1.8 การจัดการอาชีวศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพให้จัดในสถานศึกษาของรัฐ สถานศึกษาของเอกชน สถานประกอบการหรือโดยความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับสถาน ประกอบการ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 20)

1.9 รูปแบบการจัดการศึกษาแบ่งออก 3 รูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

1) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตรระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน การศึกษาในระบบแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา (มาตรา 16)

การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา แบ่งออกเป็น 4 ช่วงชั้น คือ ช่วงที่ 1 (ป. 1 – 3) ช่วงที่ 2 (ป. 4 – 6) ช่วงที่ 3 (ม. 1 – 3) และช่วงชั้นที่ 4 (ม. 4 – 6)

การศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งเป็น สองระดับคือ ระดับต่ำกว่าปริญญาและระดับปริญญา

2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การจัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อมและโอกาสโดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อหรือแหล่งความรู้อื่นๆ สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ ให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การยึดอาชีพหรือจากประสบการณ์การทำงาน (มาตรา 15)

2. การจัดเนื้อหาสาระในการเรียนรู้

การจัดเนื้อหาในการเรียนทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กรอบการเรียนรู้ บูรณาการตาม

ความเหมาะสมของแต่ละระดับ (มาตรา 23) ในเรื่องต่อไปนี้ (1) ความรู้เรื่องเกี่ยวกับตนเอง และความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน ชาติและสังคมโลก รวมถึงความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทยและระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข (2) ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมทั้งความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์เรื่องการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลยั่งยืน (3) ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทยและการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญา (4) ความรู้และทักษะด้านคณิตศาสตร์และด้านภาษา เน้นการใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้องและ (5) ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

3. การจัดกระบวนการเรียนรู้

การจัดกระบวนการเรียนซึ่งสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ได้แก่ (มาตรา 24) (1) จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล (2) ฝึกทักษะกระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา (3) จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่านและเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง (4) จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่างๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา (5) ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสาขาการจัดบรรยากาศสภาพแวดล้อม สื่อการเรียนและอำนวยความสะดวก เพื่อให้ผู้เรียนกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อการเรียนการสอนและแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ (6) จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลาทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ (7) ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปะวัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทยและความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รักพึ่งตนเอง มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง (มาตรา 7)

4. การจัดแหล่งสนับสนุนการเรียนรู้ รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพตาม มาตรา 24 ดังนี้ (1) ห้องสมุดประชาชน (2) พิพิธภัณฑ์ (3) หอศิลป์ (4) สวนสัตว์ (5) สวนสาธารณะ (6) สวนพฤษศาสตร์ (7) อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (8) ศูนย์กีฬาและนันทนาการ และ (9) แหล่ง ข้อมูลและแหล่งการเรียนรู้อื่นๆ

5. การวัดผลและประเมินผล ลักษณะการวัดผลและประเมินการศึกษาผู้เรียน วัดจาก (1) พัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรม และ การทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอนตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบการศึกษา และ (2) การรับผู้เรียนเข้าศึกษาต่อในสถานศึกษาใช้วิธีการที่หลากหลายเพื่อให้โอกาส เข้าศึกษาต่อ และนำผลการประเมินผู้เรียนจากข้อ (1) มาประกอบการพิจารณาด้วย (มาตรา 26)

6. ลักษณะของหลักสูตรในระดับต่างๆ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 16 กำหนดการศึกษาในระบบไว้สองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งการกำหนดหลักสูตรให้แต่ละระดับมีดังนี้

1) หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 27 กำหนดให้จัดหลักสูตรแกน กลาง เพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ ตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ โดยสถานศึกษามีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์หลักแกนกลางใน ส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อ เป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

2) หลักสูตรการศึกษาสำหรับบุคคล ที่บกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาสหรือพิการ หรือบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ ตามมาตรา 10 ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษโดยจัดให้ตามความเหมาะสมแต่ละระดับ โดยมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลให้เหมาะสมแก่วัยและศักยภาพ สาระของหลักสูตรมีทั้งวิชาการ วิชาชีพ ที่มุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุล ทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงามและความรับผิดชอบต่อสังคม

3) หลักสูตรการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตามมาตรา 28 จัดดังนี้

สาระของหลักสูตรเป็นวิชาการ วิชาชีพ ต้องมุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุลทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงามและความรับผิดชอบต่อสังคม สาระของ

หลักสูตรต้องมุ่งพัฒนาวิชาการ วิชาชีพชั้นสูงและการค้นคว้าวิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และพัฒนาสังคม

7. การมีส่วนร่วมของชุมชน การดำเนินการ ดังนี้

1) ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสารและรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและตามศักยภาพรวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์พัฒนาระหว่างชุมชน (มาตรา 29)

2) บิดา มารดาหรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดการศึกษาให้บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับตามมาตรา 17 และตามความพร้อมของครอบครัว (มาตรา 11)

3) บุคคล ครอบครัว องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 12)

8. การส่งเสริมการวิจัย สถานศึกษาต้องส่งเสริมการวิจัยและการศึกษาตามมาตรา 30 ดังนี้คือ (1) สถานศึกษาต้องพัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ และ (2) การส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา

การบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ความสำคัญของการบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นช่วงของการปฏิรูประบบการศึกษาทำให้ระบบการบริหารงานแบบเดิมที่เป็นมูลเหตุของความล่าช้าในการดำเนินงาน (Bureaucratic Red-Tape) น่าจะหมดไปซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้พยายามรวมงานที่คล้ายกันมาไว้ที่หน่วยงานเดียวให้มากที่สุด ทั้งลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานและยังสามารถสร้างข้าราชการมืออาชีพเพิ่มได้อีกด้วย กล่าวคือ ทำให้มีงบประมาณที่จะนำไปพัฒนางานด้านอื่น ๆ เช่น นำไปใช้ในการจัดการหาสื่อ พัฒนาสภาพแวดล้อมใน โรงเรียนที่สำคัญสามารถนำไปพัฒนาครูได้ ลดขนาดขององค์กรในส่วนกลางได้ งานก็จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น โดยสามารถกระทำได้เบ็ดเสร็จในระดับจังหวัดหรือระดับเขตพื้นที่ งานใดที่เอกชนจะช่วยแบ่งเบาได้ต้องเชิญชวนให้เอกชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบ งานใดท้องถิ่นทำได้ให้ท้องถิ่นดำเนินการ ส่วนกลางต้องทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้คนอื่นปฏิบัติไม่ใช่ปฏิบัติ

เสียเอง แต่ส่วนกลางเข้าไปควบคุมกำกับติดตามเรื่อง มาตรฐานและคุณภาพการศึกษา กำหนดนโยบายทิศทางและจุดเน้นในการจัดการศึกษาเป็นระยะๆ (ดิเรก พรสีมา, 2543 : 108 - 110)

ลักษณะการบริหารงานการศึกษา

การบริหารงานตามโครงสร้างอำนาจในกระทรวงศึกษาธิการตามระเบียบเดิมนั้น เป็นระบบที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจมากเกินไปและมีการบริหารจัดการที่หย่อนประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคล การบริหารงานประมาณ การจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนไป จนถึงเรื่องการประกันคุณภาพ แต่การบริหารการงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีการวางกรอบในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดเป็นสาระบัญญัติไว้ในหมวด 5 (การบริหารและการจัดการศึกษา หมวด 6 (มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา) หมวด 7 (ครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา) หมวด 8 (ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา) และ หมวด 9 (เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา) (อมรวิชช์ นาครทรรพ, 2543 : 13)

แนวทางการบริหารการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ในหมวด 5 ตามมาตรา 31 ได้กำหนดให้มีการบริหารและการจัดการศึกษาภายใต้กระทรวง โดยแบ่งงานออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการศึกษาธิการแห่งชาติ, 2542 : 16 - 24)

ส่วนที่ 1 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ มีลักษณะการบริหารการจัดการศึกษาดังนี้

1. กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป แก่คณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตโดยตรง (มาตรา 39) และกระทรวงมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การศาสนา ศิลปวัฒนธรรม กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม โดยกระทรวงมีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือรูปคณะกรรมการจำนวน 4 องค์กร เพื่อให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีและมีอำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 31) ซึ่งแต่ละส่วนมีหน้าที่ ดังนี้

(1) สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติมีคณะกรรมการสภาการ ศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการโดย

ตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒซึ่งมีจำนวน ไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่น รวมกัน โดยสำนักงานสภาการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรมแห่งชาติเป็นนิติบุคคล เลขาธิการสภาเป็นกรรมการและเลขานุการมีหน้าที่ ดังนี้ (มาตรา 33)

พิจารณาเสนอนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษาของชาติ

นโยบายและแผนด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม

การสนับสนุนทรัพยากร

การประเมินผลการจัดการศึกษา

การดำเนินการด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม

การพิจารณากลั่นกรองกฎหมายและกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

(2) คณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่ดังนี้ พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะวัฒนธรรมแห่งชาติ การติดตามตรวจสอบ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 34)

(3) คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่ดังนี้ พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งแลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(4) คณะกรรมการอาชีวศึกษา มีหน้าที่ดังนี้ พิจารณาเสนอโยบายแผนพัฒนาและมาตรฐานการอาชีวศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาด้าน อาชีวศึกษา

ทั้งนี้คณะกรรมการขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา การอาชีวศึกษา ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่นรวมกัน นอกจากนี้ทั้งจำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการทั้ง 3 กลุ่มเป็นนิติบุคคล เลขาธิการของแต่ละสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ (มาตรา 35)

1. สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลและอาจจะจัดเป็น ส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถาบันการศึกษาเฉพาะทาง โดยสถานศึกษา ดังกล่าวสามารถดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัวมีเสรีภาพทางวิชาการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ (มาตรา 36)

2. การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวน ประชากรเป็นหลักและความเหมาะสมด้านอื่นๆ ด้วย (มาตรา 37) ทั้งนี้รัฐมนตรีโดยตำแหน่งของสภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่การศึกษาขณะนี้ได้กำหนดไว้ 175 เขตตามความเหมาะสมในด้านทรัพยากรบุคคลได้แก่ ข้าราชการครู ผู้บริหารและบุคคลที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีความรู้ความเข้าใจและพร้อมที่จะบริการในรูปแบบกระจาย (เขตพื้นที่การศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2545 : 14) ในเขตพื้นที่การศึกษาจะมี คณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ กำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา พิจารณาแต่งตั้ง ยุบรวม หรือเลิกสถานศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษา เอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย กับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา (มาตรา 38)

การบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 39 มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง จากสาระสำคัญของกฎหมายการศึกษาดังกล่าว เป็นการกระจายอำนาจสู่โรงเรียนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงเป็นกลยุทธ์ประการหนึ่งใน การบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อการปฏิรูปการศึกษาให้มีคุณภาพและเป็นการสร้างความเข้มแข็งในการบริหารให้กับโรงเรียนตลอดจนการพัฒนาสร้างสรรค์กระบวนการสร้างคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนอย่างต่อเนื่องที่สามารถตอบสนองความต้องการของประเทศชาติในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อการเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพของประเทศ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management

SBM) เป็นแนวคิดใหม่ในการบริหารโรงเรียนที่ริเริ่มในประเทศสหรัฐอเมริกาในทศวรรษ 1980 และกำลังแพร่หลายไปยังประเทศต่าง รวมทั้งกำลังจะถูกนำมาใช้ในประเทศไทยตามสาระมาตรา 40 (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : ช) ซึ่งแนวคิดพื้นฐานเดิมมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจ อุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จจากหลักการ วิชาการ และ กลยุทธ์ ในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพสร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น ความสำเร็จดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเห็นว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีนั้นต้องปรับกระบวนการและวิธีการที่เคยเน้นแต่เรื่องการเรียนการสอน ปรับไปสู่การบริหารในการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนที่เป็นแนวปฏิบัติและให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาอย่างแท้จริง ซึ่งอุทัย บุญประเสริฐ (2543 : ค-ง) ได้กล่าวถึง การบริหารแบบโรงเรียนเป็นฐานว่าจะช่วยให้การบริหารเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าที่ผ่านมา ซึ่งหลักการสำคัญในการบริหารแบบโรงเรียนเป็นฐาน มีดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษาทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่าและตัวแทนนักเรียนย่อมจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) เพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อประชาชนเพิ่มมากขึ้น ความเจริญต่าง ๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนได้อย่างแท้จริง การคืนอำนาจให้ประชาชนและท้องถิ่นย่อมจะเกิดประสิทธิภาพมากกว่า

4. หลักการบริหารตนเอง (Self - Managing) เป้าหมายเพื่อให้โรงเรียนจัดการบริหารด้วยตนเอง โดยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานในแต่ละโรงเรียนผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Chock and Balance) โดยมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้ได้คุณภาพและมาตรฐานตามนโยบายของชาติ

รูปแบบในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมี 4 รูปแบบ ดังนี้ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : จ)

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administration Control SBM) ผู้บริหารเป็นคณะกรรมการ ส่วนคณะกรรมการอื่นๆ ได้มาจากการเลือกตั้งหรือคัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครอง ครู และชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษาแต่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Processional Control SBM) เป็นแนวคิดถ้าครู เป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหารยังคงเป็นประธานคณะกรรมการโรงเรียน บทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) แนวคิดที่ว่าการจัดการศึกษาควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนเป็นประธานคณะกรรมการ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ บทบาท หน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Control SBM) แนวคิดเรื่องนี้เชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองมีบทบาทสำคัญต่อเด็ก เนื่องจากใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ดังนั้นสัดส่วนคณะกรรมการโรงเรียนจึงเป็นคณะกรรมการ โดยที่ผู้บริหารเป็นประธาน

การบริหารโดยให้โรงเรียนเป็นฐานนี้ที่มีประสิทธิภาพรัฐต้องดำเนินการ ดังนี้ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : ซ - ฌ) (1) รัฐต้องมีความจริงใจในการกระจายอำนาจต้องใช้มาตรการทางกฎหมายและทุ่มเททรัพยากรให้โรงเรียนมีความสามารถบริหารตนเอง (2) เขตพื้นที่การศึกษาต้องทำหน้าที่ประสานงาน เชื่อมโยง อำนวยความสะดวก สนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้โรงเรียนมีความเข้มแข็ง และสามารถบริการจัดการด้วยตนเองได้ และ (3) โรงเรียนต้องปรับแนวทางการดำเนินงานใหม่ จากคอยรับนโยบายและคำสั่งมาเป็นการบริหารจัดการด้วยตนเองโดยความร่วมมือกับครูผู้ปกครองและชุมชน ต้องพัฒนาคณะกรรมการโรงเรียนให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารโรงเรียนได้

ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีการจัดการศึกษา โดยมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม และความเหมาะสม (มาตรา 41) ต้องคำนึงถึงนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา (มาตรา 42)

ส่วนที่ 3 การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน

เอกชนสามารถจัดการศึกษาได้ดังนี้ คือ มีความเป็นอิสระ แต่มีการกำกับ ติดตามการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ (มาตรา 43) โรงเรียนเอกชนเป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน ผู้รับใบอนุญาต ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 44) เอกชนสามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด และสถานศึกษาของ เอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายการดูแลของสภาสถานศึกษา (มาตรา 45) รัฐให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี และสิทธิประโยชน์อย่งอื่นที่เป็นประโยชน์ในทางการศึกษาแก่สถานศึกษาเอกชนตามความเหมาะสมรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้สถานศึกษาเอกชนมีมาตรฐานและสามารถพึ่ง ตนเองได้

ยุทธศาสตร์การบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษาที่มีประสิทธิภาพต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและดำเนินการในองค์รวมไม่แยกส่วน ถึงแม้อาจกำหนดประเด็นการบริหารการศึกษาแต่ละเรื่องก็ตามแต่ก็ต้องมีการวางแผนและส่งเสริมเกื้อหนุนกันอย่างเป็นระบบ โดยรัฐต้องกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ แผนดำเนินการ และกลไกรับผิดชอบในลักษณะเป็นเอกภาพซึ่งประเด็นที่สำคัญประกอบด้วย (ปรัชญา เวสารัชช์, 2545 : 78 - 80)

1. การบริหารสถานศึกษา มีการเร่งรัดปรับปรุงคุณภาพของสถานศึกษาทุกระดับควรให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อม ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา สื่อและอุปกรณ์ หลักสูตร สิ่งอำนวยความสะดวกในการเรียนรู้ โดยมีระบบประกันคุณภาพที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสถานศึกษา

2. การบริหารการผลิตครู มีการส่งเสริมสนับสนุนความเข้มแข็งและคุณภาพในกระบวนการผลิตครู ได้แก่ การคัดเลือกผู้เข้าศึกษาวิชาชีพครู การสนับสนุนทุนทรัพย์แก่ นักศึกษาครูที่ขาดแคลน การพัฒนาหลักสูตรที่เหมาะสมกับความต้องการของประเทศและการหางานทำ การมีคณาจารย์ที่มีคุณภาพ การพัฒนาบรรยากาศที่เหมาะสมกับการศึกษา อบรม วิชาชีพครูและการจัดประสบการณ์วิชาชีพครู เป็นต้น

3. การบริหารโครงสร้างและระบบการศึกษา มีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการศึกษาให้มีเอกภาพ ลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น ลดการจัดการศึกษาที่สูญเปล่า ซ้ำซ้อน และไม่เหมาะสมกับความต้องการของสังคมสมัยใหม่

4. การบริหารหลักสูตรและเนื้อหาสาระในการศึกษา มีการปรับเนื้อหาสาระให้ทันสมัยตรงกับความต้องการในการใช้ประโยชน์ พัฒนาวิชาการใหม่ๆ โดยมุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นและเหมาะสมกับการใช้งาน เพื่อมีส่วนช่วยแก้ปัญหาของประเทศ และผลักดันประเทศให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ในเวทีระหว่างประเทศ ดังสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 27 ที่ต้องการให้สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคมภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ และมาตรา 28 วรรคสอง กำหนดให้สาระของหลักสูตรทั้งที่เป็นวิชาการและวิชาชีพ ต้องมุ่งพัฒนาตนให้มีความสมดุล ทั้งด้านความรู้ความคิด ความสมารถ ความดีงามและความรับผิดชอบต่อสังคม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542 : 15) ในทำนองเดียวกันที่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (2546 ก : 15) ที่ว่าหลักสูตรสถานศึกษาเป็นแนวทางจัดการศึกษาที่จะพัฒนาให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถ โดยส่งเสริมให้แต่ละบุคคลพัฒนาไปสู่ศักยภาพสูงสุดของตน รวมถึงลำดับขั้นของมวลประสบการณ์ที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้สะสมซึ่งจะช่วยให้ผู้เรียนนำความรู้ไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในการเรียนรู้ด้วยตนเอง รู้จักตนเอง มีชีวิตอยู่ในโรงเรียน ชุมชน สังคมและโลกอย่างมีความสุข

5. การบริหารการอาชีวศึกษา เพื่อเตรียมบุคคลเข้าทำงานในระดับช่างฝีมือช่างเทคนิค หรือเป็นนักเทคโนโลยี ซึ่งต้องมีทั้งความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานจริง ที่เทียบกับคุณภาพของผู้ปฏิบัติงาน ทำนองเดียวกับในประเทศอื่นมีแรงงานฝีมือที่จำเป็นสำหรับการผลิตและการลงทุนในประเทศ

6. การบริหารระบบการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัยจะเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของประชาชนคนไทยทุกวัยทุกกลุ่มได้เป็นอย่างดี ควรมีการวางแผนและประสานส่งเสริมให้เกิดผลสูงสุด

นโยบายการบริหารการศึกษา

ผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนควรร่วมมือกันในการดำเนินการในทางปฏิบัติ ดังที่ปรัชญา เวสารัชช์ (2545 : 80 - 81) ได้เสนอแนวทางที่ผู้รับผิดชอบอาจนำไปพิจารณา ดังนี้

1. กำหนดนโยบายจัดในการดำเนินงานทรัพยากรสนับสนุนการศึกษาอย่างเสมอภาค เพื่อให้โอกาสการศึกษาที่เสมอภาคแก่ประชาชนจำนวนมากที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้โอกาสแก่ ผู้ด้อยโอกาสในสังคมมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

2. เร่งรัดกระบวนการผลิตครู ให้ได้มาตรฐานและได้ครูคุณภาพที่มีความรู้ความสามารถและมีจิตวิญญาณของความเป็นครูอย่างแท้จริง กำหนดมาตรฐานคุณภาพครูที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการอบรมสั่งสอนเยาวชนไทยและการกำกับดูแลโดยอาศัยองค์กรวิชาชีพมีระบบบริหารบุคคล เพื่อให้ครูรักษามาตรฐานคุณสมบัติไว้ได้อย่างต่อเนื่อง

3. กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจที่จำเป็น

4. การจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพโดยจัดวางระบบการพัฒนาครู ค่าตอบแทน การให้รางวัล การลงโทษ และการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพให้สอดคล้องกับคุณภาพการจัดการศึกษาที่มุ่งประโยชน์ต่อผู้เรียน

5. ปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอนที่เอื้อให้ผู้เรียนเกิดความสนใจในการเรียนรู้เนื้อหาสาระวิชาที่จำเป็นสำหรับการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต รวมทั้งสนใจที่จะติดตามความก้าวหน้าของวิทยาการและการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

6. จัดบรรยากาศและสภาพแวดล้อมของการเรียนรู้ให้เป็นส่วนหนึ่งของการดำรง ชีวิตในสังคม โดยให้ความสนใจกับการศึกษานอกระบบและการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย และสร้างเสริมให้เกิดวัฒนธรรมของการเรียนรู้

7. พัฒนาสื่อเทคโนโลยีการศึกษาให้สอดคล้องกับความจำเป็นของการเรียนรู้

8. สนับสนุนการวิจัยเพื่อสนองความต้องการในการจัดหลักสูตรและความต้องการพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกัน เพื่อสนับสนุนให้สถานศึกษาและผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาสามารถตัดสินใจปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการเรียนการสอนได้คล่องตัวและต่อเนื่อง

9. ประเมินผลการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงผลที่เกิดต่อผู้เรียนและผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศของคนไทย โดยเฉพาะต้องเน้นด้านการส่งเสริมและพัฒนา

10. ควบคุมมาตรฐานการศึกษาของผู้เรียน โดยกำหนดระดับความรู้ ความสามารถของผู้เรียนตามเกณฑ์อายุ และปรับเปลี่ยนระดับความรู้ให้สอดคล้องกับความจำเป็นและการเปลี่ยนแปลงของสังคม

11. กำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา โดยกำหนดเป้าหมายคุณภาพของการศึกษาที่ชัดเจน และจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนด

12. พัฒนาแหล่งเรียนรู้ต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้คนไทยสามารถพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องในสถานการณ์ต่างๆ ได้

13. กระตุ้นการมีส่วนร่วมของบุคคลกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรมหาชน องค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ

14. จัดสรรทรัพยากรสนับสนุนการศึกษาที่มีคุณภาพ

15. ระดมทรัพยากรทางการศึกษาเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพในการบริหารการศึกษา

ปรัชญา เวสารัชช์ (2545 : 73-74) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยในการบริหารการศึกษาให้มีคุณภาพ ไว้ดังนี้

1. คุณภาพของสถานศึกษา คุณภาพของโรงเรียนหรือสถานศึกษาทุกระดับมีผลต่อคุณภาพของนักเรียนนักศึกษาอย่างสำคัญ สถานศึกษาเหล่านี้ต้องมีบทบาทในการเสริมสร้างความรู้ ทักษะ และทัศนคติที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต การประกอบการงาน และการอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข มีสภาพแวดล้อมทางกายภาพ บรรยากาศที่ส่งเสริมการเรียนรู้ สื่อเทคโนโลยี หลักสูตร ปริมาณและคุณภาพของครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระบบและกระบวนการเรียนการสอนของแต่ละสถานศึกษาด้วย

2. คุณภาพของครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาตราบใดที่การเรียนการสอนยังต้องพึ่งครูบาอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอื่นๆ และไม่อาจถูกแทนที่โดยสื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอนอิเล็กทรอนิกส์ คุณภาพของอาจารย์และบุคลากรสนับสนุนอื่นๆ จึงยังส่งผลต่อคุณภาพในการศึกษาของผู้เรียน คุณภาพของผู้รับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนนี้ยังรวมไปถึงผู้บริหารจัดการด้วย บุคคลเหล่านี้ต้องมีความรู้ความสามารถในเนื้อหาสาระที่ตนรับผิดชอบต้องติดตามและพัฒนาเนื้อหาสาระของตนให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนไป ต้องมีความสามารถในการสื่อและส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ของผู้เรียน ต้องมีทัศนคติที่เหมาะสมกับอาชีพ มีจิตวิญญาณที่เสียสละเพื่อประโยชน์ของผู้เรียน และต้องมีปริมาณและความชำนาญเฉพาะในปริมาณที่เหมาะสม

3. การผลิตและพัฒนาครู วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพชั้นสูงที่ต้องได้รับการฝึกฝนอบรมเป็นพิเศษ ทั้งในเรื่องของเนื้อหาสาระความรู้ที่จะใช้ในการสอน ความรู้ความสามารถในการจัดการเรียนการสอน ความสามารถในการเกื้อหนุนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน ความมุ่งมั่นประสงค์ในการเป็นครูที่ดีมีคุณภาพ จิตวิญญาณของความเป็นครู ทัศนคติที่เสียสละและมุ่งสร้างประโยชน์ต่อศิษย์ ดังนั้นทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องร่วมมือกันในการพัฒนาระบบ

การผลิตและพัฒนาครูที่เหมาะสมโดยการสรรหาผู้ที่มีจิตมุ่งมั่นในการประกอบอาชีพครูมาฝึกฝนอบรมอย่างดี ให้การสนับสนุนการดำเนินในสายอาชีพครู และปลูกฝังทัศนคติที่ดีต่อวิชาชีพครู รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนทั้งด้านทรัพยากร โอกาส กลไก และรูปแบบวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาครูและครูประจำการให้มีการปรับตัวและยกระดับความรู้ความสามารถอย่างต่อเนื่อง

4. คุณภาพของนักเรียนและการสนับสนุนของผู้ปกครอง คุณภาพของนักเรียนซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าของสถานศึกษานั้น นับว่ามีความสำคัญในการจัดการศึกษา เด็กนักเรียนหรือนักศึกษาที่มีคุณภาพกายและสุขภาพใจดี จะมีความพร้อมในการศึกษาเล่าเรียนสูง และได้รับการสนับสนุนเอาใจใส่จากผู้ปกครองเป็นอย่างดี ถือว่ามีส่วนช่วยให้การจัดการศึกษาประสบความสำเร็จ หมายความว่าสังคมต้องมีส่วนช่วยเหลือดูแลเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้เรียนเกิดความพร้อมมากที่สุด โดยผู้ปกครองและผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาต้องร่วมมือกันกำกับดูแลควบคุมความประพฤติ และส่งเสริมให้โอกาสแก่เด็กและเยาวชนคนไทยทุกคนในการศึกษาตามความเหมาะสมของแต่ละคน

5. การสนับสนุนจากภาครัฐ หน้าที่หลักประการหนึ่งของรัฐคือ การพัฒนาคุณภาพประชากร การจัดการศึกษาจึงเป็นภาระสำคัญที่ทุกประเทศในโลกต้องรับผิดชอบ การสนับสนุนของรัฐมีหลายทางได้แก่ การสนับสนุนด้านงบประมาณ ด้านการจัดให้มีและสนับสนุนสถานศึกษา การจัดทุนให้ผู้ยากไร้ การส่งเสริมโอกาสในการศึกษา การกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลการจัดการศึกษา เป็นต้น โดยเฉพาะการสนับสนุนจากภาครัฐถือเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งในการจัดการศึกษาในทุกประเทศ

6. เทคโนโลยีการศึกษา การจัดการศึกษายุคใหม่ต้องอาศัยเทคโนโลยีที่ได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวางในหลายด้าน เป็นต้นว่า เทคโนโลยีการนำเสนอสาระเนื้อหา เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีการสื่อสาร ซึ่งแตกต่างจากสมัยก่อนที่มีพัฒนาการด้านเทคโนโลยีจำกัด การพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมจะช่วยเปิดโอกาสการเรียนรู้ที่หลากหลายและเข้าถึงบุคคลกลุ่มต่างๆ ได้สะดวกขึ้น

7. สังคมและสภาพแวดล้อม เป็นเรื่องเชิงนามธรรม แต่สภาพสังคม สภาพแวดล้อม ค่านิยมทางสังคม กระบวนการเรียนรู้ในสังคม วัฒนธรรมในการเรียนรู้ ค่านิยมทางการศึกษาเหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการส่งเสริมคุณค่าทางการศึกษา

ตอนที่ 5 การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ

ชนิตา รักษ์พลเมือง (2526) ได้กล่าวถึงการศึกษาเปรียบเทียบ โดยแปลจาก Introducing Comparative Education ว่าการศึกษาเปรียบเทียบได้พัฒนามาเป็นลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นที่หนึ่ง

พัฒนาจากความคิดของ อังตวน จูลเลียง ซึ่งได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วการพัฒนาในขั้นนี้ได้ดำเนินไปจนกระทั่งเริ่มเข้าสู่ต้นศตวรรษที่ 20 ระหว่างศตวรรษที่ 19 ได้เกิดมีความเชื่ออย่างหนักแน่นว่า สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาในประเทศหนึ่ง อาจซึมซาบเข้ากับระบบการศึกษาของอีกประเทศหนึ่งได้ ความเชื่อเช่นนี้เป็นผลให้เกิดการรวบรวมข้อมูลเรื่องการศึกษาของประเทศอื่น ๆ ขึ้นไว้ และได้จัดไว้เป็นตาราง และผู้จัดพยายามพิจารณาหาเหตุผลจากหลักทั่ว ๆ ไปประกอบด้วยเหตุดังกล่าวนี้ คนจึงเริ่มเชื่อว่า ระบบการศึกษาของประเทศใด ๆ ก็ตาม อาจจัดตามหลักการเหล่านี้ได้ แต่การรวบรวมข้อมูลดังกล่าวข้างต้นนี้ไม่ได้เน้นในด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจและศาสนา ของประเทศไว้ด้วยทั้ง ๆ ที่สิ่งเหล่านี้ เป็นปัจจัยสำคัญ เพราะเป็นส่วนที่คุมระบบการศึกษาของชาติไว้ ทั้งนี้โดยถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น ไม่ว่าประเทศซึ่งถูกลอกเลียนแบบแผนการศึกษาจะมีวัฒนธรรม สังคม การเมือง เศรษฐกิจ และศาสนาอย่างเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

ในระยะแรกของการพัฒนาการศึกษาเปรียบเทียบ บุคคลดังต่อไปนี้ จะได้รับการกล่าวขวัญถึงเป็นพิเศษ คือ วิคเตอร์ คูแซง แห่งฝรั่งเศส (Victor Cousin of France) แมทธิว อาร์โนล์ด แห่งอังกฤษ (Mathew Arnold of England) ฮอราช มานน์ (Horance Man) และเฮนรี่ เบอร์นาร์ด แห่งสหรัฐอเมริกา (Henry Bornard of U.S.A.) ตอลสตอย และยูชินสกี้ แห่งรุสเซีย (Tolstoy and Ushinsky of Russia) และโดมินโก (Domingo) ซาร์มินโต แห่งอาร์เจนตินา (Sarminto of Argentina) บุคคลเหล่านี้ รวมทั้งสานุศิษย์ได้แสดง ความคิดเห็นว่าในการพัฒนาการศึกษาของประเทศใด ๆ นั้น จำเป็นจะต้องศึกษาระบบการศึกษาของประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ ดังนั้น การศึกษาเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบในขั้นเริ่มต้น ก็เพื่อเป็นแนวทางที่จะทำนุบำรุงระบบการศึกษาของตนให้พัฒนายิ่ง ๆ ขึ้น

ขั้นที่สอง

ได้มีการศึกษาเรื่อง สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการศึกษา และมีผู้จดบันทึกเรื่องเหล่านี้ไว้เป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อจะรู้ว่า สิ่งที่มีอิทธิพลเหล่านั้นจะมีความเหมาะสมต่อประเทศอื่นอีกมากน้อยเพียงไร ดังนั้นแนวโน้มที่จะมีการลอกเลียนแบบในด้านการศึกษาโดยไม่มีเหตุผล จึงถูกขจัดออกไป เซอร์ไมเคิล แชดเดอ แห่งอังกฤษ (Sir Michale

Sadler of England) เป็นบิดาของการพัฒนาการศึกษาเปรียบเทียบในขั้นที่สองนี้ ในปี 1907 เขาได้พิมพ์ความเรียงเรื่องหนึ่งโดยเน้นว่า ระบบการศึกษาของประเทศใดก็ตาม ย่อมสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทางสังคมของประเทศนั้น ๆ มีนักการศึกษาหลายคนยอมรับความคิดเช่นนั้นของเขา เช่น ไอแซค คานสเตล (Issac Kanstel) และโรเบิร์ต ยูริช แห่งสหรัฐอเมริกา (Robert Ulich of the U.S.A.) ฟรีดรีช (Friedrich) ชไนเดอร์แห่งเยอรมันนี (Schneider of Germany) โจเซฟ ลอเวอรีส์ (Joseph Lauwerys และนิโคลัส ฮาร์ส แห่งอังกฤษ (Nicholas Hars of England)

ขั้นที่สาม

ในขั้นที่สามนี้ การศึกษาเปรียบเทียบได้เริ่มพัฒนานับตั้งแต่ปี 1950 เป็นต้นไป ยอร์ช ซี เอฟ (George Z.F.) ถือว่าการพัฒนาในขั้นนี้เป็นช่วงเวลาของการวิเคราะห์มูลเหตุต่าง ๆ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และมีการวินิจฉัยว่า ระบบการศึกษานั้น ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับระบบการศึกษา โรเบิร์ต ยูริส ฟรีดรีช ชไนเดอร์ และไอแซค คานสเตล ได้มีส่วนพัฒนาการศึกษาเปรียบเทียบในขั้นที่สามนี้เป็นพิเศษ

ความหมายและวัตถุประสงค์ของการศึกษาเปรียบเทียบ

ได้กล่าวมาแล้วว่า อังตวน จูลเลียง คือ ผู้เริ่มต้นศึกษา การศึกษาเปรียบเทียบเขามีความเห็นว่า วัตถุประสงค์ของการศึกษาเปรียบเทียบ คือการพัฒนาระบบการศึกษาของชาติให้บังเกิดผลดี ทั้งนี้ควรจะต้องศึกษาระบบการศึกษาของประเทศอื่นประกอบด้วย นอกจากนี้แล้วควรวิเคราะห์ระบบการศึกษาของประเทศต่าง ๆ เพื่อที่จะเข้าใจปัญหาการศึกษาประเทศนั้น ๆ และเพื่อให้เกิดความคิดที่จะหาข้อสรุปปัญหาต่าง ๆ ในด้านการศึกษาของประเทศนั้น ๆ รวมทั้งเข้าใจพื้นฐานปรัชญา และอิทธิพลของระบบการศึกษาของเขาด้วย การที่เราพยายามศึกษาปัญหาการศึกษาของประเทศอื่น นั่นย่อมหมายความว่า เรายอมรับว่า มีพื้นฐานการศึกษาที่แน่นอนถือได้ว่าเป็นสากล และเมื่อเราพูดถึงพื้นฐานปรัชญา เราจะต้องศึกษาโดยยุติธรรม ไม่เข้าข้างฝ่ายใด และได้กล่าวมาแล้วว่า สภาพทางการเมือง วัฒนธรรม สังคม ศาสนา และเศรษฐกิจ มีอิทธิพลต่อระบบการศึกษาของประเทศ ดังนั้น การศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาในประเทศจึงเป็นเรื่องสำคัญต่อการศึกษา การศึกษาเปรียบเทียบ

นอกจากนั้นยังจะต้องเข้าใจว่า เหตุใดระบบการศึกษาของบางประเทศจึงพัฒนาก้าวหน้า แต่บางประเทศยังล้าหลังอยู่ ทั้งนี้อาจขึ้นอยู่กับระบบการบริหารของประเทศนั้น เช่น กลไกการปกครองประเทศของสวิสเซอร์แลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ดำเนินไปในรูปประสมประสานกับการปกครองของท้องถิ่น ซึ่งมีสิทธิในการปกครองตนเอง ดังนั้นระบบการศึกษาของประเทศเหล่านี้จึงมีลักษณะประสมประสานกัน แต่ถ้าประเทศใดมีปรัชญาการเมืองและระบบการบริหารของประเทศไปในแนวทางควบคุม ระบบการศึกษาของประเทศนั้น

ก็ต้องถูกควบคุมไปด้วย ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการศึกษาเปรียบเทียบอีกประการหนึ่งก็เพื่อจะศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ด้วย

และขณะเดียวกันก็ต้องพึงระลึกอยู่เสมอว่า นอกจากวิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์แล้ว การศึกษาเชิงสังเคราะห์ก็เป็นสิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่งในเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบในวิธีการศึกษาเชิงสังเคราะห์นั้นก็เพื่อที่ช่วยให้เราเข้าใจว่า โครงสร้างสังคมและปรัชญาการเมืองมีอิทธิพลต่อการศึกษาโดยกว้างขวางอย่างไร ดังนั้น ผู้ที่ศึกษาการศึกษาเปรียบเทียบจะต้องศึกษามูลเหตุทั้งมวลของเรื่องเหล่านี้ด้วย รวมทั้งผลกระทบของการศึกษาในโรงเรียนและการศึกษานอกโรงเรียน พื้นฐานการศึกษาด้านสังคม เช่น การพัฒนาสังคม การควบคุมสังคม การบริหารสังคม และความเปลี่ยนแปลงของสังคม เมื่อมีการพัฒนาการศึกษาในประเทศ ดังนั้น ขอบข่ายของการศึกษาเปรียบเทียบจึงเป็นเรื่องที่ทุกคนควรเข้าใจและเห็นความสำคัญ

การศึกษาเปรียบเทียบ มีวิธีการศึกษาตามหัวข้อดังต่อไปนี้ คือ

1. วิธีการศึกษาด้านสถิติ
2. วิธีการศึกษาแบบบรรยาย
3. วิธีการศึกษาด้านสังคม
4. วิธีการศึกษาด้านประวัติศาสตร์
5. วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์
6. วิธีการศึกษาเชิงสังเคราะห์

วิธีการศึกษาด้านสถิติ

ในการศึกษาเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบ เราจะต้องวิเคราะห์ความคล้ายคลึงกันและปัจจัยที่มีมาตั้งแต่กำเนิดของระบบการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการศึกษาด้านสถิติเข้าช่วยเพื่อตรวจสอบความเจริญก้าวหน้า หรือความเสื่อมของการศึกษาประเทศนั้น ๆ จึงมีการเก็บข้อมูลหลาย ๆ ชนิด เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนนักศึกษาในระดับหนึ่ง ๆ ค่าใช้จ่าย เปอร์เซ็นต์การสอบได้ และสอบตกในระดับการศึกษาต่างๆ ค่าใช้จ่ายเงินเดือนครู อาคารเรียน และอื่น ๆ เป็นต้น ผู้ศึกษาจะต้องรวบรวมตัวเลขในเรื่องเหล่านี้ไว้ และนำไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ดังนั้น ความเจริญหรือความเสื่อมของการศึกษาในประเทศ จะได้รับการวิเคราะห์ตามวิธีการด้านสถิติ

สิ่งที่จะเป็นปัญหาในวิธีการศึกษาด้านสถิติ คือ ข้อมูลที่ได้มานั้นจะเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด และการรวบรวมข้อมูลได้กระทำกันอย่างรัดกุมหรือไม่ นอกจากนั้นประเทศต่าง ๆ ใช้เกณฑ์ทางการศึกษาแตกต่างกัน ไม่เป็นไปตามความหมายที่เป็นพื้นฐาน ดังนั้นการวิเคราะห์ทาง

สถิติจึงไม่ถูกต้องเท่าที่ควร จึงไม่ช่วยให้เราเข้าใจลักษณะต่าง ๆ ด้านการศึกษา ซึ่งมีผลต่อสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสภาวะศาสนาของประเทศได้โดยสมบูรณ์ ดังนั้นการใช้ระเบียบวิธีสถิติจึงยังอยู่ในวงจำกัดเป็นอย่างมาก

วิธีการศึกษาแบบบรรยาย

ได้เริ่มใช้วิธีการศึกษาแบบบรรยายในศตวรรษที่ 19 เพราะวัตถุประสงค์ของการศึกษาเปรียบเทียบนั้น จะต้องเกี่ยวข้องกับจุดดีต่าง ๆ ของประเทศอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นการบรรยายอย่างละเอียดในเรื่องการศึกษาของประเทศต่างๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ นักการศึกษาหลายคนได้เขียนบรรยายระบบการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียด เช่น จอห์น ครีสคอม (John Griscom) แห่งสหรัฐอเมริกา ท่านผู้นี้เป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่ง สมควรได้รับการยกย่องและกล่าวถึงในเรื่องนี้ ครีสคอม ได้เดินทางไปสหราชอาณาจักรอังกฤษ ฝรั่งเศส ฮอลแลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ และอิตาลี เขาได้เขียนหนังสือเล่มหนึ่ง ชื่อ "หนึ่งปีในยุโรป" "A Year in Europe" โดยบรรยายถึงระบบการศึกษาของประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นที่เขาได้ไปเยี่ยม ซึ่งต่อมาสหรัฐอมเริกาได้พยายามเชื่อมโยงลักษณะพิเศษบางประการของระบบการศึกษาที่ครีสคอมได้บรรยายไว้ในหนังสือเล่มนี้

ในปี 1831 วิคเตอร์ คูแซง (Victor Cousin) แห่งฝรั่งเศส ได้พิมพ์รายงานเรื่องระบบการศึกษาของฝรั่งเศส ลักษณะการศึกษาบางประการของรัสเซีย ลักษณะการศึกษาที่เขาเขียนไว้ในรายงานนี้ได้เลียนแบบระบบการศึกษาในสหราชอาณาจักรอังกฤษและฝรั่งเศส วิคเตอร์ คูแซง ไม่ได้กล่าวถึง การศึกษาเปรียบเทียบของระบบการศึกษา ไม่ได้กล่าวถึง การศึกษาเปรียบเทียบของระบบการศึกษาในประเทศอื่นไว้ในรายงานของเขาได้ ดังนั้น ผู้ที่มีความรู้ดีในเรื่องระบบการศึกษาของประเทศอื่นเท่านั้นจึงจะวิจารณ์รายงานของเขาได้ ในศตวรรษที่ 19 ผู้ที่มีความรู้ดีในเรื่องระบบการศึกษาในประเทศของตนเท่านั้นที่จะสามารถเข้ใจเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบได้

แมทธิว อาร์โนล์ด (Mathew Arnold) แห่งสหราชอาณาจักรอังกฤษ และฮอราช มาน์น (Horance Man) แห่งสหรัฐอเมริกาได้ศึกษาระบบการศึกษาของฝรั่งเศส และเยอรมันนี โดยใช้วิธีการศึกษาแบบบรรยาย เขาได้พิมพ์รายงานเกี่ยวด้วยเรื่องการศึกษาของฝรั่งเศสในปี 1859 และของเยอรมันนีในปี 1865 รายงานของเขามีส่วนช่วยให้เราเข้าใจว่าระบบการศึกษาของประเทศหนึ่งนั้นย่อมแตกต่างกับอีกประเทศหนึ่ง เซอร์ ไมเคิล แซคเดรอ (Sir Michale Sadler) และพอล มูโร (Paual Mouroe) ได้ดำเนินรอยตามอย่าง อาร์โนล์ด จึงทำให้การศึกษาเปรียบเทียบได้ดำเนินไปอย่างเป็นระเบียบยิ่งขึ้น

ฮอราช มาน์น ได้ไปดูงานด้านการศึกษาในเยอรมันนี ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักรอังกฤษ ฝรั่งเศส และฮอลแลนด์ เขาได้พิมพ์รายงานเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศดังกล่าวมาน ได้ชี้ให้เห็นลักษณะพิเศษของระบบการศึกษาของประเทศเหล่านั้นและมีความเห็นว่ามีลักษณะพิเศษบางประการที่ประเทศอื่น ๆ ควรเลียนแบบ ฮอราช มานน์ สนใจเรื่องการวัดผลของลักษณะพิเศษดังกล่าว รวมทั้งประโยชน์ที่จะได้รับด้วย ผลที่ได้รับ คือในสมัยต่อมานักการศึกษาให้ความสนใจในเรื่องการวัดผลและประโยชน์ของลักษณะระบบการศึกษาของประเทศอื่น ๆ

เฮนรี่ เบอร์นาร์ด (Bernard , 1865 – 1881) ได้พิมพ์หนังสือ "The American of Education" หนังสือเล่มนี้มี 31 บท บรรยายถึงระบบการศึกษาของรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ เขาได้เสนอข้อมูลซึ่งเป็นมาตรฐานไว้และอธิบายพื้นฐานด้านประวัติศาสตร์ของระบบการศึกษาแต่ละระบบที่เขาได้เขียนไว้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า วิธีการศึกษาแบบบรรยายการศึกษาเปรียบเทียบ ได้รับการสนับสนุนและเป็นที่ยอมรับโดยนักการศึกษาทั่วไป

วิธีการศึกษาด้านสังคม

วิธีการศึกษาด้านสังคมนั้น หมายถึง การศึกษาปัญหาของการศึกษาทางด้านสังคม ทั้งนี้เป็นเพราะคนมีความเชื่อว่า ระบบการศึกษาของประเทศย่อมเกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และการศาสนา ดังนั้น ปัญหาของการศึกษาของประเทศ จะเริ่มต้นมาจากปัญหาสังคม เพราะการศึกษาและสังคมเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด ปัญหาของการศึกษาก็คือ ปัญหาของสังคมนั่นเอง วิธีการศึกษาด้านสังคมในเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบจะไม่เน้นแต่เฉพาะมูลเหตุของผลที่ผ่านมาเท่านั้น แต่จะเน้นลักษณะทางสังคม และวัฒนธรรม ซึ่งมีส่วนรับผิดชอบต่อปัญหา ต่าง ๆ ด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ระบบการศึกษาของประเทศจะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใดเลย ถ้าไม่ได้ดำเนินควบคู่ไปพร้อมกับสภาวะของสังคมในประเทศ และตามความต้องการของประชาชน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ระบบการศึกษาของอินเดียในระหว่างที่อังกฤษปกครอง เป็นระบบการศึกษาที่ไม่ได้เป็นไปตามความต้องการหรือตามความพึงพอใจของสังคม จนต้องมีการจัดตั้ง Kashi Vidyapith (Varanasi), Jamia Milia, Dephi และ Visua – Bharti Balpur (เบงกอลตะวันตก) ขึ้นในประเทศ

ข้อบกพร่องทางด้านวิธีการศึกษาด้านสังคม คือ การมาสนใจว่าผู้ใดจะทำความเจริญงอกงามทางการศึกษาให้แก่สังคม ทั้ง ๆ ที่ในประเทศมีบุคคลเป็นจำนวนมากที่ทำประโยชน์อย่างมหาศาลให้แก่ความเจริญทางการศึกษา

วิธีการศึกษาด้านประวัติศาสตร์

ในวิธีการศึกษาด้านประวัติศาสตร์นั้น เราศึกษาปัญหาของการศึกษาสมัยใหม่ วิธีนี้ชี้ให้เห็นพื้นฐานสภาวะการศึกษาสมัยใหม่ ซึ่งดำเนินอยู่ในขณะนั้น ความรู้ในเรื่องนี้จะช่วยขจัดสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาออกไป และเพิ่มความแข็งแกร่งให้กับสิ่งที่ต้องการมากขึ้น ดังนั้นจะไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง หากจะใช้วิธีการศึกษาด้านประวัติศาสตร์แต่เพียงเพื่อจะศึกษาเรื่องราวในอดีตเป็นแนวทางให้ เข้าใจสภาพการณ์ในปัจจุบันให้ดีขึ้น วัตถุประสงค์อันแท้จริงนั้นคือ การปรับปรุงอนาคตให้ดีขึ้น โดยการชี้แนะมูลเหตุต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา ในวิธีการศึกษาด้านประวัติศาสตร์นั้น จะต้องพยายามเข้าใจปัจจัยต่าง ๆ ทางภูมิศาสตร์ สังคม เชื้อชาติ การเมือง ศาสนา และภาษา ซึ่งมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการศึกษาในประเทศ นิโคลัส ฮันส์ (Nicholas Hans) ชไนเดอร์ (Schneider) และ แคนเดล (Kandel) ได้เน้นในวิธีการศึกษานี้ แต่มีปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งที่เผชิญหน้าคือ ปัจจัยซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญในการศึกษาอาจเชื่อถือไม่ได้ ทั้งนี้เพราะการเก็บข้อมูลไม่รัดกุม ดังนั้น ข้อสรุปที่ได้จึงอาจไม่มีประโยชน์ จะต้องเข้าใจอยู่อย่างหนึ่งว่าเอกสารต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวกับระบบการศึกษาของประเทศเหล่านั้นโดยทั่ว ๆ ไปแล้วอาจเชื่อถือไม่ได้นัก เพราะฉะนั้นจะต้องมีการวิจัยเพื่อให้เป็นที่เชื่อถือได้ เรื่องนี้รวมถึงข้อมูลทางประวัติศาสตร์ด้วย

นอกจากเรื่องดังกล่าวแล้ว วิธีการศึกษาด้านประวัติศาสตร์ได้เน้นเรื่องราวในอดีตมากเกินไป เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้การศึกษาในเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบไม่สมดุลกัน

วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์

ได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบการศึกษาของประเทศเกี่ยวพันใกล้ชิดกับสังคม การเมือง และสภาวะทางเศรษฐกิจด้วย ด้วยเหตุนี้การศึกษาเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบจึงเป็นสิ่งจำเป็น จำเป็นจะต้องใช้ระเบียบวิธีวิเคราะห์เข้าช่วย เพราะเป็นวิธีที่เราสามารถวิเคราะห์และเข้าใจความสำคัญของเรื่องราวต่าง ๆ ได้ วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์จะเป็นประโยชน์เมื่อเราได้เปรียบเทียบสังคม และการศึกษาเข้าด้วยกัน และด้วยการเปรียบเทียบนี้ จำเป็นต้องยึดปัจจัยสำคัญ 4 ประการดังต่อไปนี้

1. การรวบรวมข้อมูลทางการศึกษา การรวบรวมข้อมูลทางการศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาแบบบรรยายและวิธีการศึกษาด้านสถิติ เข้าช่วยซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับระเบียบวิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์

2. การแปลความหมายข้อมูลด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และประวัติศาสตร์ วิธีการนี้ช่วยให้เข้าใจสิ่งที่คล้ายกัน และแตกต่างกัน ซึ่งเราจะพบในระบบการศึกษาของประเทศต่าง ๆ

3. การกำหนดมาตรฐานสำหรับการเปรียบเทียบ เมื่อเรารู้ถึงความคล้ายคลึงกัน และความแตกต่างกันในระบบการศึกษาต่าง ๆ แล้ว เราจะต้องเปรียบเทียบสิ่งที่เหมือนกันตามมาตรฐานที่แน่นอน และวิธีกาศึกษาเชิงวิเคราะห์ได้วางกฎเกณฑ์มาตรฐานเหล่านั้นไว้ เราอาจได้มาตรฐานบางประการเพื่อการเปรียบเทียบ ปรัชญาการเมือง วัตถุประสงค์ของการศึกษา และวิธีการควบคุมการศึกษา จากมาตรฐานของสิ่งเหล่านี้เราสามารถเข้าใจความคล้ายคลึงกันและความแตกต่างกันของระบบการศึกษาประเทศต่าง ๆ ได้ เช่น เราจะเห็นได้ว่าปรัชญาการเมืองของอินเดียและสหภาพโซเวียตแตกต่างกัน เราจะเห็นความแตกต่างจากระบบการศึกษาของประเทศทั้งสองได้อย่างชัดเจนจากการเปรียบเทียบหัวข้อบางประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

4. การแปลความหมายและการสรุป เราแปลความหมายของข้อมูลที่รวบรวมมาได้และสามารถนำไปสู่ข้อสรุปที่แน่นอน บนพื้นฐานของการเปรียบเทียบตามหัวข้อ 3 ประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ข้อจำกัดของวิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์

สิ่งที่กล่าวมาแล้วข้างต้นชี้ให้เห็นประโยชน์ของวิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์ แต่ก็มีปัญหาอยู่บ้างสำหรับวิธีการนี้ โดยที่ขบวนการของวิธีการนี้ ไม่ได้ให้ความสนใจเพียงพอต่อระบบการศึกษาทั้งหมด เราจะต้องเข้าใจว่าแม้ประเทศต่าง ๆ จะมีความแตกต่างกันในเรื่องระบบการศึกษา แต่ก็มีความคล้ายคลึงกันมาตั้งแต่ดั้งเดิม วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์จะไม่เน้นในเรื่องดังกล่าวนี้เลย ดังนั้น ในการศึกษาการศึกษาเปรียบเทียบ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการศึกษาเชิงสังเคราะห์เข้ามาช่วยด้วย

วิธีการศึกษาเชิงสังเคราะห์

ได้กล่าวมาแล้วในการศึกษาการศึกษาเปรียบเทียบว่าจะต้องเน้นในเรื่องความคิดเห็นที่เป็นสากล วิธีการศึกษาเชิงสังเคราะห์จะเน้นในเรื่องนี้ นั่นคือการศึกษาปัญหาของการศึกษาสากล เอ็ดมันด์ ไคน์ (Edmund Kind) ได้เขียนหนังสือ World Perspective in Education สนันสนุนวิธีการศึกษานี้ เมื่อเราศึกษาปัญหาของการศึกษาของประเทศต่าง ๆ เราจะพบความแตกต่างที่เป็นความจริงเช่นนี้มาตั้งแต่แรกแล้ว ทั้งนี้เพราะมนุษย์มีความต้องการที่คล้ายคลึงกันมาแต่กำเนิด องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้มาก แต่วิธีการศึกษาเชิงสังเคราะห์ยังอยู่ในขั้นเพิ่งเริ่มดำเนินการ จึงเป็นเรื่องที่ต้องการพัฒนากันต่อไป

ตอนที่ 6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติจัดให้มีการดำเนินโครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาเพื่อก้าวสู่สังคมฐานความรู้ของประเทศในกลุ่มภูมิภาคเอเชีย (จาก http://www.onec.go.th /publication/49091/sum_49091.htm เมื่อ 4 March 2007) และปรากฏบทสรุปของการศึกษาได้ดังนี้

โครงการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาเพื่อก้าวสู่สังคมฐานความรู้ของประเทศในกลุ่มภูมิภาคเอเชียทั้ง 6 ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อศึกษาเปรียบเทียบความก้าวหน้าในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อก้าวสู่สังคมฐานความรู้ของประเทศ ที่เป็นกรณีศึกษา 6 ประเทศ โดยวิเคราะห์จุดเด่นการปฏิรูปการศึกษา ระบบการศึกษา วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และ จัดทำข้อเสนอแนวทางสำหรับประเทศไทย

โครงการวิจัยนี้ เน้นการวิจัยเอกสารประกอบด้วย เอกสารรายงานการวิจัย รายงานผลการติดตามความเคลื่อนไหวผลการประเมิน สถิติการศึกษา และเอกสารรายงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประกอบการสัมภาษณ์ สอบถามนักวิชาการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นกรณีศึกษา จากนั้นเป็นการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์เปรียบเทียบ ประมวลสรุป และจัดทำข้อเสนอแนวทางสำหรับประเทศไทย

สรุปผลการวิจัย สรุปได้ดังนี้

จุดเน้นการปฏิรูปการศึกษา พบว่า

1. ประเทศในกลุ่มภูมิภาคเอเชียที่ทำการศึกษาทั้ง 6 ประเทศ ได้ให้ความสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาประชากรของประเทศ ให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงและมีการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยในปัจจุบันได้เน้นการปฏิรูปการศึกษาเพื่อก้าวสู่สังคมฐานความรู้

2. ในการปฏิรูปการศึกษา ทุกประเทศได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบการศึกษา ให้มีความหลากหลาย ยืดหยุ่น และมีทางเลือก เพื่อให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองให้ได้สูงสุด โดยเน้นยุทธศาสตร์การปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอนการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับสังคมโลกยุคใหม่ โดยเฉพาะวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และ ICT รวมทั้งทักษะการอ่าน และการแก้ปัญหา

3. ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา สามารถก้าวสู่สังคมฐานความรู้ได้อย่างมั่นคง และมีศักยภาพในการแข่งขัน ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ มีผลจากปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับการมอง

อนาคตหรือการกำหนดวิสัยทัศน์ เพื่อวางรากฐานและเตรียมประชากรให้พร้อมสำหรับอนาคต กำหนดทิศทาง/นโยบาย และแนวปฏิบัติที่ชัดเจน สามารถดำเนินงานให้บรรลุผลเป็นรูปธรรม

4. ในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ได้ให้ความสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา เพื่อพัฒนาพลเมืองทั้งด้านความรู้และคุณธรรม โดยมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพศักยภาพของประชากร ควบคู่กับการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรม โดยเน้นการพัฒนาและปลูกฝังตั้งแต่ยังเยาว์วัย เพื่อให้เติบโตเป็นพลเมืองที่มีทั้งคุณภาพ และคุณธรรม

จุดเด่นการปฏิรูปการศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่มีจุดเน้นในการปฏิรูปการศึกษาที่คล้ายคลึงกัน คือมุ่งพัฒนาประชากรให้มีอาวุธทางปัญญา มีความรู้เท่าทันโลก เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคสังคมฐานความรู้ โดยเริ่มจากการเรียนการสอน ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ดี แต่ละประเทศมีผลความสำเร็จหรือจุดเด่นในการปฏิรูปการศึกษาสรุปได้ดังนี้

ญี่ปุ่น มีจุดเด่นในการเสริมสร้างคุณลักษณะที่ดี (Character Building) ให้กับเด็กและเยาวชน เน้นการปลูกฝังความรับผิดชอบ ระเบียบวินัย จิตสำนึกต่อส่วนรวม ความรักชาติ ความตระหนักในคุณค่าของเพื่อนมนุษย์ และการมีส่วนร่วมในสังคมนานาชาติ โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อผลิตคนเก่งยอดเยี่ยม

เกาหลีใต้ มีจุดเด่นในการปลูกฝังนักเรียนให้เป็นทั้งพลเมืองและพลโลก (Global Citizen) มีโลกทัศน์ที่กว้าง มีทัศนคติที่เปิดรับต่อความแตกต่าง หลากหลาย มีความเข้าใจในประเพณี และวัฒนธรรมของประเทศต่าง ๆ มีความรักและความภาคภูมิใจในชาติ และเอกลักษณ์ของชาติ โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และส่งเสริมความเป็นเลิศทางการศึกษา (Elite Education)

สาธารณรัฐประชาชนจีน มีจุดเด่นในการพัฒนาการศึกษาให้ทันสมัย เป็นสังคมสมัยใหม่ที่เน้นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในขณะเดียวกันก็เน้นการอนุรักษ์มรดกทางศิลปะวัฒนธรรม และประเพณีของชาติ

สาธารณรัฐสิงคโปร์ มีจุดเด่นในการเสริมสร้างโรงเรียนนักคิด (Thinking School) เพื่อผลิตผู้นำที่มีความคิดใหม่ ๆ สามารถแก้ปัญหาใหม่ ๆ โดยใช้การศึกษาพัฒนาศักยภาพของประเทศ เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและความสมานฉันท์ของคนในชาติ

มาเลเซีย มีจุดเด่นในการเสริมสร้างโรงเรียน " Smart School " เป็นโรงเรียนที่มีความก้าวหน้า ทันสมัย เน้นเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ เพื่อก้าวสู่ความเป็นนานาชาติ ในขณะเดียวกันก็มุ่งพัฒนาพลเมืองให้มีความรักชาติ และดำรงรักษาเอกลักษณ์ของชาติ

ข้อเสนอแนวทางสำหรับประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาระบบการศึกษาไทยให้มีคุณภาพ เพื่อพัฒนาประชากรให้มีคุณภาพและศักยภาพ พร้อมก้าวสู่สังคมฐานความรู้และมีศักยภาพการแข่งขัน รวมทั้งการปรับระบบการศึกษาให้มีความยืดหยุ่น หลากหลาย และมีทางเลือกมากขึ้น เพื่อให้ประชากรสามารถพัฒนาตนเองให้ได้สูงสุดตามศักยภาพ

2. การกำหนดวิสัยทัศน์การศึกษาไทย เพื่อชี้นำทิศทางการศึกษาในอนาคต เป็นการเตรียมประชากรให้พร้อมสำหรับอนาคต เพื่อให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ สามารถสร้างสรรค์สังคม ชุมชน และประเทศชาติ สู่การพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

3. การพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเน้นคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และ ICT รวมทั้งทักษะการอ่าน และการแก้ปัญหา เพื่อเตรียมประชากรให้มีความรู้และทักษะที่จำเป็นสอดคล้องกับสภาวะโลกาภิวัตน์ เป็นพื้นฐานในการสร้างสรรค์นวัตกรรมและองค์ความรู้ เมื่อก้าวสู่การศึกษาในระดับสูงขึ้น

4. การพัฒนาคุณธรรม โดยเน้นการปลูกฝังพลเมืองตั้งแต่ยังเยาว์วัยให้มีทั้งความรู้และคุณธรรม มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ สร้างสรรค์ รู้จักการคัดสรร กลั่นกรอง มีทักษะในการคิดเป็นและคิดดี เพื่อให้เติบโตเป็นพลเมืองที่มีทั้งคุณภาพ และคุณธรรม

5. การพัฒนารูปแบบโรงเรียน โดยเสริมสร้าง ส่งเสริมและสนับสนุนโรงเรียนที่มีจุดเด่นหรือเอกลักษณ์ที่เป็นลักษณะเฉพาะของไทย อาทิ โรงเรียน ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficient School) ที่เน้นคุณธรรม จริยธรรม และโรงเรียนที่เน้นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creative School) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาผู้เรียนให้มีความคิดเชิงสร้างสรรค์

บทที่ 3
วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และประเทศไทยเพื่อนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น ท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีขั้นตอนของการวิจัย ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์เอกสาร

ขั้นตอนที่ 2 การนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของประเทศไทย

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์เอกสาร

(ก) การศึกษาเอกสาร

แหล่งข้อมูล

1) เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และประเทศไทย

2) เอกสารรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และประเทศไทย

เกณฑ์การคัดเลือกเอกสาร

คณะผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) เอกสารทางราชการ

2) เอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของหน่วยงานของทางราชการที่จัดพิมพ์เผยแพร่หรือเป็นของสถาบันการศึกษาของรัฐ หรือของเอกชนที่สังคมยอมรับ เช่น สถาบันนโยบายการศึกษา เป็นต้น

โดยเอกสารต่างๆ ต้องสามารถตรวจทาน ความตรงของกันและกันได้ทั้งในแง่ของช่วงเวลา และในแง่ของเนื้อหา

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นประเด็นข้อคำถามเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่ใช้เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษาคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และประเทศไทย

วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยศึกษาเนื้อหาทั้งจากเอกสาร และงานวิจัยอย่างละเอียด และบันทึกข้อความที่ปรากฏนัยสำคัญของการศึกษาตามกรอบการวิจัย จากนั้นส่วนเนื้อหาสอบทานนัยสำคัญของเนื้อหานั้นอีกครั้ง และสอบทานจากเนื้อหาของเอกสารที่มีเนื้อหารายละเอียดที่ใกล้เคียงกันเพื่อสอบทานนัยสำคัญที่ปรากฏในเอกสารเหล่านั้น แล้วนำนัยสำคัญในข้อความเหล่านั้นไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

หน่วยการวิเคราะห์

คณะผู้วิจัยใช้นัยสำคัญของคำที่ปรากฏในเอกสารเป็นหน่วยในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์และสรุปข้อมูล

ในการวิเคราะห์และสรุปข้อมูล คณะวิจัยใช้นัยสำคัญของข้อมูลมาวิเคราะห์หารูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นที่ปรากฏขึ้นตามลำดับของเหตุการณ์ในแต่ละช่วงเวลา และสรุปตามประเด็นของกรอบการวิจัย โดยสรุปแนวคิดที่ปรากฏตามลำดับของเหตุการณ์ในแต่ละช่วงเวลาเป็นประเด็น ๆ ไป

(ข) การร่างรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น

นำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับระบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และประเทศไทย มาเขียนร่างรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของประเทศไทย

ขั้นตอนที่ 2 การนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของประเทศไทย

(ก) การวิพากษ์โดยผู้เชี่ยวชาญ

นำร่างรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของประเทศไทยที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 ให้ผู้เชี่ยวชาญวิพากษ์ ซึ่งเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง ความเหมาะสม ละความเป็นไปได้ พร้อมทั้งแนบแบบสอบถามความคิดเห็น และข้อเสนอแนะไปพร้อมด้วย

แหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูล คือคณะผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วย

1. ผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น
2. ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายการศึกษา
3. ผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารจัดการศึกษา

ทั้งหมดเน้นความเชี่ยวชาญของการจัดการศึกษา โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น ดังนี้

1. มีผลงานทางวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น ด้านนโยบายสาธารณะ ด้านบริหารการศึกษา เป็นที่ยอมรับในแวดวงการศึกษา หรือ

2. เป็นผู้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญามหาบัณฑิต ในสาขาที่เกี่ยวข้อง และ/หรือดำรง ตำแหน่งทางวิชาการไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ หรือ

3. เป็นหรือเคยดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทางการศึกษาท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือ

4. เป็นผู้เคยทำการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น

เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือประเด็นข้อคำถามที่ใช้สำหรับการวิพากษ์เกี่ยวกับรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นในด้านความถูกต้อง ความเหมาะสม ความสอดคล้อง และความครอบคลุมของรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากการวิพากษ์ของผู้เชี่ยวชาญ

(ข) การอภิปรายรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของประเทศไทย

การประชุมผู้เชี่ยวชาญเพื่อร่วมอภิปรายรูปแบบการศึกษาโดยท้องถิ่นของประเทศไทยที่ผ่านการวิพากษ์มาแล้วจากผู้เชี่ยวชาญ

บทที่ 4

บริบทของประเทศและบริบททางการศึกษาของประเทศไทย

บริบทของประเทศ

สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติได้ศึกษาไว้ตั้งแต่คราวทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 8 และนำเสนอไว้ในเว็บไซท์ของสำนักงาน (http://www.onec.go.th /plan/8/pl23.html : 4 March 2007) มีใจความ ดังนี้

สังคมโลกในอนาคต โลกปัจจุบันได้ก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์อย่างรวดเร็ว ด้วยอิทธิพลของความเจริญก้าวหน้า ทางวิทยาการด้านการสื่อสารโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีเครือข่ายโยงใยไปทั่วโลก เช่น ทางด่วนข่าวสารข้อมูล (Information Superhighway) รวมทั้งระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่ เรียกว่า "อินเทอร์เน็ต" (Internet) ทำให้สังคมเป็นสังคมแห่งข่าวสารข้อมูล โลกถูกหลอมเป็นหนึ่ง เดียว ไร้ซึ่งพรมแดน เปรียบประหนึ่งเป็น หมู่บ้านโลก (Global Villages) ขณะเดียวกันกิจกรรม ทุกด้านไม่ว่าเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง การศึกษา สิ่งแวดล้อม ถูกเชื่อมโยงให้เข้าถึงซึ่งกันและกัน

การแพร่กระจาย การเข้าถึงและเชื่อมโยงด้วยข่าวสารข้อมูลอย่างรวดเร็วดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดกระแสร่วมหรือกระแสสากลเชื่อมโยงกันทั่วโลก กระแสหลักๆ ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของ ชีวิต สังคม และสิ่งแวดล้อมทั่วโลก ซึ่งสังคมไทยก็ได้รับผลกระทบ นี้ด้วย ได้แก่

1. กระแสเศรษฐกิจเสรี ระบบทุนนิยม ระบบเศรษฐกิจของโลกได้กลายเป็นระบบเศรษฐกิจเดียวกัน ประเทศที่เคยเป็นสังคมนิยมมาก่อน เช่น จีน เวียดนาม ยุโรปตะวันออก ได้หันมาให้ความสำคัญกับนโยบายการค้าเสรีมากขึ้น กระแสโลกาภิวัตน์ได้ทำให้ตลาดของโลกขยายตัวกว้างขวางขึ้น มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตและ การลงทุนข้ามชาติไปทั่วโลก เกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างรุนแรงทั่วโลก กลุ่มประเทศที่มีอำนาจ ต่อรองทางเศรษฐกิจสูง ยังคงแผ่อำนาจทางเศรษฐกิจและการค้า เอาเปรียบประเทศที่ด้อยอำนาจต่อรองกว่า แม้จะมีความพยายามในการจัดระเบียบโลกทางการค้า โดยมีการเจรจาข้อตกลงทั่วไปว่า ด้วยภาษีศุลกากรและการค้าในรอบอุรุกวัย (GATT- Uruguay Round) และมีการจัดตั้งองค์การค้าโลก (World Trade Organization, WTO) เพื่อดูแลการค้าของโลก ให้เป็นธรรมขึ้น แต่การแข่งขันทาง การค้าก็ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น กลุ่มประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจจะสร้างกติกาโลกให้ธุรกิจการค้าเปิดเสรียิ่งขึ้น และใช้กลไกที่ไม่ใช่ด้านภาษีศุลกากรมากีดกันการค้ามากขึ้น เช่น

การกำหนดมาตรฐาน สินค้า มาตรฐานสาธารณสุข มาตรฐานความปลอดภัย มาตรฐานสิ่งแวดล้อม และ สิทธิมนุษยชน เป็นต้น

ประเทศต่าง ๆ เริ่มรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ติดต่อค้าขายสนับสนุนกันภายในกลุ่ม มุ่งเปิดเขตการค้าเสรีภายในกลุ่ม อำนาจของรัฐชาติค่อยๆ เริ่มลดลงและมีการเพิ่มอำนาจรัฐภูมิภาคขึ้น กลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคที่สำคัญ ได้แก่ สหภาพยุโรป (European Union, EU) เขตการค้าเสรี อเมริกาเหนือ (North America Free Trade Area, NAFTA) และกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจใน เอเชียและแปซิฟิค (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) ซึ่งมีการรวมตัวของกลุ่มเล็ก ๆ ได้แก่ เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area, AFTA) รวมอยู่ด้วย เป็นที่คาดการณ์ว่า ภายในปี ค.ศ. 2000 เศรษฐกิจของเอเชียและแปซิฟิคจะมีการขยายตัวสูงสุด เมื่อเทียบกับภูมิภาค อื่น ๆ เขตเศรษฐกิจแต่ละเขตต่างพยายามสร้างสายสัมพันธ์กับภูมิภาคอื่น ๆ เพื่อขยายฐานเศรษฐกิจ ให้กว้างขวางขึ้น และด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการจัดการที่ทันสมัย องค์กรธุรกิจมีขนาดเล็กลง มีการจัดการด้วยเทคโนโลยีระดับสูง ต้นทุนการผลิตลดลง ผู้ผลิตและ ผู้บริโภคสื่อสารโดยตรงถึงกันได้โดยไม่จำเป็นต้องผ่านคนกลาง

2. กระแสสังคมและการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยหลังจากการล่มสลายของลัทธิการเมืองค่ายสังคมนิยมลัทธิการเมืองค่ายเสรีประชาธิปไตย จึงกลายเป็นกระแสโลกาภิวัตน์ที่แพร่กระจายไปทั่วโลก มีการเรียกร้องและปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิของเด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาสตามมามากขึ้น มีการเรียกร้องสิทธิทางการเมือง การปกครองตนเอง จนในหลาย ๆ กรณีได้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองในประเทศต่าง ๆ เช่น สหภาพ โซเวียต เป็นต้น

3. กระแสวัฒนธรรม วัฒนธรรมซึ่งหมายถึงวิถีการดำเนินชีวิต ระบบวิธีคิดและการให้คุณค่าของสังคมต่าง ๆ โดยเฉพาะวัฒนธรรมบริโภคนิยมของโลกทุนนิยมจะมีการแพร่กระจายทั่วโลกมากขึ้น โดยไหลผ่าน ทางสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทรทัศน์ที่ส่งผ่านดาวเทียมหรือใยแก้ว เป็นต้น

4. กระแสสิ่งแวดล้อม การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมได้ส่งผลกระทบต่อดุลยภาพของ สิ่งแวดล้อมทั่วโลก ก่อให้เกิดขบวนการปกป้องและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ เพื่อการพัฒนา แบบยั่งยืน เช่น ขบวนการกรีนพีซ (Green Peace) ทั้งนี้เพื่อให้คนและธรรมชาติสิ่งแวดล้อมสามารถ อยู่ร่วมกันได้อย่างผสมกลมกลืนและเกื้อกูลกัน

5. กระแสวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความเจริญก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ชนิดใหม่ ๆ ขึ้นในโลก ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากกระบวนการทางวิศวกรรมที่นำไปใช้ในระบบการผลิตของ เศรษฐกิจ ทั้งด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรมและการบริการ ตลอดจนเทคโนโลยี สารสนเทศโทรคมนาคม เช่น หุ่นยนต์เพื่อ

การผลิต เครื่องคอมพิวเตอร์และระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ เครื่องโทรสาร ดาวเทียม ตลอดจนเครื่องอุปโภคบริโภคในชีวิต ประจำวัน เป็นต้น ความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจ จากการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปสู่การผลิตที่ใช้ความรู้เข้มข้น ทำให้วิถีการดำรงชีวิตและรสนิยม ของมนุษย์เปลี่ยนแปลงไป

6. กระแสข่าวสารข้อมูลและการเรียนรู้ ความก้าวหน้าของการสื่อสารโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้การแสวงหา และการกระจายข่าวสารข้อมูล รวมทั้งการเรียนรู้สะดวก ง่ายและรวดเร็วในหลายรูปแบบ

โดยสรุป กระแสโลกาภิวัตน์มีทั้งสิ่งดีและไม่ดีคละกัน ซึ่งอาจสร้างปัญหาหรือสร้างโอกาส ให้แต่ละประเทศได้ หากพิจารณาผลดีจะเห็นว่าความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ทางเศรษฐกิจ เช่น การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ การจัดตั้งองค์การค้าโลกจะช่วยสร้างเสถียรภาพและความเป็นธรรมทาง เศรษฐกิจ ส่วนกระแสประชาธิปไตย กระแสสิทธิมนุษยชน กระแสสิ่งแวดล้อม และกระแสวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ช่วยเสริมสร้างสันติภาพ ความเสมอภาค ดุลยภาพและความเจริญก้าวหน้าของมวลมนุษย์และโลกตามลำดับ ขณะเดียวกัน ผลเสียของโลกาภิวัตน์ เช่น การแข่งขันกันอย่างรุนแรงเพื่อชิงความได้เปรียบในทางเศรษฐกิจ อาจก่อเหตุบาดหมางระหว่างประเทศ เกิดปัญหาเผ่าพันธุ์นิยม ปัญหาความร้าวฉานทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ กระแสวัฒนธรรมและข่าวสารข้อมูลที่ขาดการกลั่นกรอง ไหลผ่านสื่อในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ธุรกิจบันเทิง โฆษณา เป็นต้น ก่อให้เกิดวัตถุนิยม บริโภค นิยม และความฟุ้งเฟ้อต่าง ๆ รวมทั้งเกิดการครอบงำทางวัฒนธรรม

โดยที่โลกปัจจุบันและอนาคตจะเป็นโลกแห่งความรู้และเทคโนโลยีสารสนเทศ คุณภาพของ คนจะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดในเชิงความได้เปรียบในการแข่งขัน เพื่อการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน แตกต่างจากในอดีตที่ที่ดิน เครื่องจักร หรือเงินทุนเคยเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการขยาย การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศในยุคการปฏิวัติทางเกษตรกรรม และการปฏิวัติ ทางอุตสาหกรรมมาก่อน ทุกประเทศในโลกเริ่มตระหนักดีว่าคุณภาพทรัพยากรบุคคล ตามด้วย เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างขีด ความสามารถในการผลิตและการแข่งขัน

สถานการณ์การพัฒนาประเทศ

เศรษฐกิจ ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างสูงทางด้านการขยายตัว ของเศรษฐกิจเฉลี่ยถึงร้อยละ 7.5 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกมาโดยตลอด จนได้รับการยกย่องจากทั่วโลก

1) ข้อได้เปรียบและปัจจัยเกื้อหนุนของการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศไทยจะมีโอกาสพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องต่อไปอีกในอนาคต โดยพิจารณา จากปัจจัยเกื้อหนุนต่าง ๆ หลายประการ เช่น

ก. การรวมกลุ่มเศรษฐกิจเสรี การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ การเจรจาข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าในรอบอุรุกวัย การจัดตั้งองค์กรการค้าโลก จะทำให้ตลาดส่งออกขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิคจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีความสำคัญมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจโลก รวมทั้งการเปิดตลาดการค้าและการลงทุนในอินโดจีนกับประเทศเพื่อนบ้านมีลู่ทางที่ดีขึ้นตามลำดับ ทำให้ประเทศไทยมีโอกาสขยายตัวด้านการค้าเข้าสู่นานาชาติมากขึ้น

ข. สภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ซึ่งตั้งอยู่บริเวณที่เชื่อมต่อระหว่างจีนตอนใต้ อินโดจีน และเอเชียใต้เข้าด้วยกัน ทำให้การคมนาคมติดต่อกับประเทศต่างๆ มีความสะดวก เอื้อต่อการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาทั้งหลาย เช่น ศูนย์การผลิตและการขนส่งทางอากาศนานาชาติ ศูนย์ อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีชั้นสูง และอุตสาหกรรมบริการที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ศูนย์กลางการเงิน เป็นต้น

ค. สังคมไทยโดยส่วนรวมอยู่ในสภาพมั่นคง ดำรงเอกราชติดต่อสืบเนื่องกันมานาน กว่า 700 ปี ประกอบกับฐานเศรษฐกิจดีคือ คนไทยมีพื้นฐานความรู้ด้านเกษตรกรรม และทรัพยากร ธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ จึงทำให้มีการผลิตธัญญาหารที่เพียงพอและเหลือส่งออก มีภาคเอกชนที่มีพลวัตสูง และมีแรงงานที่มีวินัยพร้อมที่จะเรียนรู้ และรับการฝึกได้อย่างดี ทำให้นักลงทุนมีความมั่นใจ โอกาสที่เศรษฐกิจไทยจะเข้า สู่การแข่งขันในระบบสากลจะมีมากยิ่งขึ้น

ง. โอกาสในการขยายขีดความสามารถทางด้านการวิจัย และพัฒนาวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทั้งใน ด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ ยังมีความเป็นไปได้สูงแม้ในปัจจุบันจะยังคงมีปัญหาอยู่บ้าง ก็ตาม

2) ข้อจำกัดและจุดอ่อนของการพัฒนาในอนาคต การพัฒนาเศรษฐกิจไทยยังคงมีปัญหาและข้อจำกัดบางประการ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับ การแก้ไขเพื่อให้เศรษฐกิจเติบโตได้อย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพต่อไป ปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าว ได้แก่

ก. ปัญหาการกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำทางสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน ความเจริญทางเศรษฐกิจยังกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและหัวเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้น ไม่มีการกระจายอย่างทั่วถึงไปสู่ภาคชนบท ทำให้ช่องว่างของรายได้ขยายกว้างมากขึ้น มีความเหลื่อมล้ำกัน ระหว่างภาคภูมิศาสตร์ ระหว่างอาชีพหรือระหว่างกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน กล่าว คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้เฉลี่ยต่ำสุด โดยปี 2535 คนในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี รายได้เฉลี่ย 10,968 บาทต่อคนต่อปี และเป็นภาคที่มีคนจนอยู่มากที่สุดเมื่อเทียบกับภาคอื่น ๆ เกษตรกรมีรายได้ลดลงจากร้อยละ 27 ในปี 2518 เหลือร้อยละ 11 ในปี 2537 รายได้ของเกษตรกร ในชนบทเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำกว่ากลุ่มอาชีพอื่นซึ่งอยู่ในเมือง คือ จากปี 2533-2535 เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 15 ในขณะที่กลุ่มอาชีพผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นร้อยละ 26.4 และผู้ประกอบวิชาชีพเพิ่มขึ้นร้อยละ 37.5 นอกจากนี้ การกระจายรายได้ของประชากรจะกระจุกเป็นอย่างมาก คือ ปี 2535 คนรวยร้อยละ 20 แรกของประเทศ มีรายได้รวมเป็นร้อยละ 59.04 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ในขณะที่คนจน ร้อยละ 20 ที่จนมาก มีรายได้เพียงร้อยละ 3.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ซึ่งแสดงถึงความ แตกต่างของรายได้เป็นอย่างมาก

ข. ข้อจำกัดในการสร้างความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศทางด้านโครงสร้าง บริการพื้นฐาน ซึ่งหมายถึงทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวก ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ยังพัฒนาและขยายตัวไม่ทันกับความต้องการของธุรกิจภาคเอกชน

ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งหมายถึงศักยภาพในการสร้างและสามารถรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการวิจัยพัฒนาด้านเทคโนโลยี ที่จะสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน เพิ่มขึ้นของประเทศ ยังไม่มีการพัฒนาอย่างถูกวิธีให้เพียงพอ ทั้งในด้านการผลิตและการพัฒนากำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อสนองความต้องการของตลาด ซึ่งรวมถึงการผลิตครูและอาจารย์ด้านนี้ การขาดเจตนารมณ์แห่งชาติที่จะสร้างองค์ความรู้ โดยการวิจัยและพัฒนาเพื่อ การพึ่งตนเองเพิ่มขึ้นทางเทคโนโลยีและการส่งออกเทคโนโลยีในระยะยาว รวมทั้งมาตรการสนับสนุน ให้มีการวิจัยและพัฒนา การสร้างแรงจูงใจเพื่อนำผลไปใช้ในเชิงพาณิชย์และเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันของสินค้า ทำให้ยังคงต้องพึ่งพาเทคโนโลยีนำเข้าจาก ต่างประเทศอยู่

ด้านแรงงาน ในขณะที่เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง มีความต้องการแรงงานสูง แต่ตลาดกลับขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพและนักวิชาชีพ โดยเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แรงงานส่วนใหญ่ร้อยละ 80 ของแรงงานทั้งหมด มีการศึกษาต่ำเพียงระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า แรงงานเหล่านี้ไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีขั้นสูงได้ เนื่องจากความรู้สามัญพื้นฐานมีไม่เพียงพอที่จะรับการฝึกอบรมและ

ใช้เทคโนโลยี ประกอบ กับมีการเรียกร้องค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นเรื่อยๆ แต่ประสิทธิภาพการผลิตมิได้เพิ่มขึ้นอย่างสอดคล้องกัน ทำให้ความได้เปรียบทางด้านแรงงานราคาถูกของประเทศไม่มีอีกต่อไป หากประเทศไทยจะปรับการผลิตโดยใช้เทคโนโลยีมากขึ้น และเพิ่มมูลค่าของสินค้าแล้ว แรงงานจะต้องมีคุณภาพมากขึ้น อีกทั้งต้องมีแผนงานรองรับระบบการผลิตที่ใช้แรงงานน้อยลงด้วย

ด้านปัจจัยการผลิต ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทรัพยากรของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรที่เป็นปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐาน เช่น ป่าไม้ ที่ดิน และแหล่งน้ำถูกใช้ไปอย่าง สิ้นเปลือง ขาดการบูรณะและฟื้นฟูอย่างเหมาะสม ทรัพยากรเหล่านี้จึงเริ่มขาดแคลนและมีราคาสูง ต้นทุนการผลิตจึงสูงขึ้น ทำให้การได้เปรียบในการแข่งขันของไทยลดลง นอกจากนี้ยังต้องอาศัยเงินลงทุนจากต่างประเทศ การใช้พลังงานของประเทศยังคงพึ่งพาการนำเข้าจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูง

2. ประชากร

1) สถานภาพการทำงานของประชาชน จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชาชนทั่วราชอาณาจักร เดือนสิงหาคม 2536 พบว่า ประชากรทั้งหมด 58.65 ล้านคน เป็นผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 13 ปี จำนวน 15.44 ล้านคน และเป็น ผู้ที่มีอายุ 13 ปี ขึ้นไปโดยไม่อยู่ในกำลังแรงงาน ได้แก่ ผู้ทำงานบ้าน เรียนหนังสือ เด็กหรือคนชรา ที่ทำงานไม่ได้ และอื่น ๆ จำนวน 10.36 ล้านคน ส่วนผู้ที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป และเป็นกำลังแรงงาน จำนวน 32.84 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 56.0 ของประชากรทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นผู้มีงานทำ 32.15 ล้านคน หรือร้อยละ 98.5 ของกำลังแรงงาน โดยเป็นผู้ที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า 25.80 ล้านคน หรือร้อยละ 80.4 (เป็นผู้มีอายุ 12-21 ปี ประมาณ 7 ล้านคน) ระดับมัธยมศึกษาและ อาชีวศึกษา 4.20 ล้านคน หรือร้อยละ 13.0

สำหรับผู้ไม่มีงานทำ มีประมาณ 0.49 ล้านคน หรือร้อยละ 1.5 ของกำลังแรงงาน ร้อยละ 72.4 ของผู้ไม่มีงานทำ ยังเป็นผู้ที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า หากจำแนกตามอายุ อัตราการไม่มีงานทำมีค่อนข้างสูงในกลุ่มผู้มีอายุน้อยหรือผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ คือ กลุ่มอายุ 13-29 ปี โดยกลุ่มอายุ 15-24 ปี มีอัตราการไม่มีงานทำสูงสุด

2) โครงสร้างประชากร ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา อัตราการเพิ่มของประชากรลดลงเหลือ ร้อยละ 1.3 ต่อปี และ มีแนวโน้ม ว่าประชากรวัยเด็กจะลดลง ในขณะที่ประชากรวัยแรงงาน (25-60 ปี) และวัยสูงอายุ (60 ปี ขึ้นไป) จะเพิ่มขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ประมาณการประชากรทั้งประเทศจะมีจำนวน รวมทั้งสิ้น 60.90 และ 63.44 ล้านคน ในปี 2540 และ ปี 2544 ตามลำดับ โดยประชากร กลุ่มเด็ก 0-2 ปี มีจำนวน 3.23 ล้านคน ลดลงเหลือ 3.09 ล้านคน ประชากรกลุ่มวัยเรียน (3-21 ปี) มีจำนวน 21.24 ล้านคน ลดลงเหลือ 20.76 ล้านคน ประชากรวัยแรงงาน (22-60 ปี) มีจำนวน 31.68 ล้านคน เพิ่มขึ้นเป็น

34.14 ล้านคน และประชากรวัยผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) มีจำนวน 4.75 ล้านคน เพิ่มขึ้นเป็น 5.45 ล้านคน ในปี 2540 และ 2544 ตามลำดับ และยังได้ประมาณการประชากรจนถึงปี 2549 ซึ่งเป็นช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พบว่าประชากรกลุ่มเด็กปฐมวัยและกลุ่มวัยเรียนมีแนวโน้มลดลงตลอดเหลือ 2.94 และ 20.09 ล้านคน ตามลำดับ ในปี 2549 สำหรับประชากรวัยแรงงานและประชากรวัยสูงอายุ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอด เป็น 36.93 และ 6.31 ล้านคน ตามลำดับ ในปี 2549 จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยจะมีประชากรวัย ทำงานในสัดส่วนที่สูง ซึ่งหมายถึงศักยภาพที่สูงในการพัฒนาประเทศ ซึ่งได้เปรียบกว่าทุกยุคสมัยที่ผ่านมา แต่แรงงานไทยมีจุดอ่อน คือแรงงานส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ

3) โครงสร้างครอบครัว ครอบครัวไทยมีขนาดเล็กลงจากครอบครัวที่เคยมีบุตร 6 คน ลดลงเหลือประมาณ ครอบครัวละ 2 คน ครอบครัวที่มีการศึกษาดีมีแนวโน้มที่จะมีบุตรน้อยลง ครอบครัวเดี่ยวและ ครัวเรือนที่หัวหน้าครอบครัวเป็นสตรีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

โดยสรุป การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากร โดยประชากรวัยเด็กมีสัดส่วนลดลง ครอบครัวมีจำนวนบุตรน้อยลง ประชากรวัยทำงานมีสัดส่วนสูงขึ้น ในขณะที่ฐานะทางเศรษฐกิจของ ประเทศโดยรวมดีขึ้น น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้ประเทศสามารถพัฒนาคุณภาพคนได้มากยิ่งขึ้น

3. สังคม วัฒนธรรม

จากการพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมา ทำให้สังคมไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงมากทั้ง ในด้านสถาบันครอบครัว ชุมชน วิถีชีวิต และค่านิยมต่าง ๆ ดังนี้

1) สถาบันครอบครัว ชุมชน และสถาบันทางสังคมอื่น ๆ

ครอบครัวเดี่ยวมีมากขึ้นและมีขนาดครอบครัวเล็กลง ทำให้ระบบความสัมพันธ์ใน ครอบครัวแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นครอบครัวขยายพึ่งพาอาศัยกันได้เริ่มขาดหายไป การเคลื่อนย้ายอพยพ มาหางานทำในเมืองทำให้ระบบครอบครัว เครือญาติและชุมชนเริ่มแตกสลายและยากที่จะรักษาระบบความสัมพันธ์ไว้ได้ ชุมชนเริ่มสูญเสียพลังอำนาจต่อรองกับภายนอก และศักยภาพในการกำหนดทิศทางของตนเอง ต้องพึ่งพิงสังคมภายนอกมากขึ้น บ้าน วัด โรงเรียน ซึ่งเป็นสถาบันหลักทางสังคม ดังที่เคยเป็นมาเริ่มอ่อนแอลง

2) วัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่เรียบง่ายเริ่มเปลี่ยนแปลงไป

การรับเอารูปแบบค่านิยมและวิถีชีวิตจากวัฒนธรรมตะวันตก ทำให้สังคมชนบท เปลี่ยนเป็นสังคมเมืองมากขึ้น อาชีพภาคเกษตรกรรมลดลง เพราะแรงงานอพยพเข้าสู่เมืองมากขึ้น เกษตรกรเปลี่ยนอาชีพเข้าสู่ภาคบริการและอุตสาหกรรมมากขึ้น ความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้ ระหว่างภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรมีแนวโน้มสูงขึ้น ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน

ของชุมชน แบบดั้งเดิมในสังคมไทยเปลี่ยนไป เป็นต่างคนต่างอยู่และเป็นปัจเจกบุคคลมากขึ้น ความสัมพันธ์ของบุคคลต่อบุคคลหรือบุคคลต่อองค์กร มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงพันธะสัญญาตามกฎหมาย มากกว่าการมีจิตสำนึกร่วมกัน ขาดความรับผิดชอบต่อผู้อื่นและส่วนรวม ทำให้กลไกทางวัฒนธรรมไทยในการควบคุมทางสังคมลดประสิทธิภาพลง เป็นผลให้เกิดปัญหาทางสังคมมากมายและมีอัตราเร่งสูงขึ้น เช่น ปัญหาการหย่าร้าง ปัญหาอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัยในทรัพย์สิน โสเภณี ยาเสพติด การแพร่ขยายของโรคเอดส์ ปัญหาคุณภาพชีวิตของเด็กและสตรี พฤติกรรมเบี่ยงเบนของ วัยรุ่น เป็นต้น

ค่านิยม ค่านิยมในการปฏิบัติตามหลักธรรมทางศาสนาลดน้อยถอยลง โดยเฉพาะ สังคมเมืองไม่ค่อยให้ความสำคัญกับคุณธรรมและจริยธรรม ขาดศรัทธาในศาสนา ระบบการให้คุณค่า ทางสังคมเปลี่ยนแปลงไปคือ นิยมและเชิดชูเงินตรามากกว่าความดี ลัทธิบริโภคนิยม และการเลียน แบบวิถีชีวิตตะวันตกขยายตัว รวมทั้งมีความนิยมในวัตถุมากขึ้น ความเป็นคนไทยลดน้อยลง ขาด ระเบียบวินัยความรับผิดชอบและจริยธรรมในการทำงาน ทั้งยังละเลยต่อคุณค่าของศิลปวัฒนธรรม ไทย ความเข้าใจวัฒนธรรมในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตลดลง วัฒนธรรมกลายเป็นส่วนหนึ่งของสินค้าบริการ โดยเฉพาะการบริการนักท่องเที่ยว

4. การเมืองการปกครอง

ประเทศไทยดำรงความเป็นเอกราชของชาติมานานเป็นเวลากว่า 700 ปี ด้วยหลักการ ปกครองที่สำคัญของไทยคือ "ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์" ประชาชนชาวไทยมีความเป็น อันหนึ่งอันเดียวกันได้ เนื่องจากมีศูนย์รวมแห่งจิตใจอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ประกอบกับคนไทยมีนิสัย รักสงบ รู้จักประสาน ประโยชน์ มีน้ำใจเอื้ออาทรต่อเพื่อนมนุษย์ อันเป็นเอกลักษณ์ของคนไทยตลอดมา

ในช่วงหกสิบกว่าปีมานี้ สังคมไทยได้เลือกระบบการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ที่ใช้ระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาระบอบประชาธิปไตย ล้มลุกคลุกคลานมาตลอด การพัฒนาระบบประชาธิปไตยยังคงเน้นการพัฒนารูปแบบมากกว่าการ พัฒนาอุดมการณ์และวิถีชีวิต รวมทั้งยังขาดการรับฟังเสียงจากประชาชน และการเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองตนเองอย่างแท้จริงในส่วนของประชาชน แม้ยังมี ปัญหาด้านความคิดความเข้าใจแนวทาง ประชาธิปไตยอยู่มาก แต่ปรากฏชัดถึงแนวโน้มของความ สนใจในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนที่มีมากยิ่งขึ้น โดยลำดับ มีกระบวนการประชาพิจารณ์ และกลุ่มพลังทางการเมืองที่หลากหลายขึ้น ทั้งนี้ได้มีการศึกษาและสรุปปัญหาทางการเมืองไว้ อย่างน้อย 8 ประการ คือ 1) การใช้เงินเป็นใหญ่ 2) การผูกขาดทางการเมือง โดยคนจำนวนน้อย 3) การที่คนดีมีความสามารถเข้าสู่การเมืองได้ยาก 4) การทุจริต

ประพฤติมิชอบ 5) การเผด็จการ โดยระบอบรัฐสภา 6) การต่อสู้ขัดแย้งเรื้อรังและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง 7) การขาดประสิทธิภาพทางการบริหารและทางนิติบัญญัติ และ 8) การขาดสภาวะผู้นำทางการเมือง

การปกครองแบบการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้กลไกอำนาจรัฐไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ สำหรับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคมไทย ทั้งโดยส่วนรวมและท้องถิ่น ซึ่งเจริญเติบโตอย่างรวด เร็วและสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ทำให้ประชาชนเสื่อมคลายความศรัทธาที่มีต่อรัฐและประชาชนเองก็ขาดโอกาสที่จะพัฒนาศักยภาพในการจัดการกับปัญหาของตนเองด้วย

นอกจากนี้ ระบบราชการไม่สามารถดึงและเก็บ "คนดี- คนเก่ง" ไว้ในระบบได้เท่าที่ควร รวมทั้งความล่าช้าในการดำเนินงานต่าง ๆ ของระบบ อันเนื่องมาจากระเบียบที่ยุ่งยากและความไม่ ทันสมัยของข้าราชการ ระบบราชการในภาพรวมจึงมีพลังในการสร้างสรรค์ และพัฒนาน้อยลงตามลำดับ

5. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

จากอดีตถึงปัจจุบัน ประเทศไทยยังคงพึ่งพาการนำเข้าวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสำเร็จรูปจากต่างประเทศ ทั้งในด้านองค์ความรู้ และผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มศักยภาพของประเทศในการ พัฒนาต่าง ๆ และการแข่งขันทั้งในด้านการผลิตอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและการบริการ การสื่อสาร โทรคมนาคม การแพทย์และสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้เพราะขีดความสามารถของไทยในการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาและการสร้างองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ของประชาชน คนไทยโดยเฉลี่ยยังอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่ำต่อการเรียนวิทยาศาสตร์ และ การสร้างระบบการคิดการทำงานอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ หรือเป็นระบบตั้งแต่ระดับพื้นฐาน มองวิทยาศาสตร์เป็นเรื่องเข้าใจยาก สลับซับซ้อน ทั้ง ๆ ที่วิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐานสำคัญต่อระบบการคิดของ มนุษย์ และเป็นความรู้ที่มนุษย์ใฝ่หา เพื่อเรียนรู้ความจริงเกี่ยวกับธรรมชาติรอบตัวและธรรมชาติ ในตัวเราเอง

การผลิตกำลังคน รวมทั้งการผลิตครูอาจารย์และนักวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อสนองความต้องการของตลาดยังผลิตได้น้อย ทำให้เกิดสภาพการ ขาดแคลนบุคลากร นอกจากนี้ การวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ ยังได้รับการสนับสนุนค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่มี ฐานะเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน รวมทั้งขาดความเชื่อมโยงระหว่างงานวิจัย และพัฒนากับเทคโนโลยี และกระบวนการผลิตทำให้ประเทศยังต้องพึ่งพาการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

6. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

การที่จำนวนประชากรเพิ่มสูงขึ้น การขยายตัวของเมือง การพัฒนาทางอุตสาหกรรมและ การท่องเที่ยว ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติ อาทิเช่น ป่าไม้ ดิน น้ำ ทรัพยากรทางทะเลอย่างสิ้นเปลืองโดยขาดความระมัดระวัง และไม่ได้สร้างขึ้นใหม่เพื่อการทดแทน ทำให้ทรัพยากรขาดความสมดุลทางธรรมชาติ มีสภาพทรุดโทรม เกิดการขาดแคลน ส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมให้วิกฤตมากขึ้น และมีแนวโน้มการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่าง กลุ่มชนต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดความขัดแย้ง อันนำไปสู่ความรุนแรงในสังคมมากขึ้น

สังคมไทยที่พึงประสงค์

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา แม้จะทำให้ประเทศประสบความสำเร็จอย่างสูงในการพัฒนา เศรษฐกิจ อันเป็นผลให้ประชาชนโดยเฉลี่ยมีฐานะและมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และยังมีโอกาสที่จะพัฒนาทางเศรษฐกิจให้เติบโตต่อเนื่องได้อีกในอนาคต ด้วยปัจจัยเกื้อหนุนทั้งจากภายนอกและ ภายในประเทศ แต่เป็นที่ยอมรับว่าความเจริญทางเศรษฐกิจยังกระจุกตัวอยู่เฉพาะกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้น ยังไม่มีการกระจายรายได้สู่ชนบทอย่างทั่วถึง ทั้ง ๆ ที่ทรัพยากร ทุก ๆ อย่างของชนบท ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติ และแรงงาน ถูกดึงดูดมาหล่อเลี้ยงความเจริญเติบโตของภาคเมืองตลอดระยะเวลาการพัฒนาที่ผ่านมา

การพัฒนาที่ขาดความสมดุลโดยให้ความสำคัญกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจนการ พัฒนาทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมตามไม่ทัน ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ค่อย ๆ สะสมพอกพูนจนเกือบถึงจุดวิกฤตในปัจจุบัน ซึ่งหากมิได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงทีและด้วยวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว ปัญหาเหล่านี้จะกลายเป็นข้อจำกัดมิให้ประเทศได้พัฒนาไปในทิศทางที่พึงประสงค์ ดังนั้น ในการพัฒนาประเทศซึ่งปัจจุบันสังคมไทยมีสภาพการพัฒนาแบบผสมผสานกันอยู่ ทั้งส่วนที่เป็นเกษตรกรรม ส่วนที่เป็นอุตสาหกรรม และส่วนที่เป็นบริการในยุคโลกาภิวัตน์ ที่เป็นคลื่นแห่งความรู้เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งมีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันอยู่มาก สังคมไทย พึงพิจารณาความเปลี่ยนแปลงทุกๆ อย่างอย่างรู้เท่าทัน และด้วยความรอบคอบอย่างมีสติ ยึดทางสายกลางเป็นแนวปฏิบัติให้มีการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน

สังคมไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต จึงควรมีลักษณะเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ รู้เท่าทันโลก แข่งขัน และร่วมมือเป็น มีสมรรถภาพ วินัย คุณธรรมตามหลักธรรมทางศาสนา เสรีภาพ ความยุติธรรม เมตตากรุณา คนมีความสุข ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติ เศรษฐกิจสมดุล มีเสถียรภาพ สิ่งแวดล้อมยั่งยืน เคารพในสิทธิมนุษยชน ประเทศชาติมีความมั่นคง สันติกับเพื่อน บ้านและเพื่อนร่วมโลก และสันติกับธรรมชาติ

แนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต

เพื่อเป้าหมายการสร้างสังคมไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต การพัฒนาประเทศจะต้องเป็นไป อย่างสมดุล และผสมผสานระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ

สังคมไทยจะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ อย่างมีเสถียรภาพ โดยเสริมสร้างโอกาสหรือจุดได้เปรียบและความเป็นเลิศที่มีอยู่แล้วของประเทศ ให้สามารถร่วมมือและแข่งขันกับต่างประเทศได้ เช่น ฐานการผลิตทางการเกษตรที่มีขนาดใหญ่และ หลากหลาย ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อเร่งการพัฒนาการผลิตทางอุตสาหกรรมและบริการ รวมทั้ง พัฒนาสินค้าทางการเกษตรให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ใช้ความเป็นมิตรกับนานาชาติ ธรรมชาติที่สวยงาม ศิลปวัฒนธรรมไทย ความสามารถในทักษะการงานของคนไทยและความได้เปรียบในจุดที่ตั้งของ ประเทศในการเปิดประเทศสู่การค้าตลาดโลกมากขึ้น โดยเฉพาะตลาดในกลุ่มประเทศ อินโดจีน กลุ่มอาเซียน จีนตอนใต้ กลุ่มเอเชียแปซิฟิค รวมทั้งกลุ่มการค้าตลาดเสรีอื่น ๆ ตลอดจนพัฒนา ประเทศให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาด้านต่างๆ เช่น การค้า การเงิน การโทรคมนาคม การท่องเที่ยว การศึกษา การประชุม การสาธารณสุข เป็นต้น

นอกจากเสริมจุดได้เปรียบของประเทศแล้ว การลดข้อจำกัดการพัฒนาลงจะช่วยให้การพัฒนาประเทศมีความยั่งยืนตลอดไป ได้แก่ การเพิ่มคุณภาพของคน การกระจายความเจริญและสมรรถนะทางเศรษฐกิจไปสู่ส่วนภูมิภาค ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การอุตสาหกรรมและบริการที่เหมาะสม เพื่อให้แรงงานในชนบทมีอาชีพในท้องถิ่นไม่อพยพไปขายแรงงานในเมือง หรือในต่างประเทศเช่นปัจจุบัน เชื่อมโยงชนบท และภูมิภาคกับเมืองเพื่อเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับชาวชนบทให้มีรายได้เพิ่มขึ้น เป็นการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคมให้เป็นธรรมมากขึ้น

2. สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาโดยมีเป้าหมายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อความมั่งคั่งของประเทศ แต่เพียงอย่างเดียว โดยละเลยการพัฒนาทางด้านสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมให้ล้าหลัง ตามเศรษฐกิจไม่ทัน ย่อมมิใช่การพัฒนาที่จีรังยั่งยืนอีกต่อไป ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่ปัญหาร่วม กระแสกลายเป็นปัญหาร่วมของทุกประเทศทั่วโลกที่จะต้องให้ความสำคัญและเอาใจใส่ ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจจำเป็นต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนไม่ทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ครอบครัวมีรายได้เพียงพอ มีความสงบสุขและอบอุ่น ท่ามกลางความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

และการสืบทอดสายใยทางสังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งเสริมสร้างบรรยากาศสิ่งแวดล้อม ที่ดีเพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาคน สืบต่อไป

3. การเมืองการปกครอง

สังคมไทยจำเป็นต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการเมืองไทย ทั้งรูปแบบและ อุดมการณ์ ให้มีระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล ยึดผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่เป็นหลัก ลดการเอารัด เอาเปรียบ การสร้างภาพเพื่อชิงความได้เปรียบทางการเมือง ด้วยการให้โอกาสแก่คนเก่งและดีมีคุณธรรมเข้ามาเป็นผู้แทน มีการตรวจสอบนักการเมือง เลือกผู้นำที่มีความเป็นผู้นำและมีความคิดก้าวไกล เพื่อนำประเทศเข้าสู่การแข่งขันทางเศรษฐกิจและการค้ากับต่างประเทศ นอกจากนี้โลกสมัยใหม่เป็นโลกของการรวมกลุ่มลักษณะการทำงานเป็นหมู่คณะ อาศัยหลักการประชาธิปไตยเป็นเครื่องตัดสินใจ สังคมจะต้องสร้างความเป็นประชาธิปไตยใน วิถีชีวิตในทุกระดับ สร้างวัฒนธรรม การวิพากษ์และโต้แย้งอย่างมีเหตุผล มีความรับผิดชอบและเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น โดยสื่อมวลชนจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าว รวมทั้งพัฒนากลไกระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของสังคม ลดขนาดระบบราชการให้เล็กลง เปิดโอกาสให้ประชาชนและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น กระจายอำนาจการปกครองและอำนาจการบริหารจัดการสู่ท้องถิ่นและชุมชนมากขึ้นเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ริเริ่มและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน

4. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

สังคมไทยจำเป็นต้องเป็นสังคมแห่งวิทยาศาสตร์คือ เป็นสังคมที่รู้จักใช้เหตุและผลและมีความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างวัฒนธรรมเชิงวิทยาศาสตร์ เป็นสังคมที่พัฒนาและสร้างองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ได้ เป็นฐานในการผลิตเทคโนโลยีที่เหมาะสมขึ้นใช้เองได้ นอกเหนือจากความสามารถในการเลือกรับเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาใช้ ทั้งนี้เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศโดยไม่ทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

วิสัยทัศน์การพัฒนาการศึกษาในอนาคต

การพัฒนาสังคมไทยท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ อันมีผลกระทบเชื่อมโยงจากบริบทสังคมโลก เพื่อให้สังคมไทยสามารถก้าวไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคง แข่งขันกับนานาประเทศได้อย่างมีศักดิ์ศรีบนฐานแห่งความเป็นไทย โดยที่ประชาชนมีความสุข ครอบครัว ชุมชน และสังคมมีสันติ การพัฒนาคุณภาพคนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด แม้การศึกษาจะเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนาคน แต่ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพเท่านั้น จึงจะเอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพและความสามารถ ตลอดจนคุณลักษณะต่าง ๆ

ของคนที่จะเรียนรู้ และพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยเหตุนี้ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของการศึกษาหรือ การศึกษาไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต ดังนี้

1. การศึกษาพึงมุ่งพัฒนาคนที่สมดุลทั้งด้านปัญญา จิตใจ และสังคม ทั้งในระดับความคิด ค่านิยมและพฤติกรรม โดยเน้นกระบวนการเรียนรู้ และขัดเกลาเชิงสังคม

1) พัฒนาคนไทยให้มีคุณลักษณะ "มองกว้าง คิดไกล ใฝ่ดี" กล่าวคือ เป็นผู้ใฝ่การเรียนรู้ รู้จักคิดและวิเคราะห์ ใช้เหตุและผลเชิงวิทยาศาสตร์ มีความคิดรวบยอด มีจินตนาการและความคิด ริเริ่มสร้างสรรค์

2) พัฒนาคนไทยให้มีวินัยในตนเอง รับผิดชอบทั้งต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชนและสังคม เคารพและรักษากฎเกณฑ์ของสังคม ทำงานด้วยความอดทนมากกว่าการหวังผลสำเร็จด้วยวิธีลัดที่ขาดคุณภาพ ให้คนยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมตามแนวพระพุทธศาสนาหรือศาสนาที่แต่ละคนนับถือ รู้คุณค่าวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของไทย ควบคู่ไปกับการเปิดและเลือกรับวัฒนธรรม ต่างประเทศ

3) พัฒนาคนไทยให้มีความรู้ความสามารถและทักษะ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในโลกยุคโลกาภิวัตน์ เช่น มีความรู้ภาษาต่างประเทศเป็นอย่างดี โดยเฉพาะภาษาอังกฤษ รู้จักใช้คอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ มีความสามารถเชิงจัดการ เห็นความสำคัญและประโยชน์ในวิทยาการสมัยใหม่ ควบคู่กับภูมิปัญญาไทย ตลอดจนรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง เป็นผู้รอบรู้ในความสัมพันธ์เชื่อมโยง ในขณะที่สามารถเพิ่มพูนทักษะความ สามารถเฉพาะทางกับเพิ่มพูนสุนทรียภาพ

2. เป็นการศึกษาที่จัดให้สอดคล้องกับความต้องการของบุคคล ชุมชน สังคม และ ประเทศชาติสอดคล้องกับความเป็นจริงในวิถีชีวิตของคนกับธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และคุณค่าในสังคมไทย เพื่อเสริมสร้างความเจริญเติบโตอย่างสมดุลทั้งด้านสังคม การเมือง การปกครอง รวมทั้ง ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ของประเทศให้สามารถร่วมมือและแข่งขัน อันจะทำให้มี การกระจายรายได้ไปสู่ภาคชนบทมากขึ้น เป็นการขจัดช่องว่างทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เพิ่มศักยภาพของมนุษย์ โดยเฉพาะการศึกษาจะต้องสร้างคนให้รู้จักการสร้างงานด้วยตนเอง มีโอกาส มีงานทำอยู่ในท้องถิ่นของตนเอง

3. แนวคิดหรือกระบวนทัศน์ในการพัฒนาการศึกษาจำเป็นต้องปรับ เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุตามวิสัยทัศน์ที่พึงประสงค์ ดังนี้

1) ให้การศึกษาเป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้เรียนรู้จักการเรียนรู้ รู้วิธีแสวงหาความรู้ด้วย ตนเองในรูปแบบและวิธีการหลากหลายต่อไปได้ และรักที่จะเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมยุคข้อมูลข่าวสาร และสังคมแห่งการเรียนรู้

2) เป็นการศึกษาที่ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ให้โอกาสผู้เรียนมีบทบาทร่วม ในการพัฒนาตนเองให้เต็มตามศักยภาพ ให้ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานแทนการจัด ตามศักยภาพของผู้จัดหรือหน่วยงานที่จัด และตระหนักถึงสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับบริการการศึกษา ขั้นพื้นฐานเป็นอย่างน้อย

3) มีรูปแบบการศึกษาที่ให้ทางออกและทางเลือกที่ดีแก่ทุกคน เพื่อสนองความต้องการ ความสามารถและความถนัด ตลอดจนข้อจำกัดและคุณลักษณะที่แตกต่างของบุคคล แม้ผู้เรียนจะมีทางเลือกในการศึกษามากขึ้น แต่ต้องเน้นให้ผู้เรียนรู้จักใช้วิจารณญาณในการเลือกช่องทางที่ เหมาะสม เพื่อการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถ และวุฒิภาวะความเป็นมนุษย์มากกว่าการมุ่งได้วุฒิบัตรเป็นสำคัญ

4) ระดมสรรพกำลังทุกส่วนในสังคมเพื่อการศึกษาทุกส่วนของสังคมทั้งครอบครัว ชุมชน รัฐ เอกชน องค์กรเอกชน สื่อมวลชน จะต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันในการจัดการศึกษา ทุกขั้นตอน แทนการผลักภาระให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐอย่างเดียว แต่รัฐต้องมีเจตจำนงแน่วแน่ ที่จะสนับสนุนการลงทุน และสร้างโอกาสให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง และ จริงจัง เพราะการศึกษาเป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางสติปัญญาที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคล และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดย ส่วนรวมด้วย

บริบททางการศึกษาของประเทศไทย

ในประเด็นนี้จะนำเสนอบทสรุปเชิงวิเคราะห์ของบริบททางการศึกษาของไทยในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2540 – 2550 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ระบบการเมืองของไทยอยู่ในช่วงขาขึ้นของระบอบประชาธิปไตย และมีการกำหนดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เป็นแม่บทของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542/2545 ขึ้น ซึ่งผลของการนำกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติล้วนส่งผลกระทบต่อลักษณะการจัดการศึกษาของไทยทั้งในเชิงบวกและลบทั้งสิ้น

ผลการศึกษาบริบททางการศึกษาของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวสามารถนำมาสรุปเชิงวิเคราะห์โดยแบ่งการวิเคราะห์เป็นสามตอน คือ

ตอนที่ 1 บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตอนที่ 2 บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2545

ตอนที่ 3 การจัดการศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 254 – 2549

ผลการศึกษาสามารถนำเสนอโดยสรุปได้ดังนี้

ตอนที่ 1 บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนา "คน" ตามแนวคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่าเป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาศักยภาพของคนทั้งทางสมอง ร่างกาย และจิตใจในการที่จะพัฒนาให้คนมีความรู้ มีความคิดที่จะวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ในสังคม เพื่อวัตถุประสงค์ของการปรับตัวของบุคคลให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง และดำรงชีวิตอยู่ในสังคมดังกล่าวได้ นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะให้คนในสังคมได้เรียนรู้เรื่องการแข่งขันและการร่วมมือกัน เพื่อนำไปสู่การลดความขัดแย้งและการพัฒนาศักยภาพในอาชีพของตนเพื่อการอยู่รอดอย่างมีประสิทธิภาพในโลกของงานอาชีพที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งในด้านเทคโนโลยีและวิทยาการต่างๆ ขององค์ความรู้ ซึ่งบุคคลจะต้องเรียนรู้อยู่อย่างสม่ำเสมอและไม่มีวันสิ้นสุดตั้งแต่เกิดจนตาย และบุคคลก็ต้องเรียนรู้วิธีการอยู่ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือต้องรู้จักพัฒนาจิตใจให้เห็นความตระหนักและคุณค่าของการอยู่ร่วมกันระหว่างสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิต นั่นคือต้องรู้จักการพัฒนาวิทยาการต่างๆ ในสังคมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติเหมือนหนึ่งวงล้อของเกวียนที่ต้องหมุนควบคู่กันไปในทิศทางเดียวกัน ในการที่จะมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายของการพัฒนาของสังคม

ลักษณะของการจัดการศึกษาจึงเป็นการจัดการศึกษาแบบต่อเนื่องที่ให้ท้องถิ่นเป็นอยู่จัดการศึกษาด้วยตนเอง ซึ่งการดังกล่าวจะอยู่ในลักษณะของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง การกระจายอำนาจทางการคลัง และอยู่ในลักษณะที่เป็น Local Self Government

ในด้านองค์ความรู้ที่บุคคลจะต้องเรียนรู้ จะต้องเป็นการบูรณาการกันอย่างแนบแน่นขององค์ความรู้สามระดับ คือองค์ความรู้ระดับท้องถิ่น องค์ความรู้ระดับชาติ และองค์ความรู้ระดับนานาชาติ การบูรณาการองค์ความรู้ดังกล่าวจึงเป็นการบูรณาการในลักษณะของวิทยาการของศาสตร์สาขาต่างๆ อีกด้วย และส่งผลถึงการที่จะมีปรัชญาการศึกษาแบบมุ่งทางสายกลางอีกเช่นกัน การจัดการศึกษาจึงเป็นการตอบสนองต่อการเรียกร้องการเรียนรู้ของชุมชนและปัจเจกชนที่จะมีความหลากหลายและสลับซับซ้อนทั้งในแง่ของความต้องการและสาขาวิชาที่เกิดขึ้นในอนาคต

ดังนั้น ลักษณะของการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์จึงเป็นการจัดการศึกษาเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ของการศึกษาสามลักษณะคือ การศึกษาเพื่อปัญญา การศึกษาเพื่อชีวิต และการศึกษาเพื่อสังคม บนพื้นฐานของศาสนาและองค์ความรู้ของสังคมและชุมชน เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาทักษะและศักยภาพของบุคคลทั้งในด้านสมอง กาย และจิตใจของบุคคลในการที่จะปรับตัวให้รู้เท่าทัน

และปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่จะทวีความรุนแรงและรวดเร็วอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในภาพรวมของประเทศปรากฏภาพที่เด่นชัดของทิศทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของคน ในอันที่จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ ตามหลักการที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาการศึกษาที่ได้กล่าวไปแล้วตอนต้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงนัยสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวดที่ 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ในมาตรา 43 ความว่า

> ... มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ...

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย ได้ระบุหน้าที่ของประชาชนชาวไทยด้านการศึกษาไว้ดังนี้

> ... มาตรา 69 บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษา อบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปะวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ระบุถึงหน้าที่ที่รัฐต้องจัดบริการทางการศึกษาให้กับประชาชนชาวไทย ไว้ดังนี้

... มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ....

นัยสำคัญดังกล่าวมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทุกสังกัดเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับตัวให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมดังกล่าว

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการศึกษาและเป็นกฎหมายแม่บท ในการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ไว้หลายมาตรา แต่ขอยกมาเฉพาะมาตราที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการศึกษาอย่างชัดเจนดังนี้.

มาตรา 40 คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสอง ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่นรวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

มาตรา 42 บุคคลย่อมมีเสรีภาพทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอนการวิจัยและการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับการคุ้มครองทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศพัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อ มาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

ซึ่งทำให้เห็นภาพอย่างชัดเจนว่า ปวงชนชาวไทยมีมติร่วมกันในการใช้ "การศึกษา" เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศผ่านกลไกของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น และมีเจตนาที่จะให้การศึกษาเป็นการศึกษาของปวงชนที่สามารถจัดการศึกษาได้โดยรัฐบาลท้องถิ่น เพราะเชื่อว่าเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองและหลักการปกครองกันเองตามหลักปรัชญาการเมืองของโทมัส ฮอบบ์ นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน (หลังวันที่ 19 ตุลาคม 2549) ที่มีการรัฐประหารเกิดขึ้นและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกับกำหนดให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ก็ยังปรากฏแนวคิดในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า ยังคงถือหลักการทางการจัดการศึกษาในสาระสำคัญเดิมนั่นเอง

ตอนที่ 2 บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2545

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติหรือสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้เสนอพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และได้ประกาศใช้ในวันที่ 19 สิงหาคม 2542 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 20 สิงหาคม 2542 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายในเชิงโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา และต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนของการบริหารการศึกษาและประกาศใช้ใน พ.ศ. 2545 ซึ่งในกรณีนี้ขอนำเสนอนัยสำคัญโดยสรุปของพระราชบัญญัติไว้ดังนี้

1. โครงสร้างของกฎหมายฉบับดังกล่าว

1.1 กฎหมาย ปรากฏจำนวนมาตรา 78 มาตรา

1.2 จำแนกเป็น 10 หมวด ได้แก่

หมวด 1 บททั่วไป ความมุ่งหมายและหลักการ

หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของบุคคลในด้านการศึกษา

หมวด 3 ระบบการศึกษา

หมวด 4 แนวการจัดการศึกษา

หมวด 5 การบริหารและจัดการศึกษา

หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

หมวด 7 ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

หมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

บทเฉพาะกาล

2. แนวคิดของการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบด้วย

2.1 แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา

2.2 แนวคิดการเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษา

2.3 แนวคิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยระบบการประเมินคุณภาพทางการศึกษา

2.4 แนวคิดการพัฒนาประเทศโดยอาศัยวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และวิถีชีวิตไทยเป็นรากฐานในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

2.5 แนวคิดการพัฒนาประเทศโดยอาศัยประโยชน์จากกระแสและอิทธิพลของกระบวนการโลกาภิวัตน์ อันได้แก่ กระแสความเป็นประชาธิปไตย กระแสด้านสิ่งแวดล้อม และกระแสด้านสิทธิมนุษยชน

2.6 แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนทางการศึกษาอันประกอบด้วยสิทธิทางการศึกษา หน้าที่ทางการศึกษา เสรีภาพทางการศึกษา และความเสมอภาคทางการศึกษา ของบุคคล ทุกระดับ ทุกประเภท ทุกเพศ และทุกวัย

2.7 แนวคิดการจัดการศึกษาแบบ Home School และการศึกษาทางเลือก

2.8 แนวคิดการศึกษาและการพัฒนาแบบ Family Study โดยเปิด กระตุ้นและปลุกเร้าให้ครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษา อบรมเลี้ยงดู และกำหนดอนาคตของสมาชิกในครอบครัว

2.9 แนวคิดการพัฒนาโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community - Based Development)

2.10 แนวคิดการพัฒนาแบบสมดุล

อย่างไรก็ตาม แนวคิดทางการจัดการศึกษาในปัจจุบัน ยังได้ปรากฏแนวคิดของการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเข้ามาใช้ในการจัดการศึกษาอีกด้วย และเมื่อพิจารณารายละเอียดเป็นรายหมวดจะสามารถสรุปนัยสำคัญจำแนกรายหมวด ได้ดังนี้

หมวดที่ 1 บททั่วไป กล่าวถึง ความสำคัญของการศึกษาและการจัดการศึกษา ความมุ่งหมายของการศึกษา นิยามศัพท์ และเจตนารมณ์ในการจัดการศึกษา

หมวดที่ 2 สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของบุคคลในด้านการศึกษา กล่าวถึง สิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของบุคคล ครอบครัว สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่นรัฐ ในการเข้ารับการศึกษา เลือกรับการศึกษา จัดการศึกษา การอบรมเลี้ยงดู การวิจัย และเสรีภาพทางวิชาการ

หมวดที่ 3 ระบบการศึกษา กล่าวถึง ระบบการจัดการศึกษา ซึ่งสามารถระบุได้ถึงการผสมผสานกันอย่างกลมกลืนกันระหว่าง ระบบการศึกษาในระบบโรงเรียน (Formal Education) ระบบการศึกษานอกระบบโรงเรียน (Non- Formal Education) และระบบการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) โดยจัดแบ่งระดับการศึกษาออกเป็น 4 ระดับคือ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา การศึกษาระดับประถมศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษา และการศึกษาระดับอุดมศึกษา การจัดการศึกษาดังกล่าวจะเริ่มต้นตั้งแต่เด็กแรกเกิดโดยอาศัยบทบาทของครอบครัวจนถึงตลอดชีวิต โดยแบ่งลักษณะการจัดการศึกษาออกเป็นการศึกษาสามัญ การศึกษาสายอาชีพ การฝึกหัดครู การศึกษาวิชาชีพและการฝึกอบรม การศึกษาเฉพาะกิจเฉพาะกลุ่ม การศึกษาพิเศษ การศึกษาสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ และการศึกษาสงฆ์

หมวดที่ 4 แนวการจัดการศึกษา กล่าวถึง การจัดการศึกษาตามแนวคิดการจัดการศึกษา ที่ว่า 1) ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง 2) ผู้เรียนทุกคนมีศักยภาพที่จะเรียนรู้ได้อย่างเต็มตามศักยภาพของเขา การจัดการศึกษาจะอยู่ในรูปแบบของการผสมผสานระบบการศึกษาทั้งสามระบบอย่างกลมกลืน โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับทักษะการใช้ชีวิตในสังคมโลกาภิวัตน์ ทักษะการจัดการ การใช้เทคโนโลยีและภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ คุณธรรม และจริยธรรม ซึ่งโครงสร้างของหลักสูตรแบ่งออกเป็นสองลักษณะคือ หลักสูตรแกนกับหลักสูตรท้องถิ่น โดยส่วนกลางเป็นผู้กำหนดโครงสร้างและองค์กรบริหารการศึกษาในท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดรายละเอียด แนวปฏิบัติในการดำเนินหลักสูตรคือ การจัดการศึกษาเป็นรายบุคคล การมีส่วนร่วมทางการศึกษาของทุกฝ่าย การเรียนรู้อย่างมีความสุข การจัดการศึกษาแบบองค์รวม บทบาทของครูผู้สอนที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป การสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ และมีการประเมินผลโดยใช้ผลงานของผู้เรียนเป็นหลักในการประเมิน กับมีการส่งเสริมความเข้มแข็งทางปัญญาของชุมชน

หมวดที่ 5 การบริหารและจัดการศึกษา กล่าวว่า การบริหารและจัดการศึกษาจะเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ให้สถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจการตัดสินใจสูงสุดในการดำเนินงาน (การดำเนินงานกระทำโดยอิสระ) การดำเนินงานในลักษณะนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่น จะมีอำนาจในการจัดการและบริหารการศึกษาในสถานศึกษา ที่อยู่ในพื้นที่ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ ทั้งสถานศึกษาในสังกัดองค์กรการปกครองท้องถิ่นและไม่ได้อยู่ในสังกัดแต่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่องค์กรการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบอยู่ นอกจากนี้มีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยประเภทอำนาจหน้าที่การได้มาซึ่งองค์คณะกรรมการบริหาร โดยมีการจัดประเภทของสถานศึกษาเป็นสองประเภทคือ โรงเรียน (โรงเรียนรัฐ โรงเรียนในกำกับของรัฐและโรงเรียนเอกชน)กับศูนย์การเรียน (ครอบครัว สถาบันศาสนา ชุมชน องค์กรเอกชน และสถานประกอบการ)

อำนาจและหน้าที่ของผู้จัดการศึกษา กล่าวถึง ขอบเขตของอำนาจในการจัดการศึกษา ขอบเขตของหน้าที่ในการจัดการศึกษา ลักษณะของสถาบันทางสังคมที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สถาบันทางสังคมเหล่านี้ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐและเอกชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน ลักษณะหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในการจัดการศึกษาเช่น หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการจัดการศึกษา การติดตาม กำกับ ประเมินผล วัดระดับคุณภาพ เป็นต้น

หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา กล่าวว่า ในการจัดการศึกษาจะให้มีระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา โดยอาศัยระบบการประกันคุณภาพการศึกษาซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติใช้แนวคิดของประเทศอังกฤษ (The Office for Standard in Education : OFSTED) ผสมผสานกับแนวคิดการประกันคุณภาพการศึกษาจากมลรัฐ Kentucky และมลรัฐ Florida ของประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานอิสระเพื่อการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ที่สถานศึกษาจะต้องจัดให้มีและให้บริการการศึกษาที่ได้มาตรฐานการศึกษา ตามที่หน่วยงานระดับชาติได้กำหนดไว้ การประเมินคุณภาพการศึกษาจะดำเนินไปตามระยะเวลาที่กำหนด และมีมาตรการที่จำเป็นบางประการสำหรับสถานศึกษาที่มีผลการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดประเด็นสำคัญคือการกำหนดให้ทุกหน่วยงานทางการศึกษายึดถือว่า การประกันคุณภาพภายในเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงาน และให้มีการประเมินคุณภาพจากหน่วยงานภายนอกในทุก 5 ปี และต้องดำเนินการครั้งแรกภายใน 6 ปีนับจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

หมวด 7 ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา กล่าวถึง การพัฒนาวิชาชีพครู การจัดตั้งคณะกรรมการการผลิตครู การจัดตั้งองค์กรคุรุสภาแห่งชาติ การมีและใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ

หมวดที่ 8 ทรัพยากรเพื่อการศึกษา กล่าวถึง การได้มา การมี การจัดสรร การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาประเภทต่างๆ กรณีนี้ มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งภาษีการศึกษา และการบริหารงบประมาณในระบบ cost per unit โดยการกำหนดจากคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา

หมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา กล่าวถึง การสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ โดยการนำระบบเทคโนโลยีที่มีและใช้อยู่ในสังคมไทยปัจจุบันมาใช้เพื่อสร้างประโยชน์ในการจัดการศึกษา โดยเป็นการกำหนดมาตรการ แผนแม่บท และวิธีการในการดำเนินการ การดำเนินการเป็นการบริหารและจัดการในรูปคณะกรรมการภาครัฐร่วมเอกชน ด้านสื่อมวลชน และการกำหนดให้สื่อมวลชนเป็นองค์กรหนึ่งในหน่วยงานการจัดการศึกษา

บทเฉพาะกาล เพื่อการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการบริหารและจัดการการศึกษาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เมื่อนำสาระสำคัญของบริบทและแนวโน้มในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนแนวคิดในการพัฒนาทั้งหมดมาพิจารณาร่วมกัน ก็จะพบกับปรากฏการณ์ที่หน่วยงานทางการศึกษาทุกระดับ จะหลีกเลี่ยงไม่ได้เลยก็คือ การที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับภาวการณ์ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปทั้งในแง่ของภารกิจ อำนาจหน้าที่ บทบาท และโครงสร้างขององค์การ เพื่อความสอดคล้อง และสอดรับกับการเปลี่ยนแปลงของของสังคมทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับ ชาติและระดับนานาชาติ

ตอนที่ 3 การจัดการศึกษาของไทยในช่วงพ.ศ. 2540-2549

ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ เป็นช่วงเวลาที่แนวความคิดทางการเมืองมีกระแสความเป็นประชาธิปไตยในระดับสูง และเป็นช่วงเวลาที่แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาและรวมถึงการกระจายอำนาจในด้านอื่นแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้ได้ใช้เอกสารหลักฐานเหล่านี้ มาดำเนินการวิเคราะห์

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
2. แผนการศึกษาแห่งชาติ ที่จัดเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว 15 ปี
3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่
   3.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8
   3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9
   3.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10
4. นโยบายของคณะรัฐบาลชุดต่างๆ ในช่วงเวลานี้
5. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารต่างๆ สามารถนำมาเรียงเป็นรายปีได้ดังนี้

พ.ศ.2540 เป็นปีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้สมญานามว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่ทันสมัยที่สุด

พ.ศ.2542 มีการประกาศใช้กฎหมายการศึกษาที่ได้รับการตราเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาฉบับแรกในประเทศไทย และประสบกับปัญหาในการใช้งานอันเนื่องมาจากการตีความจนทำให้สภาพการณ์ทางการศึกษาของไทยหลายประเด็นยังไม่สามารถดำเนินการได้แม้ในปัจจุบัน (พ.ศ.2549)

พ.ศ.2544 มีการประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ครูส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในกรอบคิดของหลักสูตร ทำให้เกิดความสับสนในการใช้หลักสูตร และส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาและคุณภาพของผู้เรียน จนทำให้กระทรวงต้องจัดหลักสูตรที่เรียกว่า 70:30 ออกมาประทังไว้ก่อน

พ.ศ.2545 มีการประกาศปรับปรุงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในส่วนของการบริหารจัดการและการประกันคุณภาพการศึกษา อันเป็นผลทำให้การกระจายอำนาจทางการศึกษายังไม่เกิดความสมบูรณ์และต้องชะลอการถ่ายโอนภารกิจการศึกษาจวบจนปัจจุบันเช่นกัน

พ.ศ.2546 มีการประเมินคุณภาพการศึกษาในรอบแรกโดยองค์การที่เกี่ยวข้อง และก่อให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องคุณภาพการศึกษาอย่างเห็นได้ชัด

พ.ศ.2548 มีการตื่นตัวในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการศึกษาและเกิดแรงต่อต้านซึ่งกันและกันอย่างรุนแรงระหว่างซีกของครูและองค์กรครูกับซีกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนทำให้ไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจการศึกษาได้ แต่ในช่วงท้ายของปีมีแนวโน้มที่ดีว่า จะมีโรงเรียนบางส่วนที่จะได้รับการถ่ายโอนไป และกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ

สรุปได้ว่า บริบททางการศึกษาของไทยในช่วงนี้ แม้ว่าจะมีเครื่องมือในการจัดการศึกษาที่ดีและมีประสิทธิภาพก็ตาม แต่ภาคการศึกษาของไทยก็ยังไม่สามารถใช้เครื่องมือดังกล่าวในการทำงานได้อย่างสมบูรณ์และมีอิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงการปฏิบัติงานการจัดการศึกษาอย่างเห็นได้ชัด และก่อให้เกิดความสับสนทั้งในเชิงความคิดและการปฏิบัติงานอีกด้วย

แนวคิดของการศึกษาไทยที่ปรากฏ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีเจตนารมณ์ที่ให้ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน และพัฒนาการเมืองโดยผ่านศักยภาพของคน ด้วยการให้มีการคุ้มครองสิทธิ สร้างความเสมอภาค ให้โอกาสกับทุกคนให้ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และให้โอกาสกับทุกฝ่ายในสังคมได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไว้หลายประเด็นได้แก่

1. **สิทธิและเสรีภาพในการรับการศึกษาอย่างเสมอภาค** โดยกำหนดไว้ในมาตรา 42 ประเด็นการมีเสรีภาพทางวิชาการ มาตรา 43 กล่าวถึงสิทธิทางการศึกษาการในประเด็นได้รับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างมีคุณภาพ ทั่วถึง และไม่เสียค่าใช้จ่าย และมาตรา 69 ที่ระบุถึงหน้าที่ของปวงชนชาวไทยในการได้รับการศึกษาอบรม

2. **จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา** รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 81 ให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรม

ของชาติ กับอีกทั้งกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่พิทักษ์ ปกป้องและสืบสาน ศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ในสาระบัญญัติของมาตรา 69

3. การสังคมสงเคราะห์ทางการศึกษาแก่เด็ก เยาวชน และบุคคลบางกลุ่มในการศึกษาอบรม ภาพที่เห็นชัดได้แก่ความในมาตรา 53 ที่กำหนดให้เด็กและเยาวชนต้องได้รับความคุ้มครองดูแลจากรัฐ ในมาตรา 55 ที่กำหนดให้บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพต้องได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐ และในมาตรา 80 ที่บัญญัติให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน

4. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา กรณีนี้เป็นเจตนารมณ์หลักของการบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพราะมีสาระบัญญัติหลายมาตราที่กำหนดไว้ชัดเจนถึงสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อาทิ มาตรา 43 ที่กำหนดว่า รัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา มาตรา 81 ที่กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรม และในมาตรา 289 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรม และฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการศึกษาอบรมของรัฐ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ทิศทางการจัดการศึกษาของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จะดำเนินการไปบนพื้นฐานของการคำนึงถึงแนวคิดต่างๆ อาทิ สิทธิทางการศึกษา สิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และการปกครองตนเอง ของคนทุกคนในชุมชน โดยต้องตราเป็นกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ของคนในชุมชนนั้นๆ

ปัจจุบัน ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ขึ้นมาเพื่อขยายผลทางความคิดจากรัฐธรรมนูญ และเป็นกลไกการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเต็มศักยภาพ โดยมีความมุ่งหมายสูงสุดคือ **การพัฒนาคนไทยให้เป็นคนที่สมบูรณ์** โดยอาศัยกลไกและวิธีการต่างๆ ตามแนวคิดของการกำหนดสาระบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกประการ

การนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อันเป็นรากฐานของการพัฒนาศักยภาพของคนไทย ไว้ดังนี้

> ...รัฐจะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีอย่างทั่วถึง ให้กับทุกคนอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ด้วยหลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน และการใช้นวัตกรรมตลอดจนรูปแบบที่หลากหลาย ให้สอดคล้องกับสภาพความแตกต่างของแต่ละบุคคลและความแตกต่างของท้องถิ่น....

การจัดการศึกษาดังกล่าวมียุทธศาสตร์หลักของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี สำหรับเด็กและเยาวชนไทยทุกคนคือ การพัฒนาโครงสร้างทางสุขภาพของเยาวชนไทย การสร้างการมีส่วนร่วมทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษาที่หลากหลายทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนให้เหมาะสมกับความแตกต่างของพื้นที่และกลุ่มคน ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า ศักยภาพของเด็กไทยในอนาคตจะสามารถสร้างความพร้อมในการพัฒนาให้กับประเทศไทยเพื่อการก้าวล่วงสู่สหัสวรรษใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ลักษณะและทิศทางการจัดการศึกษาของไทย จะเป็นไปในทิศทางที่เน้นการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ **เด็กไทยทุกคน** อย่างเท่าเทียมกัน ด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม ทั้งนี้การให้บริการการศึกษาดังกล่าว เป็นบริการที่รัฐจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และบางกรณีรัฐยังจะให้การสนับสนุนทั้งทางด้านวิชาการและทรัพยากรต่างๆ ให้กับพ่อแม่ผู้ปกครองหรือสถานประกอบการผู้จัดการศึกษาให้กับเด็กในปกครองของตนเองด้วย ทำให้เห็นได้ว่า รัฐบาลไทยเล็งเห็นคุณค่าและความสำคัญของการศึกษาของเด็กและเยาวชนไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยจะเห็นได้ว่า ระบบการจัดการศึกษาที่กำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านในขณะนี้ เป็นระบบการจัดการศึกษาที่อยู่ในลักษณะที่เป็น Free education ที่ดำเนินไปบนพื้นฐานของ การมีส่วนร่วมทางการศึกษา (Educational Participation) การกระจายอำนาจทางการศึกษา (Educational Decentralization) สิทธิทางการศึกษา (Educational Rights) สิทธิมนุษยชน (Human Rights) สิทธิเด็ก (Rights of the Child) ซึ่งล้วนเป็นรากฐานความคิดที่มาจากนัยสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ทั้งสิ้น และยังคำนึงถึงการก้าวล่วงไปถึงการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีความทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ เพื่อให้เด็กไทยทุกคนมีศักยภาพและมีความสามารถที่มีความเป็นสากลบนพื้นฐานของความเป็นไทย

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ทิศทางของการพัฒนาการบริหารและการจัดการศึกษาของหน่วยงานจัดการศึกษาในอนาคต จะเน้นที่การพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาของนักเรียนในแต่ละระดับ โดยอาศัยหน่วยปฏิบัติในพื้นที่เป็นกลไกในการพัฒนาโดยมีเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาแห่งชาติที่จะได้มีการกำหนดต่อไปในเวลาอันใกล้นี้เป็นเครื่องมือและกลไกในการดำเนินการ

เกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว ประกอบด้วยระดับคุณภาพที่มีความแตกต่างกันในเชิงปริมาณที่ลดหลั่นกันลงไป แต่ในระดับคุณภาพที่บ่งบอกถึงคุณภาพของผลผลิตยังคงเป็นประเด็นน่าจะติดตามอยู่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในประเด็นของการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว จะพบว่า มีที่มาจากส่วนกลางเสียเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวส่วนหนึ่งจะมีที่มาจากการศึกษาวิจัยภาคสนามก็ตาม แต่เมื่อนำเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนการได้มาอีกครั้งบนหลักการของการพัฒนาในปัจจุบัน ก็จะพบว่า เกณฑ์ดังกล่าวน่าที่จะขาดการเข้ามามีส่วนร่วมจากชุมชน จึงทำให้เป็นประเด็นที่น่าจะเป็นจุดกำเนิดของภารกิจใหม่ของหน่วยงานจัดการศึกษาทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับหน่วยจัดการศึกษาในอนาคต คือ ภารกิจในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพการศึกษา (Criteria of Standard) ระดับคุณภาพการศึกษา (Standardized Level) และตัวบ่งชี้ (Indicators) และการดำเนินกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยระบบและวิธีการต่างๆ ที่จะใช้ในการประเมินคุณภาพการศึกษา การรับรองคุณภาพการศึกษา และภารกรรมในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในอนาคต

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงภารกิจของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาแล้ว อาจกล่าวถึงแนวคิดของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ได้ดังนี้

1. ความคิดหลักก่อนที่จะนำมาสู่ระบบประกันคุณภาพ ได้มีการพัฒนาเป็นหลักการและแนวคิดต่าง ๆ เช่น ก) มาตรฐานการศึกษา (Standards) เป็นการกำหนดคุณลักษณะ ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การชี้วัด ที่ชัดเจนของผลผลิต กระบวนการ และปัจจัยการจัดการศึกษา ข) การควบคุมคุณภาพ (Quality Control) เพื่อให้มั่นใจว่าวัตถุดิบ เครื่องจักร กระบวนการผลิต และผลผลิตเป็นไปตามข้อกำหนดของมาตรฐานซึ่งริเริ่มในวงการมาตรฐานอุตสาหกรรมระหว่างชาติ (International Organization for Standards)เช่น ISO 9000 ค) หน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษามีผลผลิตตรงกับความต้องการของชุมชน และสามารถตรวจสอบการดำเนินการได้ (Accountability) ง) ผลงานของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาได้รับการรับรองคุณภาพตามมาตรฐานการจัดการศึกษา (Accreditation)

2. องค์ประกอบของระบบประกันคุณภาพการศึกษา

2.1 วัตถุประสงค์ : หน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาสามารถวางแผนและจัดการ (Planning and Management) ให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ได้สมบูรณ์ตรงตามความมุ่งหวังของสังคม

2.2 องค์ประกอบสำคัญของระบบ

2.2.1 มาตรฐานคุณภาพ (Quality Standards) หน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษา จัดทำมาตรฐานคุณภาพของผลผลิตโดยใช้ข้อมูลจากหลักสูตรและความต้องการของสังคม ให้ครอบคลุมคุณลักษณะที่สำคัญ มีตัวบ่งชี้และเกณฑ์การชี้วัดที่ครอบคลุม และแบ่งเป็นระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นเป้าหมายร่วมกันของผู้เกี่ยวข้อง

2.2.2 มาตรฐานการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) หน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษา วางแผนการจัดการบริหารภายในเป็นระบบชัดเจนเพื่อเป็นวิถีทางนำไปสู่มาตรฐานที่ต้องการ ซึ่งควรสะท้อนการจัดองค์กร การจัดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การจัดปัจจัยเครื่องอำนวยความสะดวกในด้านสื่อ วัสดุอุปกรณ์ การวางแผน การปฏิบัติการ การวางแผนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การติดตาม กำกับ นิเทศ ประเมินผล การปฏิบัติงาน การรายงานผลการปฏิบัติตามแผน ฯลฯ

2.2.3 ระบบการประเมินคุณภาพโดยหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาเอง (Quality Assessment) กรณีนี้ หน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษา จัดระบบประเมินผลผลิตของผู้เรียนตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพการศึกษาเพื่อเป็นข้อมูลเส้นฐาน (Baseline Data) ของคุณลักษณะผู้เรียน และประเมินต่อเนื่องเพื่อพิจารณาความก้าวหน้าของผลผลิต ชี้นำเป็นข้อมูลป้อนกลับสู่การปรับปรุงพัฒนาระบบการเรียนการสอน รวมถึงมีรายงานที่ชัดเจนจนถึงเป็นข้อมูลสะสมส่วนบุคคลของผู้เรียน (Portfolio หรือ Black Folder)

2.2.4 ระบบตรวจสอบคุณภาพโดยองค์กรภายนอก (Quality Auditing) เป็นกลไกที่เร่งเร้าเสริมการบริหารการจัดการของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษา ซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมการการศึกษา ของโรงเรียน ของท้องถิ่น หรือเป็นการรวมตัวโดยไม่เป็นทางการของผู้บริหารสถานศึกษาต่าง ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน อาจมีผู้แทนของชุมชนในท้องถิ่นร่วมเป็นคณะบุคคลทำหน้าที่พิจารณาองค์ประกอบที่ 1,2,3 ข้างต้น ของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาซึ่งอาจพิจารณาจากเอกสาร โครงการแผนงาน รายงาน อาจจัดคณะเยี่ยมเยียนเพื่อหาข้อมูลเสริมบางจุด (On-the-Spot Check) เพื่อให้การรับรองว่าหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษามีการวางแผน มีการจัดการ มีการปฏิบัติงาน และมีผลผลิตตรงกับเกณฑ์มาตรฐาน และเพื่อเร่งเร้าชี้นำส่วนที่ควรปรับปรุงแก้ไข ให้การเสริมแรงและยกย่องเชิดชูเกียรติในส่วนที่ประสบความสำเร็จ ให้เวลาแก่หน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษา 1 - 3 ปี เพื่อสร้างความพยายามพัฒนาเข้าใกล้สู่เกณฑ์

มาตรฐาน เมื่อหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษา ดำเนินการได้สำเร็จครบถ้วนเป็นที่น่าพอใจก็อาจเว้นช่วง 3 - 5 ปี ก่อนจะมีการติดตามประเมินตรวจสอบใหม่อีกครั้ง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มของภารกิจการบริหารและการจัดการการศึกษาทั้งหน่วย งานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาแล้วจะพบว่า ภารกิจของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาจะเพิ่มมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ โดยที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ในการปฏิบัติภารกิจเพิ่มขึ้นและมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่และภารกิจดังกล่าว มิได้ครอบคลุมเพียงแค่ **ผู้เรียน** ตามนัยสำคัญพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามมาตราที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึง **ผู้เรียน** ตามนัยสำคัญแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ได้มีผลบังคับใช้ไปแล้วตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542

ภารกิจการจัดการศึกษาของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษา จึงมิได้มีขอบเขตจำกัดแต่เฉพาะนักเรียนในสถานศึกษา/สำนักงานเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงประชาชน ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรการปกครองท้องถิ่น และสังคมอีกด้วย โดยกรณีนี้ หน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษา จะต้องเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็น Social -Changed Agent ของชุมชนในการที่จะพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นให้เป็นชุมชนการเรียนรู้ (learning Community) ที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นสังคมการเรียนรู้ (Learning Society) ในที่สุด

การก้าวไปสู่จุดมุ่งหมายสูงสุดเช่นนี้ได้ หน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาจำเป็นต้องปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ อันหมายรวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาด้วย

ด้วยการพิจารณาประเด็นแห่งประวัติศาสตร์การจัดการศึกษา และการหันมามองภาพอนาคต ทำให้มองเห็นได้ว่า ลักษณะการจัดการศึกษาเริ่มมีการหันกลับมามองตนเองมากขึ้น ทั้งในการที่จะจัดการศึกษาเพื่อเยาวชนและประชาชนในอนาคตของสังคมไทย และการวางแผนการจัดการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องรองรับกับความ คิดต่าง ๆ ที่ได้ค้นพบ และหยิบยกมาเป็นปัญหาทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเอกภาพการจัดการศึกษา ปัญหาคุณภาพการศึกษา ปัญหาด้านความเสมอภาค ปัญหาความชอบธรรมในการจัดการศึกษา เป็นต้น ซึ่งในประเด็นนี้บทสรุปของการแก้ไขปัญหาก็คงหนีไม่พ้นที่ความต้องการของสังคมที่จะให้ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทต่อการแก้ไขปัญหาของระบบการศึกษา ระบบโรงเรียน และระบบการจัดการบุคลากรการศึกษา

เพราะฉะนั้น เมื่อภาครัฐเริ่มมีบทบาทในการจัดการลดลง กับมีแนวความคิดในการให้อำนาจแก่ชุมชนในการจัดการศึกษาเพื่อตนเองมากขึ้นแล้ว ก็น่าที่จะเป็นความชอบธรรมของชุมชนในอันที่จะมีและใช้สิทธิในการจัดการศึกษาให้กับเยาวชนของตนเอง เพื่อเป็นการสนองตอบต่อแนวทางการพัฒนาชุมชนของตนเองด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นผลทำให้บทบาทของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาในอนาคตจะเปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นผู้ควบคุมสั่งการ กลับกลายมาเป็นผู้ชี้แนะ ผู้ติดตาม กำกับ ประเมินผล หรือเป็นโค้ช เป็นพี่เลี้ยงในการดำเนินการบริหารและจัดการศึกษาให้กับหน่วยงานปฏิบัติและองค์กรการปกครองท้องถิ่นในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา อันหมายถึงการพัฒนาคนเพื่อพัฒนาชาติได้อย่างมีคุณภาพและสมประสงค์ในที่สุด

การดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาน่าที่จะมุ่งเป้าไว้ในสามกิจกรรมหลักคือ 1) การสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชน ตลอดจนประชาชนชาวไทย เพื่อการพัฒนาทักษะ ศักยภาพ และความ สามารถของตนเอง 2) การพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยอาศัยระบบการปฏิรูปการเรียนรู้และระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และ 3) การสร้างประสิทธิภาพการบริหารศึกษา โดยการกระจายอำนาจทางการศึกษาและการมีส่วนร่วมของสังคม เป็นกลไกในการขับเคลื่อนกระบวน การพัฒนาคุณภาพการศึกษา กรณีนี้ หากการดำเนินการของกลไกต่างๆ เหล่านั้นขาดซึ่งประสิทธิภาพในการทำงานแล้ว ก็ย่อมที่จะส่งผลกระทบในเชิงลบต่อการดำเนินกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้

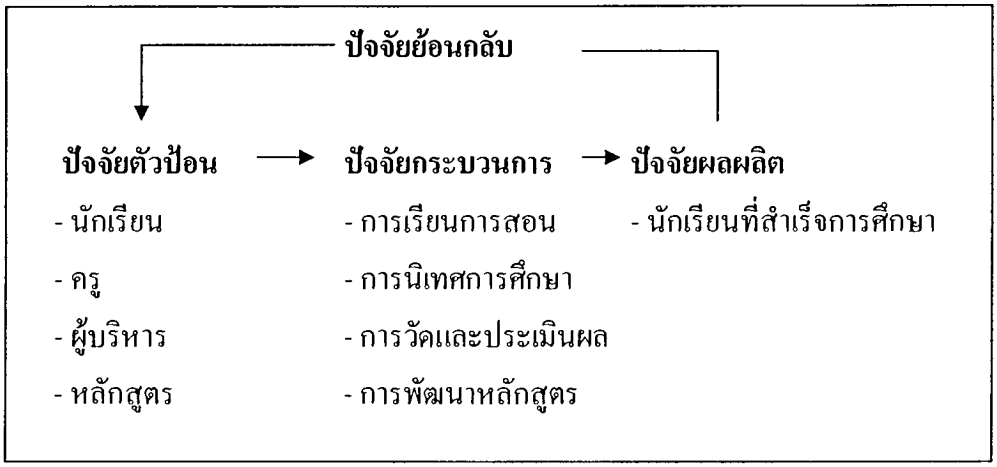
ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของภารกิจของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษา จะพบว่า ภารกิจหลักของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาน่าที่จะประกอบไปด้วยสองกิ่งคือ

การบริหารงานวิชาการทั้งสี่ระดับคือ ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ตลอดจนถึงการศึกษาสายอาชีพ

การบริหารการจัดการศึกษาทั้งสี่ระดับอันประกอบด้วยการบริหารการสนับสนุนการบริหารวิชาการ การบริหารกระบวนการงบประมาณ การบริหารกระบวนการนโยบายและแผน การบริหารงานธุรการทั่วไป และรวมถึงกระบวนการบริหารงานบุคคล

การพัฒนาประสิทธิภาพขององคาพยพต่างๆ ของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษา จึงต้องมีจุดเน้นไปที่ "คุณภาพของการกระบวนการทำงาน" ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่การจัดกระทำกับปัจจัยตัวป้อนของระบบ ไปจนถึงปัจจัยผลผลิตของระบบ ซึ่งสามารถอธิบายองค์ระบบการศึกษาได้ดังนี้

ผลการพัฒนาคุณภาพชีวิตในตลาดแรงงาน/วิถีชีวิตในสังคม ของนักเรียนเหล่านั้น



ภาพประกอบ 3 องค์ประกอบของระบบการจัดการศึกษา

จากแผนภาพจะทำให้เห็นองค์ระบบของการดำเนินการบริหารและจัดการการศึกษาทั้งสี่ระดับของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษา และทำให้เห็นภาพขององค์ประกอบที่จะใช้ในการดำเนินกระบวนการ ซึ่งหากแยกย่อยลงไปอีกจะได้ว่า

ปัจจัยตัวป้อนที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา จำแนกเป็น

ปัจจัยที่เป็นรูปธรรม อย่างน้อยที่สุดได้แก่

องค์บุคคล ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาครูผู้สอนศึกษานิเทศก์ผู้บริหารการศึกษาข้าราชการพลเรือน

องค์วัตถุ ได้แก่ หลักสูตร สื่อการเรียนการสอน อุปกรณ์การศึกษา อาคารสถานที่ อุปกรณ์สำนักงาน และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยที่เป็นนามธรรม อย่างน้อยที่สุด ได้แก่

1. บริบททางสังคม ในมิติต่างๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพ จิตภาพ ตลอดจนภูมิปัญญาในสังคมหรือชุมชนนั้นๆ
2. บรรยากาศภายในสถานศึกษา/สำนักงาน
3. บรรยากาศการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
4. สุขภาพกาย สุขภาพจิต สุขภาพสมอง ขององค์บุคคล
5. คุณภาพขององค์วัตถุที่จะใช้ในการจัดกิจกรรมการศึกษาเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

6. ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษา/สำนักงานกับชุมชน

7. ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษา/สำนักงานกับองค์กรสังคมทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์กรวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ปัจจัยกระบวนการ อย่างน้อยที่สุดจำแนกเป็น 2 ลักษณะคือ

กระบวนการบริหารงานวิชาการ ซึ่งจำแนกได้อย่างน้อยที่สุด คือการพัฒนากระบวนการต่างๆ ดังนี้

1. กระบวนการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ทางด้านวจนภาษาในระดับต่างๆ
2. กระบวนการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ในหลักสูตร
3. กระบวนการจัดกิจกรรมการเรียนรู้นอกหลักสูตร
4. กระบวนการจัดกิจกรรมการสอน
5. กระบวนการพัฒนาหลักสูตรทั้งในระดับหลักสูตรแกนและหลักสูตรท้องถิ่น
6. กระบวนการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ระดับคุณภาพ และตัวบ่งชี้
7. กระบวนการวัดและประเมินผลการศึกษา
8. กระบวนการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้
9. กระบวนการพัฒนาทักษะการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนทั้งในและนอกหลักสูตร
10. กระบวนการพัฒนาทักษะการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร
11. กระบวนการพัฒนาการจัดกิจกรรมเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
12. กระบวนการจัดกิจกรรมสนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
13. กระบวนการพัฒนาสื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอน
14. กระบวนการวิจัยทางการศึกษา

กระบวนการบริหารการจัดการ ซึ่งจำแนกได้อย่างน้อยที่สุด คือการพัฒนากระบวนการต่างๆ ทั้งในระดับสำนักงานและระดับสถานศึกษา ดังนี้

1. กระบวนการบริหารนโยบายและแผน
2. กระบวนการบริหารงบประมาณ
3. กระบวนการบริหารบุคลากรตั้งแต่ การสรรหา การคัดเลือก การพัฒนา การธำรงรักษา การวินัย การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ การเลื่อนลดปลดย้าย และการให้ออกจากงาน

4. กระบวนการบริหารการเงินการคลังทางการศึกษา

5. กระบวนการนิเทศการบริหารงานวิชาการ

6. กระบวนการนิเทศการบริหารการจัดการศึกษา

7. กระบวนการบริหารการติดตาม กำกับ ดูแลการปฏิบัติงานของทุกส่วนราชการในสังกัด

8. กระบวนการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการสนับสนุนการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ ทั้งหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษา โดยอาศัยการมีส่วนร่วมทางการศึกษาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

9. กระบวนการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างสถานศึกษา-สำนักงาน-ชุมชน-องค์กรสังคม ในอันที่จะนำไปสู่การสร้างศรัทธา ความเชื่อมั่น ความไว้วางใจในการบริการทางการศึกษาและการทำงานร่วมกัน

ปัจจัยผลผลิต ซึ่งหากจะแยกย่อยจริงๆ แล้วก็จะได้ว่า

1. ตัวผู้สำเร็จการศึกษา ซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติและคุณภาพทางการศึกษาในลักษณะอย่างน้อยที่สุดเท่ากับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

2. คุณภาพการบริหารงานวิชาการ ในการก่อกำเนิดคุณสมบัติและคุณภาพของผู้เรียนตามข้อ 1

3. คุณภาพและประสิทธิภาพการบริหารการจัดการที่จะก่อให้เกิดคุณภาพของการบริหารงานตามข้อ 2

4. ศักยภาพของบุคลากรที่ผ่านกระบวนการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นการใช้เทคนิค OJT หรือPre-Service Training หรือ In-Service Training ที่จะนำไปสู่กระบวนการในข้อ 3

ปัจจัยป้อนกลับ ปัจจัยในลักษณะนี้ จำแนกได้อย่างน้อยที่สุดดังนี้

1. ข้อมูลและสารสนเทศที่เกิดจากผลของการดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ ในปัจจัยกระบวนการ

2. ภาพสะท้อนจากความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงาน/สถานศึกษากับชุมชน/องค์กรสังคม ในอันที่จะบ่งบอกถึงศรัทธา ความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ และความเชื่อถือในการให้บริการการศึกษา

3. ความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้เรียนซึ่งสำเร็จการศึกษาไปแล้วสามารถนำทักษะ ความรู้ ความสามารถ ไปใช้ในตลาดแรงงานและชีวิตจริงในสังคม

4. ศรัทธา ความเชื่อถือ ความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ ของผู้ที่ได้รับการบริการจากการนำทักษะ ความรู้ ความสามารถ ไปใช้ในตลาดแรงงานและชีวิตจริงในสังคมของผู้เรียนที่สำเร็จการศึกษาไปแล้ว

5. ทักษะ ความรู้ ความสามารถศรัทธา ความเชื่อถือ ความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ ความสุข จากการได้รับบริการทางการศึกษาของผู้เรียนในสถานศึกษา ที่ได้รับการบริการจากสถานศึกษาและสำนักงาน

6. ทักษะ ความรู้ ความสามารถศรัทธา. ความเชื่อถือ ความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ ความสุข จากการได้รับบริการทางการศึกษาของผู้ปฏิบัติงานในสถานศึกษา ที่ได้รับการบริการและการสนับสนุนการให้บริการทางการศึกษาจากสำนักงาน

จึงเห็นได้ว่า การให้บริการทางการศึกษาแก่ผู้เรียน ประชาชน ชุมชน และสังคม ของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยจัดการศึกษาในสังกัด ล้วนแต่มีความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของคน และศักยภาพของชาติในที่สุด เพราะหากคนไม่สามารถที่จะสื่อสารทำความเข้าใจด้วยวจนภาษาได้แล้ว ก็ย่อมที่จะเป็นการยากในการสื่อสารหรือเรียนรู้ในองค์ความรู้ต่างๆ ที่ถูกบรรจุไว้ในสื่อประเภทต่างๆ ได้

ปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ และถูกสถานการณ์บีบบังคับจนรัฐบาลต้องดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อกอบกู้ภาวะเศรษฐกิจผ่าน "ทุนมนุษย์" ของชาติ และจำต้องเร่งปรับคุณภาพการศึกษาด้วยวิธีการต่างๆ

การพัฒนาการศึกษา เป็นประเด็นของเงื่อนไขอันหนึ่งที่รัฐบาลกำหนดไว้ว่าประเทศไทยต้องพัฒนาทักษะและศักยภาพของแรงงานด้วยการศึกษาที่มีคุณภาพ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินการเดิมที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ ADBได้กำหนดขึ้นคือ การปรับลดอัตราส่วนของครูต่อนักเรียนให้มีสัดส่วนที่สูงขึ้น กล่าวคือ ปรับจากอัตราส่วน 1 : 15 (โดยประมาณ) เป็นอัตราส่วน 1 : 25 ซึ่งเป็นผลให้หน่วยงานจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน จำเป็นต้องปรับลดอัตรากำลังครูลงไปอีกอย่างน้อยที่สุดประมาณ 50,000 อัตรา (ในภาพรวม) ภายในปี พ.ศ. 2544 หรือแม้เมื่อสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (และรัฐบาลก็ยังคงดำรงค่าอัตรานี้อยู่)

การปรับลดอัตรากำลังดังกล่าว เป็นปัญหาหนักสำหรับกระบวนการจัดการเรียนการสอน โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลประกาศเป็นนโยบายการพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยการสร้างโอกาสทางการศึกษา การพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา และการสร้างประสิทธิภาพทางการบริหารการศึกษา เพราะกลไกหลักในการดำเนินนโยบายดังกล่าวคือ ครูผู้สอน โดยมีบุคลากรประเภทอื่นเป็นผู้ผลักดันและให้การสนับสนุน ดังแผนภาพแสดงความสัมพันธ์และความสำคัญของ

ครูผู้สอนต่อกระบวน การเรียนการสอนที่ได้นำเสนอไปแล้ว ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า คุณภาพทางการศึกษาของผู้เรียนขึ้นอยู่กับคุณภาพการเรียนการสอนของครูผู้สอน ที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสังกัดและศึกษานิเทศก์ การดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาจึงขึ้นอยู่กับการพัฒนาทักษะ ความสามารถ และศักยภาพของบุคลากรทางการศึกษาด้วยซึ่งสาระบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับปรับปรุง ก็ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการไว้แล้วเช่นกัน ภายใต้ปรัชญาที่ว่า ครูที่มีคุณภาพย่อมนำคุณภาพการศึกษามาสู่ผู้เรียนให้มีคุณภาพด้วย

ดังนั้น ทิศทางการจัดการศึกษาของไทยในอนาคต ภายใต้การพัฒนาคุณภาพของเด็กด้วยคุณภาพของครูและคุณภาพการบริหาร จะเป็นการจัดการศึกษาที่สามารถพัฒนาศักยภาพของคนให้ก้าวไปสู่การพัฒนาการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ และพัฒนาสังคมให้มีความก้าวหน้าทัด เทียมกับนานาอารยประเทศโดยมีวัฒนธรรมไทยเป็นพื้นฐานของศักยภาพของเด็กเหล่านั้น ทั้งนี้ เพื่อประกาศให้โลกได้รับรู้ว่า เด็กไทยมีความพร้อมที่จะนำประเทศให้ก้าวล่วงเข้าสู่สหัสวรรษใหม่ด้วยความองอาจ และภาคภูมิใจในความเป็นไทย

ตอนที่ 4 การถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาลงสู่ท้องถิ่น

ในตอนนี้จะนำเสนอบทสรุปของปรากฏการณ์การถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาลงสู่ท้องถิ่นดังนี้

การถ่ายโอนภารกิจทางการศึกษาถือเป็นหนึ่งในภารกิจของการปฏิบัติตามหลักการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยของรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าภารกิจการศึกษาเป็นบริการสาธารณะที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดให้กับประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดการปกครองตนเองที่มาจากหลักปรัชญาการเมืองของโทมัส ฮอบบ์

โดยนัยดังกล่าว ศ.ดร.จรัส สุวรรณเวลา กล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการเปลี่ยน แปลงเชิงโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครองและการบริหาร จากแบบ "รวมศูนย์การตัดสินใจ" ไปสู่แบบ "กระจายศูนย์การตัดสินใจ" คำว่า "กระจายอำนาจ" สื่อความหมายในเชิงเปรียบเทียบ (Relative) และเชิงกระบวนการ (Process) ของการเปลี่ยนแปลงมากกว่าที่จะมองว่าเป็นสถานการณ์ที่สมบูรณ์ คงที่ หรือเป็นผลลัพธ์สุดท้ายของการเปลี่ยนแปลง... นอกจากนี้ยังระบุว่า โดยนัยของการกระจายอำนาจการปกครองของไทย จะมีรูปแบบเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐบาลระดับชาติ-ภูมิภาค ไปสู่รัฐบาลระดับล่าง และประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มแรกนี้มีจำนวนมากที่สุด ประกอบด้วยประเทศที่ในเอเชีย อัฟริกาส่วนใหญ่ เช่น ไทย ฟิลิปปินส์

อินโดนีเซีย มาเลเซีย อินเดีย ศรีลังกา อียิปต์ อัฟริกา เคนยา ฯลฯ เป็นต้น ประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่กำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากสร้างระบบการปกครองและระบบเศรษฐกิจในระดับชาติให้เข้มแข็ง ไปสู่การวางรากฐานการปกครองและระบบเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจในกลุ่มประเทศเหล่านี้จึงมีทั้งส่วนที่เป็นการกระจายอำนาจในภาครัฐบาล (การถ่ายโอนอำนาจภารกิจ และทรัพยากรจากรัฐบาลระดับชาติไปยังหน่วยการปกครองระดับล่าง) และการกระจายอำนาจในภาคเศรษฐกิจ (การกระจายฐานการผลิตและบริการที่ทันสมัยจากเมืองศูนย์กลางไปยังเมืองภูมิภาคและท้องถิ่นระดับล่าง) พร้อมๆ กันไป

การกระจายอำนาจในกลุ่มประเทศเหล่านี้นับเป็นเงื่อนไขสำคัญของกระบวนการพัฒนาทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการเริ่มต้นด้วยการสร้างรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองแบบรวมศูนย์นั้นอาจมีความได้เปรียบสูงสุดเพียงระยะแรกเท่านั้น เมื่อเวลาผ่านไปก็พบว่าการรวมศูนย์ทางการเมืองและเศรษฐกิจจะกลายเป็นข้อจำกัดของการเจริญ เติบโตอย่างเห็นได้ชัดเจน ดังนั้น การกระจายอำนาจในประเทศเหล่านี้จึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ข้อความดังกล่าวข้างต้น จึงชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

การนี้มีผู้สรุปถึงความเป็นมาเรื่องการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

หลักการตามกฎหมาย การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวเป็นไปตามหลักกฎหมายดังต่อไปนี้

1. ตามนัยสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตราที่ 43 รัฐต้องจัดการศึกษาให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมาตราที่ 289 กำหนดว่าการจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

2. ตามนัยสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ ตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา 42 ให้ กระทรวงศึกษาการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา และมีหน้าที่ในการส่งเสริม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา

3. ตามนัยสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตราที่ ม.16,17,18,19,33 ที่ให้ดำเนินการดังนี้

1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลากำหนด คือ

ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผลกระทบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรก อาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลา 4 ปี (ม.30)

คำว่า "ถ่ายโอน" เริ่มปรากฏในมาตรา 30(1) ของกฎหมายฉบับนี้ ที่ให้ถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่และเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อน หรือเป็นภารกิจที่รัฐดำเนินการอยู่ในเขตของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มีข้อยุติอยู่ในมาตรา 30 (2) ที่กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ" ระหว่าง "รัฐ" กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

ข้อสังเกต "บริการสาธารณะ" ที่ว่านี้ ในความหมายอย่างกว้าง น่าจะหมายถึงบริการสาธารณะสามัญทั่วไป" ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ โดยไม่น่าจะรวมถึงบริการสาธารณะด้าน "การจัดการศึกษา" ซึ่งเป็น "บริการสาธารณะทางปกครองและวัฒนธรรมของชาติ "ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างเจาะจงว่าให้ "รัฐจัดหรือต้องจัด"

4. ตามนัยสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 21 กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสานส่งเสริม สนับสนุน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ตามนัยสำคัญของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ให้ไว้ ณ วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2547

6. ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548 สรุปถึงข้อเสนอของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คณะกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่น) ให้ถ่ายโอนตามแผนต่อไปโดยจำกัดจำนวนสถานศึกษาที่ถ่ายโอน

7. ตามมติ ครม. เมื่อ 8 พฤศจิกายน 2548 เห็นชอบในหลักการแนวทางการถ่ายโอนสถานศึกษาที่ คณะกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอคือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด รับโอนได้ไม่เกิน 3 โรง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายไม่เกิน 1 โรง และอีก 2 โรง อาจเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษาหรือโรงเรียนขยายโอกาส 2) เมืองพัทยาและเทศบาลที่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 2 โรง ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษาหรือโรงเรียนขยายโอกาส 3) เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 1 โรง ในระดับประถมศึกษา

นอกจากนี้ ครม.ยังมีมติให้การถ่ายโอน เป็นไปด้วยความสมัครใจของสถานศึกษาอันประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษาและครูฝ่ายหนึ่ง คณะกรรมการสถานศึกษาอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องสมัครใจด้วยเสียงข้างมาก หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สมัครใจให้ยุติการประเมินความพร้อม เพื่อถ่ายโอนสถานศึกษานั้น ซึ่งการแก้ไขกฎกระทรวงให้เป็นไปตามมติ ดังกล่าวอยู่ระหว่างการดำเนินการ

กรณีที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการประเมิน ครม.ได้กำหนดหลักการในการถ่ายโอนบุคลากรบนพื้นฐานของความสมัครใจไว้ดังนี้ ก) บุคลากรสมัครใจ ให้ตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคลไปสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข) บุคลากรไม่สมัครใจ ให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปนี้ แต่ไม่เกิน 2 ปี การศึกษา เมื่อไม่ประสงค์จะโอนก็ให้กลับไปสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ โดยให้อัตราตามตัวไป

ในกรณีมีอัตราที่ขาดอันเนื่องมาจากการถ่ายโอน รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณหรืออัตราเพื่อบรรจุทดแทนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ กระทรวงศึกษาธิการ แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรด้านการศึกษาไปสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้นำเสนอหลักเกณฑ์ต่อ คณะกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นและ ครม. เพื่อพิจารณา ดังนี้

1) หลักการ "สถานศึกษาไป บุคลากรสมัครใจ อัตราตามตัวไป" ให้ กระทรวงศึกษาธิการ เกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับกรอบอัตรากำลังตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ก่อนการถ่ายโอน

2) ให้สอบถามความสมัครใจครู ผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา และให้ดำเนินการย้ายสับเปลี่ยน ตามความประสงค์ของบุคลากรได้ก่อนการถ่ายโอน กรณีบุคลากรไม่สมัครใจให้เลือกดำเนินการได้ 3 แนวทาง คือ (2.1) ขอย้ายไปสถานศึกษาอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ.(2.2) ช่วยราชการในสถานศึกษาเดิม ที่ถ่ายโอนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ไม่เกิน 2 ปี การศึกษา ผู้มีอายุราชการที่เหลือ 5 ปี สามารถช่วยราชการได้จนเกษียณอายุราชการ เมื่อครบกำหนดการช่วยราชการแล้วหากไม่ประสงค์จะโอน ก็ให้กลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้ (2.3) ขอเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด โดยมีเงินชดเชย ถ้ารัฐบาลมีนโยบาย

3) ในกรณีมีอัตราที่ขาดอันเนื่องมาจากการถ่ายโอน รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณหรืออัตราให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ กระทรวงศึกษาธิการ. แล้วแต่กรณี

4) สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของบุคลากรที่ถ่ายโอน ต้องไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม

5) ให้มีคณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษา ในระดับกระทรวงและระดับจังหวัด โดยให้มีผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาร่วมเป็นกรรมการด้วย

6) บุคลากรด้านการศึกษาที่ถ่ายโอนให้ครอบคลุมข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ทั้งที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณเพื่อเป็นหลักประกัน โดยเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างลูกจ้างชั่วคราว ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสัญญาจ้าง เมื่อมีความจำเป็นต้องจ้างบุคลากรในตำแหน่งดังกล่าวต่อ ให้พิจารณาจ้างผู้ปฏิบัติงานเดิมก่อน

8. ตามนัยสำคัญของร่างกฎกระทรวง (ฉบับที่....) พ.ศ..... ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 48

ให้เพิ่มข้อความ ต่อไปนี้เป็นวรรคสามของข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมฯ "การขอรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุชื่อสถานศึกษาที่จะขอรับโอนและเสนอหลักฐานที่แสดงถึงความสมัครใจด้วยเสียงข้างมากของครูและผู้บริหารสถานศึกษาฝ่ายหนึ่ง และคณะกรรมการสถานศึกษา อีกฝ่ายหนึ่ง ให้โอนสถานศึกษาแห่งนั้น ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การเสนอหลักฐานที่แสดงความสมัครใจอาจเสนอพร้อมกับการยื่นคำขอรับการประเมินความพร้อมหรือก่อนที่การประเมินความพร้อมจะแล้วเสร็จก็ได้"

ให้ยกเลิกข้อความในข้อ 7 (กำหนดให้ยื่นคำขอต่อส่วนราชการก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ไม่น้อยกว่า 180 วัน ซึ่งท้องถิ่นต้องยื่นคำขอ ภายใน 15 พฤศจิกายน 2548) และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ...ในปีการศึกษา 2549 กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอรับการประเมินได้ภายในเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน ก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษา (ประมาณ วันที่ 15 มกราคม 2549) และให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการให้เสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันได้รับคำขอ เมื่อมีกฎกระทรวงในหลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงใหม่ต่อไป...

แนวทางการดำเนินงานการถ่ายโอนปีการศึกษา 2549_ ในปีการศึกษา 2549 กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอรับการประเมินได้ภายในเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน ก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษา (ประมาณ วันที่ 15 มกราคม 2549) และให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการให้เสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันได้รับคำขอ เมื่อมีกฎกระทรวงในหลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงใหม่ต่อไป..

ผลกระทบของการถ่ายโอน จำแนกเป็น

ด้านสถานศึกษา พบว่าหลักการและระบบบริหารจัดการศึกษา ตามที่กฎหมายปฏิรูปการศึกษาวางไว้จะหายไป จะมีการเปลี่ยนโครงสร้างระบบบริหารจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่กระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ความเป็น "นิติบุคคล" ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะสิ้นสุดลงโดยจะเปลี่ยนเป็นโรงเรียนภายใต้การบริหารจัดการควบคุมบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโดยกระทรวงมหาดไทย

ด้านตัวบุคลากร ผลที่กระทบคือ หลักการและระบบบริหารงานบุคคล ตามที่กฎหมายปฏิรูปการศึกษาวางไว้จะหายไป จะมีการเปลี่ยนโครงสร้างระบบบริหารงานบุคคลจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่กระทรวงมหาดไทยที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ในคณะกรรมการกลางของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกคณะ (5 คณะ) และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

ระดับจังหวัด ทุกคณะ (3 คณะ) ยกเว้นจังหวัดชลบุรี เพิ่ม คณะกรรมการเมืองพัทยาอีก 1 คณะ นอกจากนี้ความเป็น "ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา" จะสิ้นสุดลงโดยจะเปลี่ยนเป็น "พนักงานส่วนท้องถิ่น" อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยการกำกับดูแลของ มท.ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการใช้กฎหมายบริหารงานบุคคลสองฉบับคือ การเลื่อนลดปลดย้ายจะใช้อำนาจจากกฎหมายของมหาดไทยส่วนความก้าวหน้าตามสายงานจะอนุโลมใช้กฎหมายข้าราชการครูของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะมีลักษณะเดียวกันกับครูเทศบาล

ทั้งนี้ การจะถ่ายโอน "ข้าราชการครู" ในสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ ไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความจำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์กลไกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นรองรับเสียก่อน

แนวทางแก้ไขในปัจจุบัน จะต้องแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่บัญญัติกำหนดให้โอนภารกิจบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้ "รัฐ" เป็นผู้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงไม่มีความจำเป็นต้องถ่ายโอนโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขยายการจัดการศึกษาที่มีอยู่เดิมหรือจัดตั้งสถานศึกษาของตนเองขึ้นใหม่ ก็ย่อมมีสิทธิ์ที่จะกระทำได้อยู่แล้วตามกฎหมาย

กรณีนี้ผู้นำเสนอความคิด (http://www.takesa1 .go.th/~srem/kunnapap/thaion-school/sarubthaion2.doc) กล่าวไว้ว่าหากจะให้เรื่องนี้ยุติลง ก็จำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่บัญญัติกำหนดให้โอนภารกิจบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ ไปให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้ "รัฐ" เป็นผู้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงไม่มีความจำเป็นต้องถ่ายโอนโรงเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะขยายการจัดการศึกษาที่มีอยู่เดิม หรือจัดตั้งสถานศึกษาของตนเองขึ้นใหม่ ก็ย่อมมีสิทธิที่จะกระทำได้อยู่แล้วตามกฎหมาย

ปัจจุบันมีกำหนดการถ่ายโอนสถานศึกษาจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โดยมีภารกิจในการจัดการศึกษาดังนี้คือ การจัดการศึกษาระดับปฐมวัย การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น/ขยายโอกาส การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส และการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้รับโอนจะต้องจัดการศึกษาในหกลักษณะดังกล่าวตามความเหมาะสมและศักยภาพของตนเองอีกด้วย

ดังนั้น ทำให้เห็นได้ว่า การบริหารจัดการศึกษาสำหรับสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาให้เห็นรูปแบบของการดำเนินการอย่างชัดเจนให้ได้ในอนาคต เพื่อประโยชน์ทางวิชาการและประโยชน์ในการพัฒนาทุนมนุษย์ของสังคมต่อไป

บทที่ 5
การจัดการศึกษาของต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการนำเสนอภาพของการจัดการศึกษาในแต่ละประเทศ คณะผู้วิจัยได้นำเสนอดำเนินการจัดการศึกษาของแต่ละประเทศ ดังนี้

ตอนที่ 1 การจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาของประเทศฝรั่งเศส

ตอนที่ 3 การจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์

ตอนที่ 4 การจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

ดังมีรายละเอียด ดังนี้

ตอนที่ 1 การจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในการบริหารและการจัดการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบที่แตกต่างกันอย่างหลากหลาย ทั้งนี้เพราะประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศใหญ่ มีการปกครองแบบสาธารณรัฐ ประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ 50 มลรัฐ แต่ละมลรัฐมีอิสระในการออกแบบระบบบริหารและการจัดการศึกษาของตนเอง และนอกจากนี้ในแต่ละมลรัฐยังกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา จึงทำให้การประมวลสรุประบบการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาให้ตายตัวว่าเป็นแบบใดนั้นเป็นไปได้ค่อนข้างยาก

ระบบเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นระบบเศรษฐกิจเสรีที่ชาวอเมริกันส่วนมากเป็นประชาชนที่อยู่ในระดับปานกลาง จำนวนประชากรที่รวยมากหรือจนมากจะมีน้อย ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความเจริญ และเป็นผู้นำทางธุรกิจต่างๆ มากมาย

รัฐบาลกลางจะทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาการขนส่งให้บริการด้านไฟฟ้า และคำแนะนำทางวิทยาศาสตร์ต่อเกษตรกร และการประกันราคาพืชผลขั้นต่ำ สำหรับพืชผลสำคัญ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพอาหารและยา ประกันเงินฝาก และการค้ำประกันเงินกู้ส่งเสริมการศึกษาสนับสนุนสายการบิน ฯลฯ

ในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศอเมริกานับว่าเป็นประเทศหนึ่งที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ พื้นที่มากมายกว่า 1 ใน 3 ของประเทศ เป็นป่าไม้ซึ่งเอื้ออำนวยต่อประโยชน์ด้านการพาณิชย์และช่วยป้องกันน้ำท่วม นอกจากนี้ยังมีโลหะและแร่ธาตุต่างๆ อีกมากมาย อาทิเช่น เหล็ก ถ่านหิน บ่อน้ำมัน แก๊สธรรมชาติ สังกะสี ทองแดง เงิน และหินฟอสเฟต

ระบบการเมืองการปกครอง

ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) หรือเรียกสั้นๆ ว่า สหรัฐ ฯ (United State) นั้นตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือ เป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างขวาง ส่วนกว้างของผืนแผ่นดินใหญ่จากชายฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกทางตะวันออก ไปจนจดชายฝั่ง มหาสมุทรแปซิฟิก ทางตะวันตก นับเป็นระยะทาง 4,500 กิโลเมตร ทิศเหนือจดประเทศแคนาดา ทิศใต้จดประเทศเม็กซิโกและอ่าวเม็กซิโก ส่วนฮาวายอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิก ห่างจากแผ่นดินใหญ่ 3,200 กิโลเมตร เมื่อนำอลาสก้าและฮาวายมารวมเข้าด้วยแล้ว จะมีพื้นที่ถึง 9 ล้านตารางกิโลเมตร โดยมี อลาสก้าเป็นมลรัฐใหญ่ที่สุดในจำนวน 50 มลรัฐ (State) รองลงมาคือ มลรัฐเทกซัส

ประเทศสหรัฐได้ชื่อว่าเป็นดั่ง "เบ้าหลอม" ขนาดใหญ่ เนื่องจากประชาชนสืบเชื้อสายมาจากชนชาติต่างๆ ทั่วโลก เป็นประเทศประชาธิปไตยมีการปกครองแบบสาธารณรัฐ มีการปกครองแบบสาธารณรัฐ ประกอบด้วยรัฐ 50 รัฐ และอาณานิคมภายใต้การปกครองอีก 6 แห่งด้วยกัน โดยมีเขตการปกครอง อิสระ คือ ดิสตริค ออฟ โคลัมเบีย (District of Columbia) เป็นศูนย์กลางการปกครองของชาติ มีรัฐบาลกลาง (Federal Government) เป็นรัฐบาลแห่งชาติสถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ในปี 1789 (Robert and Franklin, 1993) ซึ่งมีกรุงวอชิงตัน (Washington) เป็นเมืองหลวงของรัฐบาลกลางและศูนย์กลางการปกครอง ตั้งอยู่ในเขตอิสระนี้ โดยเรียกชื่อเต็มว่า Washington D.C. และในแต่ละมลรัฐต่างมีเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางของการบริหารงานในมลรัฐของตน โครงสร้างของรัฐบาลแห่งชาติและกิจกรรมของรัฐบาลจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในส่วนของกิจกรรมที่นอกเหนือไปจากที่กำหนด อาทิเช่น อำนาจการจัดการด้านการดำเนินงานด้านตำรวจ จะเป็นความรับผิดชอบของแต่ละรัฐ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายของตนเอง

ระบบการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา มีประธานาธิบดีเป็นประมุขสูงสุด ไม่มีนายกรัฐมนตรีและเป็นระบบที่มีพรรคการเมืองใหญ่เพียง 2 พรรค เท่านั้น คือ พรรคเดโมแครต (Democrat) ซึ่ง มีลักษณะเป็นรูปลา (Donkey) กับพรรครีพับรีกัน (Republican) ซึ่งมีสัญลักษณ์เป็นรูปช้าง

ส่วนพรรคการเมืองอื่นๆ จะเป็นพรรคขนาดเล็กที่ไม่ค่อยมีโอกาสในการรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศหรือระดับรัฐเรื่องของการเลือกตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ตามกฎหมายจะมีการเลือกตั้งทุก 4 ปี โดยถือเอาวันอังคารแรกของเดือนพฤศจิกายนเป็นวันเลือกตั้ง (โดยที่วันนั้นไม่ใช่วันแรกของเดือน)

ประธานาธิบดีคนปัจจุบัน คือ Mr. George W.Bush พรรครีพับรีกัน (ข้อมูล ณ วันที่ 15 มิถุนายน, 2008) ซึ่งเป็นประธานาธิบดีคนที่ 43 ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีตั้งแต่วันที่ 20 มกราคม 2001 จนถึงปัจจุบัน

การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี เรียกว่า General Election นับเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียง เลือกคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีก่อน (Electoral College) ก่อน เพื่อให้เป็นตัวแทนออกคะแนนเสียงแทนตนเอง โดยที่ในแต่ละรัฐ จะมีจำนวนคณะเลือกตั้งประธานาธิบดีได้ตามจำนวนประชากร

ในปัจจุบันมีคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี 238 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่ถูกกำหนดขึ้นจากจำนวนวุฒิสมาชิก ซึ่งอยู่รัฐละ 2 คน รวม 50 รัฐ เป็น 100 คน รวมกับจำนวนผู้แทนราษฎร 435 คน ดังนั้นรวมจึงเป็น 535 คน รวมกับอีก 3 คน ซึ่งเป็นสิทธิของเมืองหลวงของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ District of Columbia ดังนั้น ยอดรวมจึงเป็น 538 คน โดยต้องมีจำนวนเสียงอย่างน้อย 270 เสียง ในการเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี

โดยทั่วไปวันอังคารแรกของเดือนพฤศจิกายน (ของทุกปีที่ 4) จะเป็นการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และวันพุธที่ 2 ของเดือนธันวาคมปีเดียวกัน จะเป็นการเลือกของคณะผู้เลือกตั้ง และจากนั้นก็จะเป็นวันเข้ารับตำแหน่งของประธานาธิบดี ซึ่งนับเป็นวันที่ 20 มกราคม ของปีถัดมา

ประเทศสหรัฐอเมริกานับเป็นต้นแบบการบริหารราชการในรูปแบบการกระจายอำนาจ โดยกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้รัฐต่างๆ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 50 รัฐ นั้นมีรัฐธรรมนูญ มีรูปแบบการบริหาร มีความเป็นอิสระและมีอำนาจการบริหารกิจการ ภายในรัฐภายใต้กรอบนโยบายของระบบรัฐบาลกลาง และกฎหมาย (Encarta Encyclopedia, 1998) รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีภารกิจในความรับผิดชอบและมีอำนาจการบริหารแตกต่างกันไป โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการภายนอกประเทศ การแทรกแซงการบริหารกิจการภายในรัฐต่างๆ นั้น อาจจะกระทำได้เฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎหมายและโดยความยินยอมของมลรัฐที่เกี่ยวข้อง ส่วนภารกิจใดที่ไม่ได้กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของมลรัฐ หรือของประชาชนตามลำดับ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ข้อที่ 10 ดังนั้นรัฐบาลมลรัฐจึงมีความเป็นอิสระและมีอำนาจในการบริหารกิจการภายในรัฐค่อนข้างมาก เหมือนรัฐอิสระ 50 รัฐ ในประเทศเดียวกัน

การปกครองทุกระดับของสหรัฐ เป็น "ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน" สมาชิกรัฐสภา ประธานาธิบดี ผู้ว่าการรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ปกครองในมลรัฐ และแขวงเมืองต่างๆ จะได้รับการเลือกตั้งมาจากเสียงข้างมากของประชาชนทั้งสิ้น ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ ส่วนตุลาการนั้น ประชาชน จะเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นโดยตรงหรืออาจจะได้รับการแต่งตั้งโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกขึ้นเพื่อการนี้อีกทีก็ได้

รัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจการปกครองเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารมีประธานาธิบดีเป็นประมุข ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วย รัฐสภา หรือสภาคองเกรสทั้งสอง คือ สภาสูง (วุฒิสภา) และสภาล่าง (สภาผู้แทนราษฎร)ได้มาจากการเลือกตั้งทั้ง 2 สภา และฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีศาลฎีกาเป็นประธาน รัฐธรรมนูญจำกัดขอบเขตอำนาจของแต่ละฝ่าย และป้องกันการก้าวก่ายอำนาจซึ่งกันและกัน

อำนาจการบริหารเป็นอำนาจของรัฐบาล นำโดยประธานาธิบดีและมีหน่วยราชการเพื่อดูแลงานด้านต่างๆ 15 กระทรวง แต่เรียกว่า Department (Robert and Franklin, 1993 ; Encarta Encyclopedia, 1998) สำหรับกระทรวงศึกษาธิการนั้น เดิมงานด้านนี้ในระดับชาติอยู่ในความดูแลของ Department of Health, Education, and Welfare ซึ่งสถาปนาขึ้นในปี 1953 และต่อมาประธานาธิบดี Carter ซึ่งเห็นความสำคัญด้านการศึกษา และความจำเป็นที่จะมีหน่วยงานระดับชาติมาดูแลและให้คำปรึกษาประธานาธิบดีเกี่ยวกับกิจการด้านการศึกษาโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงได้แยก Department of Education ออกมาจากกระทรวงเดิมอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (Sergiovanni and others, 1993) ส่วนอำนาจ นิติบัญญัตินั้นเป็นอำนาจของสภาคองเกรส ซึ่งประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และสภาสูง (Senate) สำหรับอำนาจตุลาการเป็นอำนาจของศาลซึ่งมีหลายลักษณะและหลายระดับ

การบริหารงานในระดับมลรัฐและในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกามีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะเป็นของตนเอง ยากที่ประเทศอื่นจะเลียนแบบได้ แต่ละรัฐธรรมนูญและรูปแบบการบริหารเฉพาะของตนเอง เป็น 50 แบบใน 50 มลรัฐ ดังกล่าวมาแล้ว ด้วยความเป็นอิสระในการบริหารกิจการภายในของแต่ละมลรัฐดังกล่าว จึงทำให้ระบบราชการอื่นๆ ในแต่ละมลรัฐแตกต่างกันไปด้วย แต่โดยสรุปยึดหลักการเดียวกัน คือ การกระจายอำนาจการบริหารและการเป็นประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารให้มากที่สุด รัฐบาลกลางเชื่อมระบบการบริหารของรัฐต่างๆ โดยระบบการประสานงานและการควบคุมด้วยกลไกการควบคุมอื่นๆ เช่น กลไกทางกฎหมาย และระบบงบประมาณ เป็นต้น รัฐบาลกลางจะกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน ในแต่ละด้านไว้จัดสรรค่าใช้จ่าย ประมาณร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่ายในการบริหารกิจการของมลรัฐ เงินเหล่านี้จำนวนหนึ่งจะจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนอย่างมี

วัตถุประสงค์ เป็นแบบ Block Grants ไปยังรัฐต่างๆ โดยเฉพาะกิจกรรมด้านการศึกษาและการพัฒนาสังคม

การบริหารการปกครองและการบริหารการศึกษาเป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ โดยดำเนินงานตามแบบรัฐบาลกลาง ผู้ว่าการมลรัฐเป็นประมุขฝ่ายบริหาร อำนาจการปกครองแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติกร และฝ่ายตุลาการ รัฐบาลของแต่ละมลรัฐจะรับภาระทางด้านธำรงรักษาความเป็นระเบียบวินัย ให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชน ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลกลางดำเนินการในด้านความสัมพันธ์ภายในประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และปัญหาส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับมลรัฐต่างๆ

สังคมและวัฒนธรรม

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีประชากรจากหลากหลายภูมิภาคของโลกมาอาศัยอยู่ร่วมกันทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีวัฒนธรรมและวิถีการดำเนินชีวิตที่หลากหลาย คนกลุ่มต่างๆ ยังคงรักษาขนบธรรมเนียมเดิมของตนไว้ และเกาะกลุ่มอยู่ด้วยกันยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไป เช่น China Town และที่ Little Italy ชาวอเมริกันเป็นคนที่ชอบเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ อยู่เสมอ ยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่นซึ่งแตกต่างจากของตนเอง มีความเป็น เอกเทศ ซื่อสัตย์ เปิดเผย และตรงไปตรงมา ยึดถือในเรื่องของความเท่าเทียมกัน ให้ความสำคัญกับการประสบความสำเร็จ จากการที่มีภูมิประเทศที่กว้างใหญ่ทำให้ในแต่ละรัฐ แต่ละเขตมีขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และวิถีการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกันไป ด้านสำเนียงภาษาอังกฤษก็จะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละท้องถิ่น

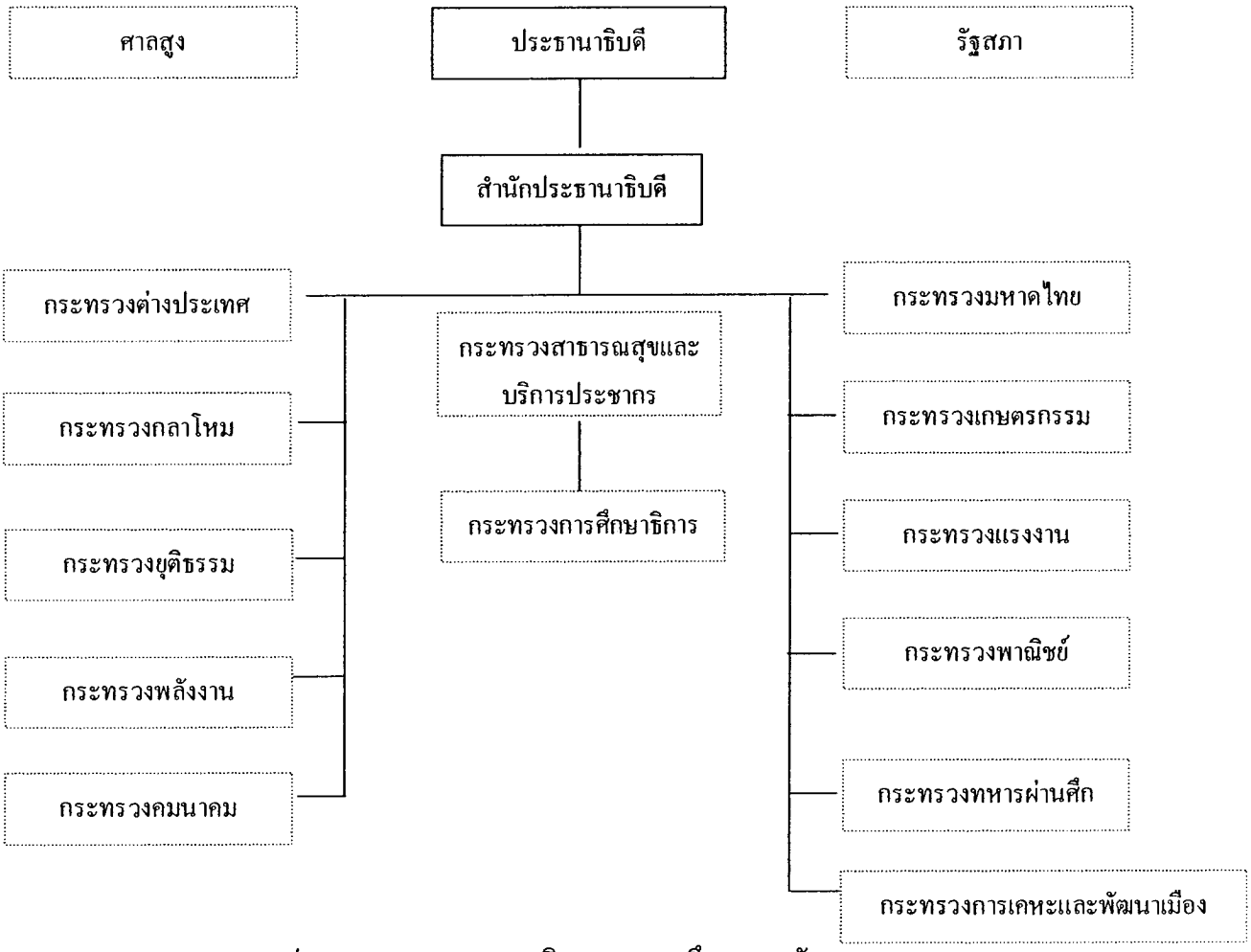
นอกจากนี้ชาวอเมริกันรุ่นใหม่มักมีความสนใจเรื่องรอบข้างมากกว่าแค่การเรียนการศึกษาหรือการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับวัยรุ่น ซึ่งจะมีความสนใจในการร่วมกิจกรรมต่างๆ มากมาย เล่นกีฬาทุกรูปแบบ พร้อมกับมีส่วนร่วมกับองค์กรต่างๆ สำหรับเยาวชน ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มวัยรุ่นมักจะมีงานนอกเวลาทำกันเป็นส่วนใหญ่ เพื่อหารายได้มาทำกิจกรรมต่างๆ ที่ตนต้องการ

ชาวอเมริกันส่วนใหญ่ จะได้รับเงินประกันสังคมและเบี้ยบำนาญอื่นๆ รวมถึงเงินออมทรัพย์ หรือเงินสะสม เมื่ออายุครบเกษียณ สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินในรูปแบบนี้ก็จะได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในรูปแบบของโครงการพิเศษต่างๆ ซึ่งอาจเป็นสวัสดิการทางสังคมทั้งในส่วนจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

สำหรับในด้านการนับถือศาสนานั้น ประเทศสหรัฐอเมริกานับเป็นที่มีเสถียรภาพในเรื่องการนับถือศาสนา โดยให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันของประชาชน และด้วยความหลากหลายของเชื้อชาติของประชากร ชาวอเมริกันจึงมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนาใดก็ได้ ตามความเชื่อมั่นของแต่ละบุคคลหรือจะไม่นับถือศาสนาใดๆ เลยก็ได้ อย่างไรก็ดีศาสนาที่มีชาวอเมริกานับถือมากที่สุด ก็คือศาสนาคริสต์นิกายโปรแตสแตนท์นั่นเอง

การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

งานการศึกษานั้นไม่มีระบบการศึกษาในระดับชาติ การศึกษาแต่เดิมมารวมอยู่เป็นกระทรวงเดียวกันกับงานด้านสาธารณสุขและสวัสดิการที่เรียกว่า Department of Health, Education and Welfare (DHEW คือ กระทรวงสาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิการ) ในปี พ.ศ. 2522 ได้แบ่งออกเป็นสองกระทรวงคือ กระทรวงการศึกษา (Department of Education และกระทรวงสาธารณสุขและบริการประชากร (Department of Health and Human Services)



ภาพประกอบ 4 แสดงการบริหารงานการศึกษาของรัฐบาลกลาง

แหล่งที่มา : สำนักข่าวสารอเมริกัน สหรัฐอเมริกา

สำหรับโครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศ

การบริหารการศึกษาในสหรัฐอเมริกานั้นไม่มีการบริหารแบบรวมอำนาจหรือสั่งการจากข้างบน แต่เป็นการบริหารจากองค์กรระดับล่างสุดหรือท้องถิ่นเหมือนกับการปกครองด้านอื่นๆ การจัดการศึกษาของสหรัฐฯ เป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐทั้ง 50 มลรัฐ แม้รัฐบาลกลาง (Federal Government) จะมีกระทรวงศึกษาธิการแต่ก็ทำหน้าที่เพียงดำเนินการด้านประสานงานโครงการให้ความช่วยเหลือในด้านการศึกษาแก่มลรัฐต่างๆ ทั้งประเทศ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ องค์การบริหารการศึกษาส่วนกลาง องค์การบริหารการศึกษาระดับมลรัฐ และองค์การบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่น ซึ่งมีสาระโดยสรุปดังนี้ (Saman Asawapoom, 1991)

1. องค์การบริหารการศึกษาส่วนกลาง

องค์การบริหารและการศึกษาส่วนกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเรียกว่า The U.S. Department of Education หรือกระทรวงศึกษาธิการนั้น มีขนาดค่อนข้างเล็กถ้าจะเปรียบเทียบกับขนาดของประเทศ และปริมาณงานในความรับผิดชอบ เป็นหน่วยงานที่เล็กที่สุดในรัฐบาลกลาง จากข้อมูลเกี่ยวกับอัตรากำลังในปี ค.ศ. 1997 มีบุคลากรในสังกัดเพียง 4,600 กว่าคนเท่านั้น (http//w.w.w.ed.gov/pub/staffpln/title.html) แต่ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นเอกลักษณ์สำคัญของการบริหารแบบกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งชาติของประเทศสหรัฐ อเมริกา ที่บัญญัติไว้ในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อที่ 10 มีใจความว่า อำนาจใดที่มิได้บัญญัติไว้เป็นอำนาจส่วนกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของมลรัฐหรือประชาชนโดยทั่วไปตามลำดับ ดังนั้นเมื่อการจัดการศึกษาเป็นภารกิจที่ไม่ได้ระบุให้เป็นไปตามหน้าที่ของส่วนกลางจึงเป็นหน้าที่ของมลรัฐที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการต่อไป

แม้ว่าอำนาจการจัดการศึกษาจะเป็นของมลรัฐดังที่กล่าวมาแล้วแต่กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับการสถาปนาขึ้น โดยกฎหมายในปี พ.ศ. 2410 โดยมีเหตุผลและความจำเป็นดังนี้

1) เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการปรับปรุงการบริหารและประสานงานโครงการการศึกษา และการให้การสนับสนุนด้านการศึกษาแก่มลรัฐต่างๆ

2) เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบงานด้านการศึกษาเพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารและการจัดการศึกษาของประธานาธิบดี

3) องค์กรอื่นๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้นเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาและการตัดสินใจด้านการศึกษา และ

4) การกระจายอำนาจการบริการและการจัดการศึกษาไปยังมลรัฐและท้องถิ่นโดยไม่มีหน่วยประสานกลาง ทำให้ขาดเอกภาพด้านนโยบาย และบางครั้งมีความขัดแย้งกันเองอีกด้วย

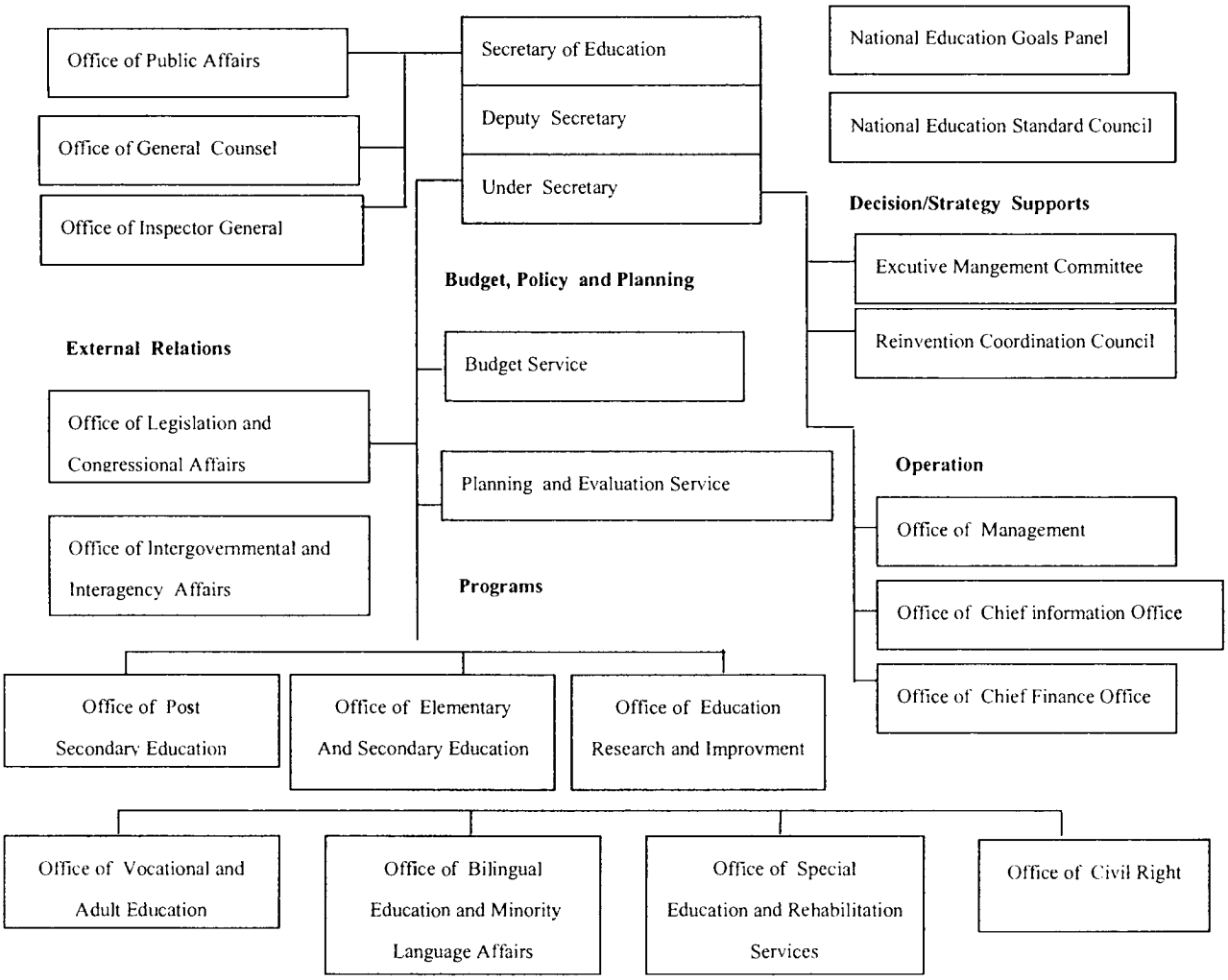
ในระยะแรกของการก่อตั้งนั้น กระทรวงการศึกษามีหน้าที่ในการรวบรวมสถิติข้อมูล และข้อเท็จจริงทางการศึกษา เพื่อรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านการศึกษาของมลรัฐต่างๆ และเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเหล่านั้นเพื่อปรับปรุงพัฒนาการจัดการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้บทบาทหน้าที่ดังกล่าว ยังมีความสำคัญต่อการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ และดูจะมีความสำคัญมากขึ้น จนมีการก่อตั้งศูนย์สถิติข้อมูลเพื่อการศึกษาแห่งชาติขึ้น เพื่อดำเนินการเรื่องนี้โดยเฉพาะ (U.S. Department of Education, 1997, 1998)

นอกจากการใช้สถิติข้อมูลเป็นเครื่องมือในการกำกับการจัดการศึกษาแล้ว กระทรวงศึกษาธิการยังใช้งบประมาณและการให้รางวัลเป็นกลไกในการควบคุมการจัดการศึกษาของมลรัฐและสถานศึกษาต่างๆ ในหลายรูปแบบ เช่น การให้กองทุน หรืองบประมาณสนับสนุนโดยมีเงื่อนไขเชิงนโยบาย และการให้รางวัล สถานศึกษาดีเด่น เป็นต้น

บทบาทหน้าที่ของกระทรวงการศึกษารัฐบาลกลาง

ในปัจจุบันกระทรวงศึกษาของรัฐบาลกลาง บริหารงานในรูปบริหารโครงการ ซึ่งมีโครงการในการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาทั้งประเทศมากกว่า 200 โครงการ ทุกๆ ปี รัฐสภา ที่เรียกว่า สภาคองเกรส จะจัดสรรเงินกองทุนช่วยมลรัฐต่างๆ เพื่อขยายโครงการการศึกษาแก่ประชาชน โดยในปี พ.ศ. 2508 กองทุนช่วยเหลือนี้ได้ครอบคลุมไปถึงโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนทางศาสนาเป็นครั้งแรก กองทุนของรัฐบาลเป็นจำนวนมากที่ช่วยมลรัฐต่างๆ ให้ปรับปรุงคุณภาพของระบบการศึกษาของตนให้ดียิ่งขึ้น

องค์กรบริหารงานการศึกษาของรัฐบาลกลาง คือ กระทรวงการศึกษาซึ่งตั้งอยู่เลขที่ 400 Maryland Ave. SW 20202 Washington D.C. ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้ช่วยตำแหน่งต่างๆ ทำหน้าที่ในสำนักงานเพื่อบริการให้แก่มลรัฐต่างๆ ดังปรากฏตามภาพประกอบ 5 ดังต่อไปนี้



ภาพประกอบ 5 โครงสร้างกระทรวงการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

แหล่งที่มา : California State Board of Education. School District Organization Handbook, 1998.

กระทรวงศึกษาของรัฐบาลกลางนั้น มิได้ทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษา มีแต่การบริหารจัดการช่วยเหลือให้แก่มลรัฐ โดยให้แต่ละมลรัฐรับผิดชอบในการบริหารจัดการทางการศึกษาของตนให้มากที่สุด การที่เป็นเช่นนี้สาเหตุเนื่องมาจากอิทธิพลที่สำคัญสองประการที่มีต่อการศึกษาของชนชาติอเมริกัน ประการแรก คือ ด้านกฎหมายและการปกครอง และประการที่สองคือ ด้านวัฒนธรรม ที่มีความหลากหลาย จึงนับว่า การศึกษาของสหรัฐ ฯ ไม่มีระบบการศึกษาในระดับชาติ ระบบการศึกษาเป็นไปตามความรับผิดชอบของแต่ละมลรัฐ รัฐบาลกลางยอมรับในความรับผิดชอบทางการศึกษาของแต่ละมลรัฐ รัฐบาลกลางจึงทำหน้าที่เพียง

ประสานงาน เก็บรวบรวมข้อมูล แนะนำ ช่วยเหลือด้านการเงินในโครงการต่างๆ เฉพาะด้าน ดังคำกล่าวที่ว่า "การศึกษา เป็นความผูกพันของรัฐบาลกลาง เป็นความรับผิดชอบของมลรัฐ และเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น" เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้รัฐบาลกลางจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษาจึงตกเป็นความรับผิดชอบของมลรัฐต่างๆ โดยแต่ละมลรัฐมีผู้ว่าการรัฐและรัฐมนตรีบริหารจัดการในมลรัฐของตนเอง

2. องค์การบริหารการศึกษาระดับมลรัฐ

หน้าที่หลักของรัฐบาลระดับมลรัฐ คือ การดูแลการเลือกตั้งการให้คำปรึกษา แนะนำแก่เทศบาลและหน่วยบริหาร ระดับท้องถิ่น ในประเทศ ต่างๆ (County) สนับสนุนและออกระเบียบด้านการค้า อุตสาหกรรม และการเกษตรในมลรัฐ การบำรุงดูแลทางหลวง เรือนจำ โรงพยาบาล และสถานบำบัดทางจิต มลรัฐดูแลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และร่วมกับหน่วยบริหารระดับท้องถิ่น ในการให้บริการ สาธารณะ สถานพยาบาล การบริหาร การจ้างงาน และบริหารทางสังคมอื่นๆ

มลรัฐต่างๆ ส่วนใหญ่แบ่งเขตพื้นที่การปกครองของมลรัฐออกเป็น County ในปี 1992 ทั้งประเทศมี 3,043 countries ในรัฐ Luisiana แบ่งเขตพื้นที่ออกเป็น 64 Parishes ซึ่งคล้ายกับ county และในรัฐ Alaska ไม่ได้แบ่งพื้นที่ออกเป็น county แต่จะแบ่งออกเป็น 16 boroughs นอกจากนี้ บางมลรัฐ เช่น รัฐ Connecticut เขตพื้นที่แบบ county ไม่ได้ทำหน้าที่ทางการเมือง แต่เป็นเพียงการแบ่งเขตพื้นที่ไว้เท่านั้น ส่วนกิจกรรมทางการเมืองจะอยู่ในรูปของเทศบาลหรืออื่นๆ และในบางรัฐ เช่น มลรัฐ Virginia จะมีเขตพื้นที่เมืองหลายแห่ง มีอิสระในการบริหารเบ็ดเสร็จจาก county และในเขตพื้นที่ที่มีประชาชนหนาแน่น จะให้มีการบริหารแบบเทศบาล ซึ่งมีทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลชุมชนอื่นๆ เช่น กิจการตำรวจ บริการสาธารณสุข และการป้องกันอัคคีภัย เป็นต้น ส่วนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาโดยทั่วไปแล้วเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาของเขตพื้นที่ ซึ่งเป็นเขตพื้นที่เฉพาะที่กำหนดขึ้นเพื่อรับผิดชอบการบริหารและการจัดการศึกษาโดยเฉพาะ

การจัดองค์การบริหารการศึกษา เป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐโดยตรง ซึ่งแต่ละมลรัฐจะมีการจัดองค์กรที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ แต่โดยทั่วไปจะมีลักษณะคล้ายกันอยู่ 2 ประการ (Mocephet, Johns and Reller, 1982) คือ

1) การบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละมลรัฐ ทั้งระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานการปกครองค่อนข้างมาก ทั้งนี้อาจจะเพราะความเชื่อที่ว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือที่ทรงคุณภาพในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น จึงเป็นการเสี่ยงต่อความหายนะอย่างยิ่ง ถ้าจะปล่อยให้การจัดการศึกษาตกอยู่ในมือของคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใด

กลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะโรงเรียนของรัฐและสถาบันการศึกษาทั้งหลายจึงควรปลอดจากการแทรกแซงและครอบงำทางการเมือง ซึ่งเป็นคุณลักษณะเฉพาะที่ชาวอเมริกันภาคภูมิใจมาก

2) การบริหารและจัดการศึกษาของมลรัฐส่วนใหญ่จะกระจายอำนาจแบบเบ็ดเสร็จให้ท้องถิ่น ซึ่งมีคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะความเชื่อในหลักประชาธิปไตย และเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กล่าวว่า ภารกิจใดที่ไม่เป็นอำนาจของส่วนกลางให้เป็นอำนาจหน้าที่ของมลรัฐ และประชาชน มลรัฐต่างๆ จึงมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาเองดังกล่าว

2.1 สำนักการศึกษาของมลรัฐ

หน่วยงานทางการศึกษาที่ดูแลการบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละมลรัฐเรียกว่าสำนักการศึกษาของมลรัฐ (State Department of Education) ซึ่งแต่ละมลรัฐอาจจะมีชื่อเรียกต่างกัน เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย เรียกว่า California Department of Education ส่วนมลรัฐรัฐวิสคอนซิน เรียกว่า Wisconsin Department of Public Instruction (California State Board of Department , 1998 ; Wisconsin Department of Public Instruction, 1994) เป็นต้น

สำนักการศึกษาของมลรัฐประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ คณะกรรมการการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) และการศึกษาธิการมลรัฐกับเจ้าหน้าที่ (State Superintendent and Staffs) คณะกรรมการการศึกษาของมลรัฐทำหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบายส่วนการศึกษาธิการมลรัฐและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รายละเอียดของอำนาจหน้าที่ทั้งของคณะกรรมการการศึกษามลรัฐและศึกษาธิการมลรัฐ สรุปได้ดังนี้ (Mocephet, Johns และ Reller, 1982)

2.2 หน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษามลรัฐ

1) แต่งตั้งและกำหนดค่าตอบแทนศึกษาธิการการศึกษามลรัฐ

2) พิจารณาการแบ่งงาน คุณสมบัติเจ้าหน้าที่และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักการศึกษาของมลรัฐ

3) ให้ความเห็นชอบและบริหารงบประมาณในการดำเนินงานหน่วยงานทางการศึกษาของมลรัฐ

4) อนุมัติการศึกษาความต้องการจำเป็นและจัดโครงการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในมลรัฐ

5) ให้ความเห็นชอบนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารและการนิเทศการศึกษา

6) นำเสนอนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาต่อมลรัฐ

7) อนุมัติและให้ความเห็นชอบนโยบายการเปิดสอนสถาบันการศึกษาระดับสูง และสถาบันการศึกษาอื่นๆ และโปรแกรมการศึกษาต่างๆ ของมลรัฐ

2.3 หน้าที่ของศึกษาธิการมลรัฐ

1) ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการการศึกษามลรัฐและเป็นหัวหน้าสำนักการศึกษาของมลรัฐ

2) ทำหน้าที่ผู้บริหารคณะทำงานที่ตั้งขึ้น เพื่อประสานงานการดำเนินงานโปรแกรมต่างๆ

3) เลือกเจ้าหน้าที่และทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักการศึกษาของมลรัฐ

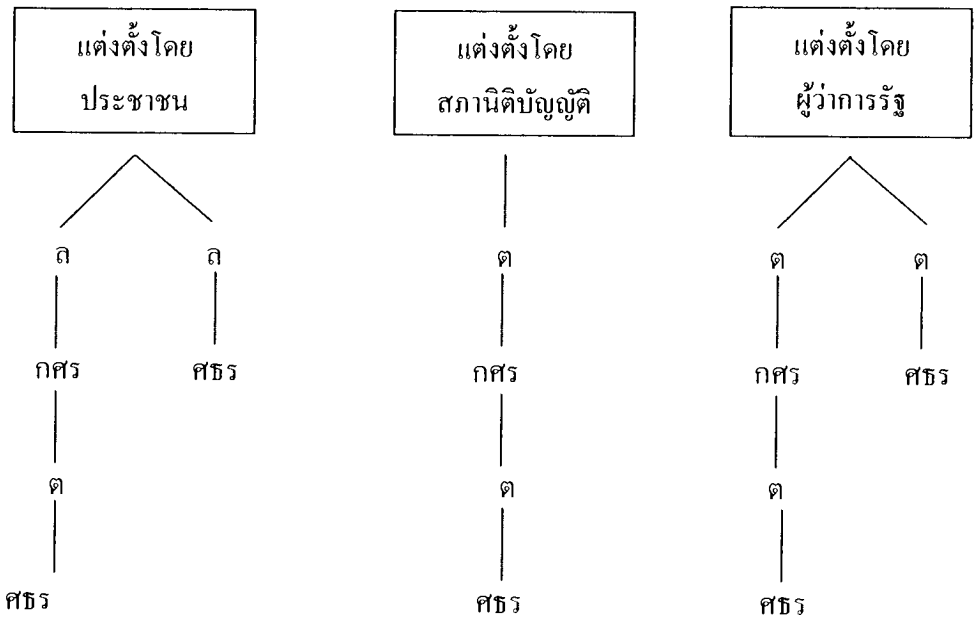
4) จัดการให้มีการศึกษาความต้องการจำเป็นและคณะทำงานเพื่อการนี้ เพื่อค้นหาปัญหาและพัฒนาโปรแกรมในการแก้ปัญหา

5) เสนอคณะกรรมการการศึกษามลรัฐเกี่ยวกับนโยบาย เกณฑ์มาตรฐานและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของรัฐในมลรัฐ

6) เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายการศึกษาของมลรัฐ และการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา

7) ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับกฎหมายการศึกษา นโยบายและกฎระเบียบเกี่ยวกับการศึกษาแก่คณะกรรมการการศึกษามลรัฐ

สำหรับการได้มาของคณะกรรมการการศึกษามลรัฐกับศึกษาธิการมลรัฐมี 3 ลักษณะ ดังภาพประกอบ 6



หมายเหตุ ล : เลือกตั้ง, ต : แต่งตั้ง

กศร. : คณะกรรมการการศึกษามลรัฐ

ศธร : ศึกษาธิการมลรัฐ

ภาพประกอบ 6 แนวทางการได้มาของคณะกรรมการการศึกษามลรัฐกับศึกษาธิการมลรัฐ

แหล่งที่มา : Guthrie and Reed , Educational Administration and Policy : Effective Leadership for American Education, 1986 อ้างใน Saman Asawapoom, 1991.

3. องค์การบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น

การบริหารและการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นความรับผิดชอบของประชาชนในแต่ละเขต ซึ่งเรียกว่า เขตพื้นที่การศึกษา หรือ School district ที่กำหนดขึ้นมารับผิดชอบในการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่ ส่วนหน่วยปฏิบัติการในการบริหารและการจัดการศึกษาของแต่ละพื้นที่นั้นมี 2 หน่วย คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา หน่วยงานทั้งสองนี้ร่วมกันรับผิดชอบในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่บริการ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งสามารถสรุปแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์การและการบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ดังนี้

3.1 เขตพื้นที่การศึกษา

การแบ่งเขตพื้นที่เพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ทั้งประวัติศาสตร์ความเป็นมา และลักษณะโครงสร้างการบริหาร

การรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนเพื่อดำเนินการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีมาตั้งแต่เริ่มมีการตั้งถิ่นฐานของผู้บุกเบิกยุคอาณานิคม (Saman Aswapoom, 1991) ประชาชนในชุมชนต่างๆ หลายแห่งได้ระดมเงินบริจาคและเก็บภาษีโรงเรือนเพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาสำหรับบุตรหลานของตน และต่อมามลรัฐต่างๆ นำโดยรัฐ Massachusetts ได้ออกกฎหมายมอบอำนาจให้ชุมชนตั้งองค์การบริหารการศึกษาในท้องถิ่นของตนได้ จึงนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกำเนิดเขตพื้นที่การศึกษา และองค์การบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาต่างๆ ขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนลักษณะโครงสร้างของเขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกานั้น มีความแตกต่างหลากหลายกันหลายแบบ และปรับเปลี่ยนเพื่อความเหมาะสมอยู่เสมอ

เดิมนั้นเขตพื้นที่การปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเขตพื้นที่เมืองใหญ่ เขตพื้นที่เมือง เขตพื้นที่เมืองเล็ก หรือ เคาตี้ นั้น นอกจากจะกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการปกครองแล้ว ยังได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาด้วย เพียงแต่ได้มีการแยกหน้าที่และมีหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการศึกษาโดยเฉพาะขึ้นมา ซึ่งมีทั้งแบบที่ยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแบบเป็นอิสระเป็นเอกเทศ แม้ว่าส่วนใหญ่จะใช้เขตพื้นที่แบบเดิมอยู่ก็ตาม และต่อมาหลายเขตพื้นที่ได้มีการปรับเขตพื้นที่ของตนเองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยไม่ติดยึดกับเขตพื้นที่ปกครอง และมีอิสระในการบริหารจัดการภายในของตนเองมากขึ้น ความเป็นอิสระในการบริหารดังกล่าว หมายถึง เขตพื้นที่การศึกษา อาจจะจ้างครูจัดโปรแกรมการเรียนการสอน ให้เหมาะสมกับท้องถิ่น รวมทั้งการบริหารงบประมาณของตนเองด้วย ตัวแปรที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าว ได้แก่ ความสะดวกในการคมนาคม การขยายตัวของโปรแกรมการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของชุมชน และภาวะผู้นำทางการศึกษา เป็นต้น (Morphet, Johns and Reller, 1982) และถ้าจะดูแนวโน้มของจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาตั้งแต่ปี 1930 เป็นต้นมา จะพบว่า มีจำนวนลดน้อยลง กล่าวคือ ในปี 1930 เขตพื้นที่การศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกามีมากกว่าหนึ่งแสนสามหมื่นเขต ยี่สิบปีต่อมาลดเหลือแปดหมื่นกว่าเขต และในปี 1990 มีอยู่เพียงหนึ่งหมื่นห้าพันกว่าเขต (Lunenburg and Ornstein, 1991)

3.2 เกณฑ์ในการพิจารณาเขตพื้นที่การศึกษา

ในยุคแรกของการเกิดขึ้นของเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นจากการรวมตัวของประชาชนในแต่ละชุมชนเพื่อดำเนินการจัดการศึกษาสำหรับบุตรหลานของตนเอง ดังนั้น เขตพื้นที่การศึกษาต่างๆ จึงเกิดขึ้นตามความต้องการของชุมชนเป็นหลัก ต่อมาเมื่อการจัดการศึกษามีระบบมากขึ้น และมีกฎหมายรองรับเป็นทางการมากขึ้น ประกอบกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมีมากขึ้น จึงได้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้มากขึ้น และพบว่า การจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็กจะสิ้นเปลืองมากกว่าเขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่ จึงทำให้มีการรวมเขตพื้นที่การศึกษาต่างๆ เข้าด้วยกันมากขึ้น จากจำนวนกว่า 130,000 เขต ในปี 1930 เป็น 15,000 กว่าเขต ในปี 1990 ซึ่งจะเห็นได้ว่าลดลงถึงเก้าในสิบส่วน การยุบเลิกและรวมเขตพื้นที่การศึกษาเข้าด้วยกันในแต่ละมลรัฐมีหลักในการพิจารณาต่างกันไป แล้วแต่กฎระเบียบของแต่ละมลรัฐ แต่เวลาพิจารณาขนาดของเขตพื้นที่การศึกษาว่าเป็นเขตขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่นั้น ยึดจำนวนนักเรียนเป็นหลัก (Luneenburg และ Ornstein, 1991 ; U.S. Department of Education, 1998) ส่วนหลักเกณฑ์ในการพิจารณารวมเขตพื้นที่การศึกษาโดยทั่วไปนั้น สรุปได้ดังนี้

1) ความสะดวกในการคมนาคม

2) โปรแกรมการเรียนการสอน

3) สภาพเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

4) ภาวะผู้นำทางการศึกษา (Morphet, Johns และ Reller, 1982)

5) ขนาดเหมาะสมในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6) มีฐานด้านภาษีเพียงพอในการบริหารและการจัดการ

7) ลักษณะเฉพาะบางประการของชุมชน (Lunenburg and Ornstein, 1991)

3.3 ประเภทของเขตพื้นที่การศึกษา

เขตพื้นที่การศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างในแต่ละมลรัฐ บางมลรัฐจะกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาตามเขตการปกครองที่เรียกว่า เคาตี้ (County) สำหรับเขตพื้นที่นอกเขตเมือง แต่ในเขตพื้นที่เมือง โดยเฉพาะเมืองใหญ่ อาจจะแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นหลายเขต เพื่อมีขนาดเหมาะสมในการบริหารจัดการ บางเขตพื้นที่จะมีคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาเพียงคณะเดียว ทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาทุกระดับตั้งแต่การศึกษาปฐมวัย จนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่ในบางเขตพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเขตพื้นที่การศึกษาในชนบท ในหลายมลรัฐจะมีเขตพื้นที่การศึกษาสำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาแยกจากกัน เพราะบางพื้นที่สามารถจัดการศึกษาได้เฉพาะระดับมัธยมศึกษาเท่านั้น

ดังตัวอย่างการแบ่งประเภทของเขตพื้นที่การศึกษาในมลรัฐวอชิงตัน (Billings, 1996) ซึ่งแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) แบ่งตามขนาดของโรงเรียน คือ

1.1 First Class District ได้แก่ เขตซึ่งมีนักเรียนต้องแต่ 2,000 คนขึ้นไป ในปี 1995-1996 มลรัฐวอชิงตัน มี First Class District รวม 96 เขต ให้บริการนักเรียนประมาณ ร้อยละ 85 ของนักเรียนในมลรัฐ เขตพื้นที่การศึกษาในกลุ่มนี้ที่ใหญ่ที่สุด คือ Seattle มีนักเรียน 43,758 คน และเล็กที่สุด คือ Pullman ซึ่งมีนักเรียน 2,088 คน

1.2 Second Class District เขตซึ่งมีนักเรียนไม่มาก คือ มีนักเรียนน้อยกว่า 2,000 คน หรือเกินนี้ไม่มากนัก ในปี 1995-1996 มลรัฐวอชิงตันมี Second Class District อยู่ 200 เขต แต่ให้บริการนักเรียนเพียง ร้อยละ 15 เท่านั้น เขตพื้นที่การศึกษาในกลุ่มนี้ที่ใหญ่ที่สุด คือ Lynden มีนักเรียน 2,362 คน และเล็กที่สุด คือ Bengen ซึ่งมีนักเรียน 8 คน

2) แบ่งตามระดับการศึกษา

2.1 High School District เป็นเขตซึ่งมีโรงเรียนระดับ High School อยู่ อาจจะอยู่ใน First Class District หรือ Second Class District ก็ได้ และโรงเรียนเหล่านี้ต้องรับนักเรียนจาก Non School District เข้าเรียนด้วย และในปี 1995-1996 High School District ให้บริการแก่นักเรียน 946,648 คน หรือประมาณร้อยละ 99 ของนักเรียนทั้งหมด

2.2 Non School District เป็นเขตที่ไม่สอนระดับ High School Districts โดย Non School District เป็นเขตแบบ Second Class District และในปี 1995-1996 มลรัฐวอชิงตันมีเขตแบบนี้อยู่ 48 เขต ให้บริการแก่นักเรียนเพียงร้อยละหนึ่ง หรือประมาณ 9,924 คน

3.4 คณะกรรมการการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

การบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินไปภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการการศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งแต่ละมลรัฐอาจจะมีชื่อเรียกแตกต่างกัน และมีบทบาทหน้าที่ต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละมลรัฐ อย่างไรก็ตาม Morphet, Johns และ Reller (1982) ได้สรุปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาเอาไว้ ดังนี้

1) คัดเลือกผู้บริหารระดับสูง ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษา

2) กำหนดนโยบาย และระเบียบการเพื่อเป็นแนวในการจัดบริการทางการศึกษา และโปรแกรมการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา

3) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษาและความรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability)

4) เห็นชอบงบประมาณและจัดสรรงบสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน

5) จัดหาและพัฒนาทรัพย์สินที่จำเป็นและให้การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ

6) เห็นชอบนโยบายเกี่ยวกับบุคลากร รวมทั้งการกำหนดนโยบายสำคัญและระเบียบการในการต่อรอง และข้อตกลงที่อาจเกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองต่างๆ

7) ประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน และเห็นชอบแผนการปรับปรุงพัฒนา

8) ประเมินผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษา และอนุมัติแผนการพัฒนาสถานศึกษา

Lunenburg and Ornstien (1991) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษา ระดับเขตพื้นที่การศึกษา ไว้ 8 ด้าน คือ

1) ด้านนโยบาย คณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้กำหนดระเบียบทั่วไป ว่าด้วยสิ่งที่สถานศึกษาต้องดำเนินการ ผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานและแนวทางในการดำเนินงานนั้นๆ

2) ด้านบุคลากร ในเชิงเทคนิคแล้ว คณะกรรมการการศึกษามีหน้าที่ในการจ้างบุคลากรทางการศึกษา แต่ในทางปฏิบัติจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบบุคลากรที่ศึกษาธิการเขตเป็นผู้สรรหา คัดเลือก และเสนอแต่งตั้ง โดยเฉพาะบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3) ด้านความสัมพันธ์กับบุคลากร คณะกรรมการการศึกษามีหน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์กับบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะการต่อรองกับสมาคม ชมรมวิชาชีพต่างๆ ในเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็ก อาจจะให้ศึกษาธิการเขตเป็น ผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการเอง

4) ด้านการเงินงบประมาณ คณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาต้องรับผิดชอบในการจัดหา จัดสรรและกำกับดูแลค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาของตน และโดยทั่วไปแล้วหน่วยงานทางการศึกษาจะมีงบประมาณค่าใช้จ่ายมากกว่าหน่วยงานท้องถิ่น อื่นๆ

5) ด้านนักเรียน คณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาต้องดูแลคุ้มครองสิทธิของเด็กในการได้รับการศึกษา ความรับผิดชอบในการเรียนของนักเรียน และการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร รวมถึงการเลื่อนชั้น และการปกครองดูแลนักเรียน

6) ด้านหลักสูตร คณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่ในการพัฒนาหลักสูตรตามข้อกำหนดของกฎหมาย และคู่มือของมลรัฐ และให้การเห็นชอบแบบเรียน

7) ความสัมพันธ์กับชุมชน คณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาต้องรับผิดชอบต่อผู้ปกครองนักเรียนและบุคคลอื่นๆ ในชุมชน

8) การประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยปกติ องค์การบริหารการศึกษาส่วนกลางและระดับมลรัฐ มักจะกำหนดสิ่งที่สถานศึกษาควรทำ ดังนั้นคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาต้องดูแลให้มีการนำข้อกำหนดเหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษานั้น คณะกรรมการการศึกษาต้องทำหน้าที่ในฐานะองค์คณะบุคคล ขณะเดียวกับคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาอาจจะมีการแต่งตั้งคณะทำงาน หรืออนุกรรมการเฉพาะเรื่องขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่ได้ และต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนี้ คณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาต้องชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของตน คือ เป็นผู้กำหนดและกำกับการบริหารในเชิงนโยบายและระเบียบการเท่านั้น จะไม่ก้าวก่ายการบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (Morphet, Johns และ Reller, 1982)

จำนวนและวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละมลรัฐจะแตกต่างกันออกไป แต่ส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการการศึกษาในแต่ละเขตจะมีจำนวนอยู่ระหว่าง 5-9 คน (Morphet, Johns และ Reller ,1982 ; Lunenburg and Ornstein, 1991) แต่มีบางเขตอาจมีถึง 19 คน ได้ และวาระในการดำรงตำแหน่งนั้นส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่าง 3-6 ปี โดยมีวาระเวลาในการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน ส่วนการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวนั้น ส่วนใหญ่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่จะไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง Morphet, Johns และ Reller (1982) กล่าวถึง การเลือกตั้ง

คณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาว่าก่อนนี้การเลือกคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา อาจจะเป็นการแบ่งโควตาเพื่อให้ได้ตัวแทนจากแต่ละเขตพื้นที่ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นเขตพื้นที่การศึกษานั้น แต่ปัญหาก็คือผู้แทนแต่ละเขตพื้นที่มักจะปกป้องและรักษาประโยชน์ของพื้นที่ตน จนละเลยผลประโยชน์โดยรวมของเขตไป ดังนั้นในระยะหลังเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนใหญ่จะนิยมการเลือกตั้งทั่วไปมากกว่าแบบเลือกตัวแทนพื้นที่ อย่างไรก็ตามในบางเขตซึ่งประกอบขึ้นด้วยกลุ่มคนที่มีความแตกต่างกัน เช่น มีพื้นฐานทางวัฒนธรรมต่างกัน อาจจะยังใช้การเลือกตั้งแบบตัวแทนกลุ่มอยู่ต่อไป

3.5 ศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษา

ศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งอีกคนหนึ่งของท้องถิ่น โดยเฉพาะถ้าชุมชุนเห็นว่าโรงเรียน เป็นสถาบันสำคัญในการพัฒนาค่านิยมของคนในชุมชน ดังนั้นผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนี้จึงต้องมีความรู้ ความสามารถ และภาวะผู้นำเป็นอย่างดี (Morphet, Johns และ Reller, 1982) บทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา คือ การคัดเลือกหรือสรรหาศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษา ถ้าคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาได้ศึกษาธิการเขตที่มีภาวะผู้นำ และเป็นนักบริหารที่ยอดเยี่ยมแล้ว เท่ากับงานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง คณะกรรมการการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาบางเขตอาจจะขอความช่วยเหลือจากนักการศึกษาจากมหาวิทยาลัย หรือจ้างมืออาชีพช่วยในการสรรหาและคัดเลือกศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษาให้ก็ได้

Morphet, Johns และ Reller (1982) ได้เสนอแนวทางในการสรรหาและคัดเลือกศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษาไว้ 3 ขั้นตอน คือ

1) การกำหนดบทบาทหน้าที่ สมรรถภาพ และคุณสมบัติของศึกษาธิการที่เขตพื้นที่การศึกษาต้องการ ซึ่งอาจพิจารณาสภาพปัจจุบัน และปัญหาของเขตพื้นที่ เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดบทบาทหน้าที่ และคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งศึกษาธิการเขตพื้นที่ บางเขตอาจจะขอความช่วยเหลือจากนักวิชาการในมหาวิทยาลัย หรือข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ช่วยดำเนินการให้

2) หลังจากได้บทบาทหน้าที่ สมรรถภาพ และคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษาคณะกรรมการการศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษาควรมีการสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติที่ต้องการจากตำแหล่งต่างๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งคณาจารย์ในมหาวิทยาลัย วิทยาลัย หรือผู้บริหารสถานศึกษาชั้นนำต่างๆ เพื่อดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้มาสมัครทำหน้าที่ดังกล่าวให้มากที่สุด

3) การคัดเลือกศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นขั้นตอนสุดท้ายในการสรรหาและคัดเลือกศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งอาจจะเริ่มต้นด้วยการศึกษาเอกสาร หลักฐานการสมัครและผลงานของผู้สมัคร ตลอดจนเรียกสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล แล้วค่อยพิจารณาและตัดสินใจ คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมต่อไป

บทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษาจะเป็นเช่นไรนั้น ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับการกำหนดของคณะกรรมการ การศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษานั้นๆ ยกเว้นบางเขตพื้นที่โดยเฉพาะเขตพื้นที่เมืองใหญ่ Charter หรือ Statute มีส่วนในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษา แต่โดยทั่วไปแล้วคนส่วนใหญ่อยากให้คณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้กำหนด และห้าที่หลักของศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ มีดังนี้ (Morphet ,Johns and Reller, 1982)

1) ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน เป็นผู้บังคับบัญชาบุคลากรและเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และรับผิดชอบการบริการการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด

2) เป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายการพัฒนาของคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา

3) เป็นผู้นำในการจัดทำแผน การบริหาร และการประเมินโปรแกรมการศึกษาทั้งหมดทุกขั้นตอน

4) เลือกและเสนอแนะบุคลากรเพื่อแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ เพื่อการนำในการทำแผนและโปรแกรมพัฒนาบุคลากร และเป็นผู้ให้คำแนะนำ ในเรื่องการต่อรองเรื่องต่างๆ

5) เตรียมนำเสนองบประมาณเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา และบริหารงบประมาณที่ได้รับการเห็นชอบดังกล่าว

6) พิจารณาความจำเป็นด้านอาคารสถานที่และบริการสร้างอาคารสถานที่การก่อสร้างการใช้ การบำรุงรักษา และจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวก

7) เป็นผู้นำของคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา ทีมประจำสำนักงานและชุมชนในการปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษา

ส่วน Lunenburg and Ornstein (1991) กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษาไว้ดังนี้

1) ทำหน้าที่เป็นผู้นิเทศ และผู้จัดระบบงานในการบริหารบุคลากรทางการศึกษาและคณาจารย์ผู้สอน

2) เสนอแนะการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง และการให้พ้นตำแหน่งของบุคลากรทางการศึกษา

3) ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับทิศทางและนโยบายของหน่วยเหนือ

4) เตรียมเสนองบประมาณสถานศึกษาและบริหารงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติ

5) ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการวางแผนระยะยาว

6) พัฒนาและประเมินหลักสูตรและโปรแกรม การเรียนการสอน

7) พัฒนาระบบงานภายในสำนักงาน

8) เสนอแนะความต้องการจำเป็นด้านอาคารสถานที่และการบำรุงรักษา

3.6 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

การบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติทางคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการผ่านทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะเป็นผู้ดำเนินการ

สำหรับการจัดองค์การบริหารงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นความรับผิดชอบของศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษา

3.7 การบริหารสถานศึกษา

สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นแผนกหรือฝ่ายหนึ่งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยปฏิบัติงานที่สถานศึกษา ดังนั้นองค์การบริหารการศึกษา ระดับเขตพื้นที่การศึกษา จึงประกอบด้วยแผนกหรือฝ่ายต่างๆ ซึ่งปฏิบัติงานที่สำนักการศึกษา และมีสถานศึกษาต่างๆ และองค์การบริหารการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการศึกษา บริหารงานภายใต้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีสถานศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติในการจัดการเรียนการสอน ภายใต้ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งสรรหา แต่งตั้ง และจ้างโดยคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้นการกระจายอำนาจการบริหารในระดับเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเป็นแบบมอบอำนาจ เพราะเป็นการกระจายอำนาจระหว่างหน่วยงานในองค์การเดียวกัน และการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจดังกล่าวนั้นอาจจะมีระดับการกระจายอำนาจมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการการศึกษาของแต่ละเขต สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาที่มีการนำแนวคิด School Based Management หรือ Site-Based Management มาปฏิบัติ

ก็จะมีการกระจายอำนาจค่อนข้างมาก และจะมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งมีหลายแบบทำให้หน้าที่ดูแลการบริหารภายในสถานศึกษา ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารงานด้านต่างๆ แก่ผู้บริหารสถานศึกษา บางสถานศึกษาอาจจะมีคณะกรรมการเฉพาะกิจเรียกว่า Planning Team ทำหน้าที่ด้านการวางแผนการดำเนินงานในสถานศึกษาด้วย (Saman Asawapoom, 1991)

3.8 บุคลากรทางการศึกษาและการจ้างงาน

บุคลากรทางการศึกษาประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย เช่น ศึกษาธิการเขตพื้นที่ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้เชี่ยวชาญด้านหลักสูตร ผู้จัดการฝ่ายธุรการ นักจิตวิทยา นักประกันสังคม ครูแนะแนว และครูผู้สอน เป็นต้น บุคคลที่จะประกอบอาชีพเหล่านี้ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นต้องมีใบประกอบวิชาชีพ ตามข้อกำหนดของมลรัฐ (Lunenburg and Ornstein ,1991) โดยปกติแล้วอำนาจในการกำหนดและออกใบประกาศวิชาชีพนี้มอบให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการศึกษามลรัฐ หรือสำนักงานการศึกษาระดับมลรัฐ แต่โดยทั่วไปแล้ว มลรัฐจะมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษา

ใบประกอบวิชาชีพแบ่งออกเป็นหลายประเภท เช่น ใบประกอบวิชาชีพชั่วคราว ใบประกอบวิชาชีพฉุกเฉิน ใบประกอบวิชาชีพอย่างมีเงื่อนไข ใบประกอบวิชาชีพมาตรฐาน และใบประกอบวิชาชีพถาวร เป็นต้น การต่ออายุใบประกอบวิชาชีพต่างๆ เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของครูแต่ละคนที่ต้องเป็นผู้ดำเนินการ โดยใช้ผลงานและประสบการณ์ในการทำงานมาประกอบ เช่น การศึกษาเพิ่มเติม ประสบการณ์ในการสอนในโรงเรียนรัฐบาล หรือการสอน National Teacher Examination เป็นต้น การออกใบประกอบวิชาชีพอาจจะแยกตามประเภทของตำแหน่งงาน เช่น ใบประกอบวิชาชีพผู้บริหาร ครูแนะแนว ครูประจำวิชา หรือศึกษาธิการเขตก็ได้ และอาจจะแยกออกตามระดับชั้น เช่น ประถมศึกษา มัธยมศึกษา เป็นต้น การเลิกจ้างกับการถอดถอนใบประกอบวิชาชีพเป็นคนละเรื่องกัน คณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาอาจจะเลิกจ้างครูก็ได้ แม้จะมีในประกอบวิชาชีพ แต่การถอดใบประกาศวิชาชีพเป็นหน้าที่ของมลรัฐ

การจ้างและการเลิกจ้างบุคลากรทางการศึกษาเป็นอีกกระบวนการหนึ่งของการบริหารงานบุคคล และการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีใบประกอบวิชาชีพ ไม่ได้รับประกันว่าจะได้รับบรรจุแต่งตั้งเข้าทำงาน กฎหมายของมลรัฐเพียงแต่ให้อำนาจคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาสามารถจ้างบุคคลที่มีใบประกอบวิชาชีพเข้าทำงานในหน่วยงานในความรับผิดชอบของตนเองได้เท่านั้น และในสัญญานั้นควรครอบคุลมพรรณนางานจ้าง สิทธิและอำนาจหน้าที่ของผู้จ้าง และผู้รับสัญญา เพื่อให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่มีต่อกัน

ข้อผูกพันในการปฏิบัติตามสัญญา และการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำหรับการเลิกจ้างบุคลากรนั้น Lunenburg and Ornstein (1991) `กล่าวว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา แต่ต้องเป็นไปตามกฎหมายและกระบวนการที่กำหนดไว้ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสามองค์ประกอบต่อไปนี้

1. หนังสือแจ้งอย่างเป็นทางการ พร้อมกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ
2. การระบุข้อบกพร่องของบุคลากรและ
3. การรับฟังข้อกล่าวหา และการพิจารณาผลตลอดจนการชี้แจงข้อกล่าวหา

3.9 ความสัมพันธ์ของเขตพื้นที่การศึกษากับหน่วยงานอื่น

Morphet, Johns and Reller (1982) ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับผู้บริหารสถานศึกษาไว้ดังนี้

1) ศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้บริหารสถานศึกษาโดยตรงที่บริหารต้องสื่อสาร และรายงานการปฏิบัติงานของตน แต่ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในระบบการศึกษาขนาดใหญ่ ศึกษาธิการเขตพื้นที่และผู้ช่วยศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษาควรทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกมากกว่าควบคุมบังคับบัญชา

2) ผู้บริหารสถานศึกษาอาจจะติดต่อประสานงานกับหัวหน้างานฝ่ายต่างๆ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงได้ถ้างานนั้นไม่ใช่งานนโยบายหรืองบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องที่ประสานหรือตกลงกันเองไม่ได้ โดยไม่ได้รับการเห็นชอบจากศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษา

3) ผู้บริหารสถานศึกษา ได้รับการยอมรับจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะผู้บริหารสูงสุดของสถานศึกษา

4) บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ว่าตำแหน่งใด ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาบุคลากรในสถานศึกษา การบังคับบัญชาบุคลากรในสถานศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาแต่ละแห่ง

5) ผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการพัฒนาโปรแกรมการเรียนการสอนของโรงเรียน ไม่ใช่คณะศึกษานิเทศก์ประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งทำหน้าให้คำปรึกษาแนะนำเท่านั้นไม่ใช่บังคับบัญชา

6) ผู้บริหารมีหน้าที่ในการนำนโยบายของคณะกรรมการการศึกษาไปปฏิบัติ หากผู้บริหารไม่เห็นด้วย ให้เสนอเพื่อแก้ไขนโยบายดังกล่าว แต่ถ้าตราบใดนโยบายนั้นยังไม่ได้รับการแก้ไข ผู้บริหารต้องปฏิบัติตามหรือไม่ก็ลาออกจากตำแหน่งไป

7) คณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาจะไม่ให้ความเห็นชอบนโยบายหรือโปรแกรมการศึกษาใด จนกว่าจะมีการศึกษาวิจัยอย่างรอบคอบ ซึ่งการศึกษาวิจัยดังกล่าวอาจจะเกี่ยวกับผู้บริหาร ครูอาจารย์ ประชาชน และบุคคลอื่นๆ ตามความเหมาะสม

8) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับบุคลากรประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นไปฉันท์มิตร ผู้บริหารสถานศึกษาควรเป็นทีมงานที่มีประสิทธิภาพของบุคลากรสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3.10 หน่วยงานสนับสนุนการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

นอกจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้วหน่วยงานทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่การศึกษา แต่สังกัดส่วนการศึกษาของมลรัฐ คือ หน่วยงานกลางเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนงานการจัดและให้บริการการศึกษาของเขตพื้นที่ หน่วยงานกลางดังกล่าวนี้อาจมีชื่อแตกต่างกันไป แต่ภารกิจหลัก คือ การประสานงานและให้ความช่วยเหลือแก่เขตพื้นที่การศึกษาในการบริหารและให้บริการทางการศึกษา Morphet, Johns and Reller (1982) กล่าวว่าในระยะแรกนั้น หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนงานการศึกษาดังกล่าว ต่อมาเมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแยกตัวอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาของตนเองแล้ว สำนักการศึกษามลรัฐได้ตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาทำหน้าที่แทนหน่วยงานการปกครอง ซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าวในช่วงต้น แต่ไม่ค่อยได้รับความนิยมเท่าที่ควร จนกระทั่งมลรัฐนิวยอร์กได้ตั้งคณะกรรมการประสานการให้บริการทางการศึกษา มีชื่อภาษาอังกฤษว่า Boards of Cooperation Service หรือ BOCES ขึ้นในปี 1948 แนวคิดดังกล่าว ได้รับความนิยมในหลายมลรัฐในเวลาต่อมา หลักสำคัญของคณะกรรมการกลางประสานการให้บริการทางการศึกษา ดังกล่าว มีดังนี้ Morphet, Johns and Reller (1982)

1. หน่วยงานดังกล่าวสังกัดสำนักงานการศึกษาของมลรัฐ
2. เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
3. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาของมลรัฐทุกหน่วย เป็นเครือข่ายของระบบการบริหารทางการศึกษาเดียวกัน
4. การใช้บริการจากหน่วยประสานการให้บริการการศึกษาดังกล่าวเป็นไปโดยอิสระของแต่ละหน่วยงาน

ระบบการศึกษา

การศึกษาในสหรัฐอเมริกา แต่ละรัฐจะควบคุมคุณภาพการเรียนการสอน และวางแผนการศึกษาของตนเองโดยไม่ขึ้นกับรัฐบาลกลาง ทุกรัฐจะมีหน่วยงาน การศึกษาคล้ายกระทรวงศึกษาธิการ คอยกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ แนะนำเงิน งบประมาณอุดหนุนให้โรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัยจากเงินภาษี ที่เก็บได้จากประชาชนในแต่ละรัฐ การศึกษาภาคบังคับนักเรียนอเมริกัน ทุกคนจะเรียนฟรีไม่ว่าจะอยู่ที่รัฐใด จนจบชั้น มัธยมศึกษา หรือ Grade 12 ส่วนการเรียนในระดับมหาวิทยาลัยจะมีข้อแตกต่าง กล่าวคือ ถ้านักเรียน ที่มีถิ่นฐานในรัฐหนึ่ง จะข้ามมาศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัยอีกรัฐหนึ่ง จะต้องเสียค่าเล่าเรียนแพงขึ้น ที่เรียกว่า Out of States Tuition และถ้านักศึกษามาจากประเทศอื่น จะต้องเสียค่าเล่าเรียนมากกว่าขึ้นไปอีก สำหรับระบบการศึกษาของอเมริกา จะเริ่มตั้งแต่ระดับประถมศึกษา แต่ทั้งนี้ผู้เรียนจะต้องได้รับการเตรียมความพร้อมในระดับอนุบาลก่อนที่จะเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งสามารถสรุปการจัดการศึกษาของอเมริกาได้ดังนี้

1. ระดับอนุบาล (Kindergarten) ชีวิตการเรียนของเด็กอเมริกัน เริ่มต้นด้วยโรงเรียนเตรียมอนุบาล หรือโรงเรียนอนุบาล ตั้งแต่อายุประมาณ 3 ขวบ

2. ระดับประถมศึกษา (Elementary School) เด็กอเมริกันจะเข้าเริ่มเรียนอย่างจริงจังเมื่ออายุ 6 ขวบบริบูรณ์ คือเข้าเรียนในชั้น Grade 1 ระบบการศึกษาของประเทศอเมริกา จะจัดแบ่งออกเป็น Grade 1 ถึง Grade 12 ซึ่งโดยหลักการแล้ว จะจัดแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงที่ 1 คือ Grade 1 ถึง Grade 6 หรือระดับประถมศึกษา (Elementary School)

3. ระดับมัธยมศึกษา (Junior High Schools/ High Schools) ช่วงที่ 2 คือ Grade 7 และ Grade 8 หรือระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (Junior High Schools) และช่วงที่ 3 คือ Grade 9 ถึง Grade 12 เป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (Senior High School) โดยทั่วไปสำหรับเด็กที่เข้าเริ่มเรียนตามปกติ และเรียนต่อเนื่องไปโดยไม่ขาดตอน จะสำเร็จการศึกษา Grade 12 เมื่อ อายุประมาณ 18 ปี ซึ่งนับว่าสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย นักเรียนในระดับ นี้ต้องเรียนวิชาพื้นฐานคือ ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา และอาจต้องเรียนภาษาต่างชาติหรือพลศึกษาด้วย

4. ระดับอุดมศึกษา (Higher Education) สถาบันระดับอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกามีมากกว่า 3,000 แห่ง ทั้งของรัฐ และเอกชน โดยสถาบันในระดับอุดมศึกษา จะแยกออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

4.1 วิทยาลัยแบบ 2 ปี หรือวิทยาลัยชุมชน (Junior Colleges และ Community Colleges) นักศึกษาที่เรียนในวิทยาลัย Junior และ Community Colleges สามารถ เลือกเรียนได้ใน 2 หลักสูตร คือ

4.1.1 Transfer Track เป็นหลักสูตรที่เป็นวิชาพื้นฐาน 2 ปีแรกของการศึกษาระดับปริญญาตรี โดยนักศึกษาจะลงเรียน รายวิชาบังคับ (General Education Requirements) เป็นเวลา 2 ปี จากนั้นนักศึกษาสามารถ โอนหน่วยกิต (Transfer) ไป มหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชนเพื่อศึกษาต่อในระดับปี 3 โดยที่เกรดเฉลี่ยที่นักศึกษาทำได้ในระหว่าง 2 ปีนี้ จะเป็นตัว กำหนดว่านักศึกษาจะได้รับการตอบรับ เข้ามหาวิทยาลัย ที่อยู่ ในอันดับยากง่ายเพียงใด

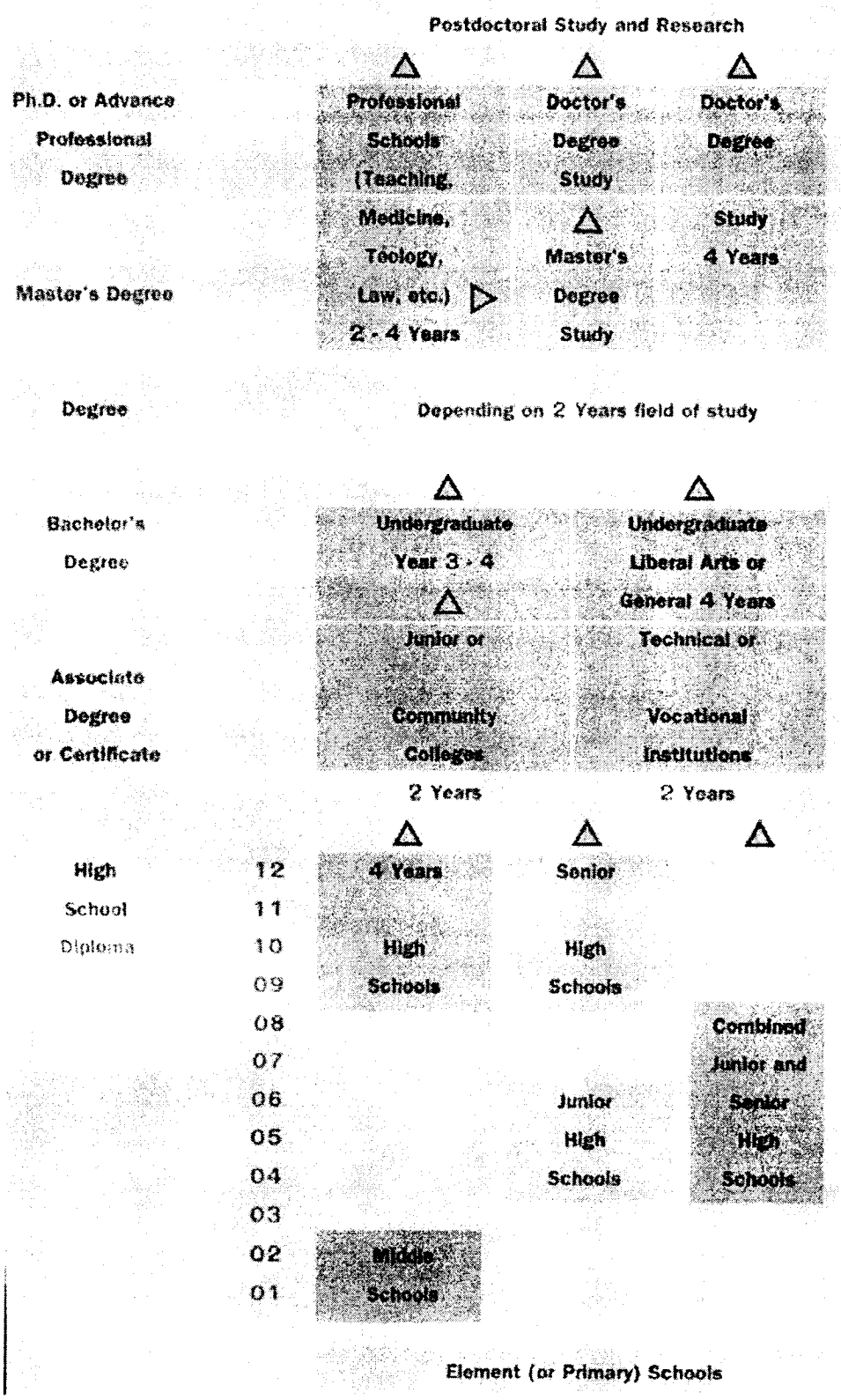
4.1.2 Terminal/Vocational Track เป็นหลักสูตรอนุปริญญาสายวิชาชีพ หลังจาก 2 ปีแล้วนักศึกษาจะได้รับวุฒิอนุปริญญา (Associate Degree) ทางสาขาวิชาที่เลือก อาทิเช่น คอมพิวเตอร์ เลขานุการ เขียนแบบ เป็นต้น

4.2 วิทยาลัย (Colleges) เป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาหลักสูตร 4 ปี เปิดสอนในสาขาวิชาต่าง ๆ วิทยาลัยหลายแห่งเปิดสอน ถึงระดับ ปริญญาโท วุฒิบัตรระดับปริญญาตรีและโทจาก College ทั้งของรัฐ และเอกชนในสหรัฐฯ มีศักดิ์และสิทธิ์เทียบเท่า University ทุกประการ

4.3 มหาวิทยาลัย (University) เป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาที่เปิดสอนระดับปริญญาตรีขึ้นไป มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ จะเปิดสอนจนถึงระดับปริญญาโท และเอกในสาขา ต่าง ๆ

4.4 สถาบันเทคโนโลยี (Institute of Technology) เป็นสถาบันที่เปิด สอนตั้งแต่ระดับปริญญาตรี และอาจเปิดสอนจนถึง ระดับปริญญาโท และเอก สถาบันเทคโนโลยีส่วนใหญ่จะมุ่งเน้น ที่การสอนในสาขา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี

ระบบการศึกษาของประเทศอเมริกา สรุปได้ดังภาพประกอบ 7



ภาพประกอบ 7 ระบบการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

แหล่งที่มา : http:// student. Thaiairline. Com/images/popup/detail_us.jpg /10/10/2550

ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาของประเทศฝรั่งเศส

การบริหารและการจัดการในเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศฝรั่งเศส

การปกครอง ฝรั่งเศสแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 22 เขต (region) ซึ่งแบ่งออกเป็น 96 จังหวัด ในดินแดนฝรั่งเศส (departments metropolitans) ดินแดนในอาณัติ (collectivities territorial) 2 แห่ง คือ Mayotte และ Saint-Pierre-et-Miquelon จังหวัดโพ้นทะเล (departements d' Outre-mer / DOM) 5 แห่ง และอาณานิคม (territories d' Outre-mer / TOM) 3 แห่งซึ่งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ คือ หมู่เกาะ French Polynesia หมู่เกาะ New Caledonia และหมู่เกาะ Wallis and Futuna

ฝรั่งเศสได้สถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปสาธารณรัฐ ตั้งแต่วันที่ 22 กันยายน ค.ศ. 1791 โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ และนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีร่วมกันบริหารประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งได้มีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญถึง 16 ฉบับ และเปลี่ยนสาธารณรัฐ 5 ครั้ง โดยสาธารณรัฐที่ 1 เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1791 สาธารณรัฐที่ 2 เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1848 สาธารณรัฐที่ 3 เริ่มตั้งแต่ ค.ศ.1875 สาธารณรัฐที่ 4 เริ่มตั้งแต่ ค.ศ.1945 และสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งเป็นสาธารณรัฐปัจจุบัน จัดตั้งขึ้นโดยนายพลเดลโกลล์ เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ.1958 ของสาธารณรัฐที่ 5 และได้รับการแก้ไขบางส่วนในปี ค.ศ. 1962)

ประธานาธิบดีจะอยู่ในตำแหน่งได้ครั้งละ 7 ปี และอาจได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีซ้ำอีกกี่ครั้ง ก็ได้ไม่จำกัด อำนาจหลักที่ประธานาธิบดีใช้ได้โดยไม่ต้องมีรัฐธรรมนูญใดมาร่วมลงนามด้วย มีหลายประการ รวมถึง :

- ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
- ประธานาธิบดีมีสิทธิที่จะยุบสภาได้ ซึ่งเป็นมาตรการถ่วงอำนาจของรัฐสภาตามปกติในการปกครองระบอบรัฐสภา
- ประธานาธิบดีมีสิทธิขอประชามติจากประชาชนทั่วประเทศในเรื่องที่เห็นว่าจำเป็นต้องหารือประชาชนโดยตรง การขอประชามติจากประชาชนทั่วประเทศมีลักษณะเป็นทั้งการหารือและขอให้ประชาชนยืนยันความไว้วางใจไปพร้อมๆ กัน ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภา โดยตรงในกรณีที่ประธานาธิบดีและรัฐสภามีความเห็นขัดแย้งกัน

รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา หรือผู้แทนระดับชาติของวงการอาชีพ เช่น ผู้แทนสหพันธ์ กรรมการหรือสหพันธ์นายจ้าง หรือมีตำแหน่งการงานในราชการ หรือประกอบอาชีพอื่นใดไปพร้อมๆกันไม่ได้ วัตถุประสงค์ของข้อห้ามนี้คือเพื่อกันมิให้สมาชิกรัฐสภาและ

พรรคการเมือง ต่างๆ บีบบังคับรัฐบาลด้วยการสร้างความระส่ำระสายโดยหวังตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะการที่ รัฐมนตรีอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งเมื่อใดก็ได้ ย่อมทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่ค่อยกล้าเสี่ยง เพราะถ้าพ้นจากสมาชิกภาพในรัฐสภาไปแล้ว จะกลับเข้าไปเป็นสมาชิกรัฐสภาพได้อีกก็ต่อเมื่อได้ รับการเลือกตั้งใหม่ ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งอาจไม่ได้รับการเลือกตั้งก็ได้ และอย่างน้อย ก็ต้องรอจนกว่าจะมีการเลือกตั้งซ่อมในเขตเลือกตั้งของตน มิฉะนั้น ก็ต้องรอจนกว่าจะถึงการเลือกตั้งใหญ่ทั่วประเทศครั้งต่อไป และในขณะเดียวกันก็มีวัตถุประสงค์ที่จะไม่ให้รัฐมนตรีถือโอกาสใช้อิทธิพลและอำนาจหน้าที่ของตนทางการเมืองแสวงผลประโยชน์ส่วนตัวด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภา ระบบรัฐสภาของฝรั่งเป็นระบบสองสภา อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชนทั่วประเทศ และมีอายุสมาชิกภาพครั้งละ 5 ปี ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากระทำโดยการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัดและผู้แทนของคณะเทศมนตรีของแต่ละท้องถิ่น และมีอายุสมาชิกภาพครั้งละ 9 ปี โดยทุกๆ 3 ปี หนึ่งในสามของจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมดจะพ้นจากสมาชิกภาพ และมีการเลือกตั้งซ่อมใหม่

สถาบันการเมืองที่สำคัญอื่นๆ ได้แก่ คณะมนตรีแห่งรัฐ (Couseil d'Etat) สภารัฐธรรมนูญ (Conseil Constittutionnel) สภาเศรษฐกิจและสังคม (Conseil Economique et Social) ศาลคดีพิพาท (Tribunal des Conflits) ศาลฎีกา (Cour de Cassation) และศาลสาระบัญชี (Cour des Comptes)

การปกครองส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย

1. เขตการปกครองระดับเขต (Régions) รวม 22 เขต ในแต่ละเขตประกอบด้วยกลุ่มจังหวัดตั้งแต่ 2-8 จังหวัด

2. เขตการปกครองระดับจังหวัด (Départments) รวม 101 จังหวัด (เป็นจังหวัดในฝรั่งเศส 96 จังหวัด และจังหวัดโพ้นทะเล 5 จังหวัด)

3. เขตการปกครองระดับท้องถิ่น ได้แก่ เขต (Arrondissements) อำเภอ (Cantons) และตำบลหรือเทศบาล (Communes)

สังคม ศาสนา และวัฒนธรรม

ด้านสังคม ประชากร ฝรั่งเศสมีประชากร 58.4 ล้านคน (ในจำนวนนี้เป็นชาวต่างชาติ 3.6 ล้าน คน และมีผู้ได้รับสัญชาติฝรั่งเศสแล้ว 1.3 ล้าน) มีอัตราการเพิ่มของประชากรร้อยละ 0.3 ประชากรส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 74.3 อาศัยอยู่ในเขตเมือง มีความหนาแน่นของประชากรประมาณ 101.7 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร มีอัตราการว่างงานสูงกว่าร้อยละ 10 หรือประมาณ 3.3 ล้านคน

สังคมฝรั่งเศสเป็นสังคมที่ผสมผสานระหว่างชนหลายชาติหลายภาษา ซึ่งมีพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนฝรั่งเศสมีเชื้อสายผูกพันกันประเทศต่างๆ โดยรอบในยุโรปตะวันตก และยังมีผู้อพยพจากดินแดนที่เคยเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสทั้งจากแอฟริกาและเอเชีย และมีคนต่างด้าวจำนวนมากเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศฝรั่งเศสเป็นการชั่วคราว

ปัจจัยดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาสังคมที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของฝรั่งเศสไม่มากก็น้อย อาทิ ปัญหาการแทรกซึมของต่างชาติ ปัญหาสัญชาติ ปัญหาการเมืองซึ่งมีอัตราสูงและควบคุมได้ยาก โดยเฉพาะปัญหาการก่อการร้าย (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการของชาวต่างประเทศ) และปัญหาการรักษาเอกลักษณ์แห่งชาติของฝรั่งเศส

อย่างไรก็ดี นับว่าโครงสร้างทางสังคมของฝรั่งเศส มีความมั่นคงและมีความเป็นปึกแผ่นอย่างมาก เพราะมีความเป็นเอกภาพด้านภาษฝรั่งเศสมีระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ส่งเสริมเสรีภาพ ประชาธิปไตย และมุ่งพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามปรัชญาของคนชั้นกลางซึ่งมีอิทธิพลสูงสุดในสังคมฝรั่งเศส อนึ่ง ในแง่ของสวัสดิการและการคุ้นครองสังคมนับว่าระบบสวัสดิการสังคม และการประกันสังคมของฝรั่งเศส มีพัฒนาการรุดหน้ามาก โดยรัฐบาลให้ความสำคัญสูงสุดเกี่ยวกับเรื่องนี้ และงบประมาณของรัฐส่วนใหญ่ได้ใช้ไปในการนี้ รวมทั้งการให้การศึกษาแบบให้เปล่า

ด้านศาสนา ชาวฝรั่งเศสส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 77 นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาธอลิค ร้อยละ 1 นับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ ร้อยละ 1 นับถือศาสนายิว และอีกร้อยละ 2 นับถือศาสนาอื่นๆ ซึ่งในจำนวนนี้ส่วนใหญ่เป็นศาสนาอิสลาม และมีผู้ไม่นับถือศาสนาใดเลยอีกร้อยละ 3 ส่วนที่เหลืออีก ร้อยละ 16 ยังไม่ได้สำรวจ

ด้านวัฒนธรรม ภาษา ประชาชนฝรั่งเศสมีภาษาของตนเอง คือ ภาษาฝรั่งเศสซึ่งเป็นภาษาราชการและภาษาที่ใช้ในการระบบการศึกษา และยังเป็นภาษาที่นิยมใช้แพร่หลายทั่วโลกรองจากภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศสมีความภาคภูมิใจในภาษาของตนเป็นอย่างมาก และต้องการส่งเสริมเผยแพร่ภาษาฝรั่งเศสอย่างแข็งขัน ฝรั่งเศสใช้อิทธิพลทางภาษาเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและขยายอิทธิพลของฝรั่งเศสในโลก ดังจะเห็นได้จากนโยบายรวมกลุ่มประเทศที่ใช้ภาษาฝรั่งเศส (francophone)

ศิลปวัฒนธรรม ศิลปวัฒนธรรมของฝรั่งเศสเป็นไปในลักษณะของศิลปวัฒนธรรมรวม เนื่องจากฝรั่งเศสตั้งอยู่ย่านกลางของยุโรปตะวันตก ได้ติดต่อและทำสงครามกับประเทศต่างๆ เกือบทั้งยุโรปมาแล้ว จึงทำให้มีการแลกเปลี่ยนศิลปวัฒนธรรมกับบรรดาประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอยู่เสมอจนเกือบจะแยกไม่ออกว่าสิ่งใดเป็นศิลปวัฒนธรรมเดิมของฝรั่งเศสหรือสิ่งใดเป็น

ของชาติอื่น ฝรั่งเศสเป็นชาติที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ ไว้ได้เป็นอย่างดี และมีกิจกรรมด้านวัฒนธรรมของฝรั่งเศสที่เจริญก้าวหน้ามาก มีขอบข่ายกว้างขวางและขยายตัวอย่างสม่ำเสมอและรวดเร็ว ฝรั่งเศสมีนโยบายสถาปนาความร่วมมือทางวัฒนธรรมกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก

ในแง่ความร่วมมือทางวัฒนธรรมนั้น ฝรั่งเศสมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษด้านการอนุรักษ์มรดก ทางวัฒนธรรม การขุดค้นทางโบราณคดีและการตรวจหาวัตถุโบราณ และการจัดระบบงานพิพิธภัณฑ์

3.1 ระบบการศึกษา (โดยรวม) ปรัชญาการศึกษาของฝรั่งเศสถือว่า การศึกษาเป็นสิทธิของคนฝรั่งเศสทุกคน รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาให้เป็น "การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล" ระบบการศึกษาได้รับการปฏิรูปให้ขยายฐาน จัดเป็นวงจร (cycle) ที่เชื่อมโยงต่อเนื่อง หลากหลายและยืดหยุ่นสูง ไม่เน้นการวัดผลสัมฤทธิ์ในแต่ละชั้นเรียน ทำให้ผู้เรียนมีเวลาปรับตัวและเข้าเรียนต่อในช่วงต่างๆ หรือในแนวทางที่เหมาะสมกับแต่ละบุคคลได้ดี รัฐทุ่มเททรัพยากรและให้บริการพิเศษกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่างๆ และเมื่อประกอบกับการยกเลิกการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยจึงมีผลให้สามารถดึงประชากรมาสู่ระบบการศึกษาเพิ่มขึ้นได้มาก และมีประสิทธิผลดีขึ้นด้วย

โครงสร้างของการศึกษาตั้งแต่เด็กเล็กถึงมัธยม

ระดับ	อายุโดยเฉลี่ย (ปี)	
มัธยมปลาย	17 ชั้นสุดท้าย	
(Lycée)	16 ชั้น 1	
	15 ชั้น 2	
มัธยมต้น	14 ชั้น 3	Orientation Cycle
(Collége)	13 ชั้น 4	
	12 ชั้น 5	Observation Cycle
	11 ชั้น 6	
ประถมศึกษา	10 ชั้นกลาง 2 (cours moyen 2)	
	9 ชั้นกลาง 1 (cours moyen 1)	
	8 ชั้นเบื้องต้น 2 (cours élémentaire 2)	
	7 ชั้นเบื้องต้น 1 (cours élémentaire 1)	
	6 ชั้นเตรียมตัว (cours préparatoire)	
อนุบาล	5 ชั้นเด็กโต (la grande section)	
(Preschool)	4 ชั้นกลาง (la moyenne section)	
	3 ชั้นเด็กเล็ก (la petite section)	

ภาพประกอบ 8 โครงสร้างของการศึกษาตั้งแต่เด็กเล็กถึงมัธยม

แหล่งที่มา : The Education System in France

ระบบการศึกษาในแต่ละชั้นในปัจจุบันมีสาระดังนี้

โรงเรียนอนุบาล (l'école maternelle) ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ให้ความสนใจและเห็นความสำคัญของการศึกษาของเด็กระดับอนุบาลตั้งแต่ต้น ฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกในยุโรปที่มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาระดับนี้ คือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1837 (พ.ศ.2380) (ในขณะที่ประเทศต่อมาคือสเปน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1857 (พ.ศ. 2400) และประเทศยุโรปอื่นๆ เพิ่งมีปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 และในปัจจุบันฝรั่งเศสกับเบลเยี่ยมเป็นเพียง 2 ประเทศในยุโรปตะวันตกที่จัดการศึกษาให้เด็กตั้งแต่อายุ 2 ขวบ (ประเทศอื่นๆ ให้เริ่มตั้งแต่ 3 ขวบ)

รัฐตั้งเป้าหมายสำหรับการศึกษาระดับอนุบาลให้เด็กเล็กใช้ภาษาเป็น พัฒนาบุคลิก โดยอาศัยกิจกรรมที่สร้างสรรค์ ตระหนักรู้ในร่างกายของตนเอง มีทักษะที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่น

โครงสร้างใหม่ของระดับอนุบาล เป็นช่วงหรือวงจร "การเรียนรู้เบื้องต้น" (cycle des apprentissages premiers) จัดเป็น 3 ชั้นเรียน เพื่อให้สามารถจัดเด็กเข้าชั้นให้เหมาะสมกับวุฒิภาวะและความสามารถของเด็ก คือ ชั้นเด็กเล็ก (la petite section) ชั้นเด็กกลาง (la moyenne section) และชั้นเด็กโต (la grande section)

ทั้งนี้ การจัดการเรียนการสอนในระหว่างชั้นต่างๆ จะผสมผสานกัน และการเรียนในชั้นเด็กโต ยังเป็นการเริ่มวงจรหรือช่วง "การเรียนรู้พื้นฐาน" (cycle des apprentissages fondamentaux) ซึ่งเป็นวงจรที่คาบเกี่ยวเลยไปถึง 2 ปีแรกของการเรียนในระดับประถมศึกษาด้วย

โรงเรียนประถมศึกษา (l'école élémentaire) วัตถุประสงค์พื้นฐานของการประถมศึกษา คือ รู้จักการอ่าน เขียน เลขคณิต ให้รู้จักตนเอง รู้จักเวลา สถานที่ และตระหนักรู้สิ่งรอบตัวและสรรพสิ่งในโลกสมัยใหม่ ให้มีการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศเพื่อให้เข้าใจโลก ตลอดจนให้มีพื้นฐานที่ดีสำหรับการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา

การเรียนประถมศึกษาเป็นภาคบังคับ เริ่มตั้งแต่เด็กอายุ 6 ขวบ แบ่งออกเป็น 2 ช่วงหรือวงจร (cycle) ในระยะเวลา 5 ปี คือ

- วงจรที่ 1 "การเรียนรู้พื้นฐาน" (cycle des apprentissages fondamentaux) ประกอบด้วย 2 ชั้นเรียน คือ ชั้นเตรียมประถม (cours préparatoire) และชั้นเบื้องต้น 1 (cours élémentaire 1)
- วงจรที่ 2 "การพัฒนาและเรียนรู้ลึกขึ้น" (cycle des approfondissements) ประกอบด้วย 3 ชั้นเรียน คือ ชั้นเบื้องต้น 2 (cours élémentaire 2) ชั้นกลาง 1 (cours moyen 1) และชั้นกลาง 2 (cours moyen 2)

การเรียนระดับประถมศึกษาให้ความสำคัญกับความสามารถในการใช้ภาษา โดยให้ความสำคัญลำดับแรกกับภาษาฝรั่งเศส ทั้งในด้านการพูดและการเขียน ให้เริ่มหลักสูตรภาษาต่างประเทศได้ไม่เกินสัปดาห์ละ 3 ชั่วโมง ตลอดจนเน้นวิชาคณิตศาสตร์ ความแคล่วคล่องในการใช้มือและอวัยวะต่างๆ การเรียนวิชาพลศึกษา และการศึกษาด้วยตนเอง การเรียนในช่วงการเรียนรู้พื้นฐานมุ่งให้นักเรียนสามารถเรียนรู้ด้วยตัวเองจากกิจกรรมต่างๆ ในชั้นเรียน รู้จักคัดเลือกข่าวสารข้อมูล จดจำ จัดทำ วิเคราะห์เนื้อหา และประเมินได้ด้วยตนเอง ส่วนการเรียนและกิจกรรมทุกอย่างในช่วงการพัฒนาและเรียนรู้ลึกขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นกลาง 1 และ 2 ซึ่งเป็น 2 ปีสุดท้ายของช่วงนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะเสริมสร้างการพัฒนาไปสู่การเรียนรู้ที่มีขั้นตอนแบบแผน

การเรียนในแต่ละช่วง เด็กสามารถใช้เวลามากกว่าหรือน้อยกว่าที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของเด็กแต่ละคน โดยปกติเด็กจะถูกจัดให้เข้าเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในเขตเดียวกับบ้านพัก แต่สำหรับบริเวณที่มีผู้คนอยู่อาศัยน้อย เช่นพื้นที่ภูเขาหรือชนบท จะมีการจัดกลุ่มโรงเรียนใหม่ตามความเหมาะสมของแต่ละท้องที่ เช่น ให้โรงเรียนหนึ่งรับนักเรียนจากหลายๆ เขตเทศบาล หรือจัดชั้นเรียนเสียใหม่ให้เป็นกลุ่มตามความจำเป็น

ระดับมัธยมศึกษา การมัธยมศึกษาผ่านการปฏิรูปมายาวนาน โดยเริ่มจากกฎหมายแฟร์รีดังที่กล่าวข้างต้น และต่อมากฎหมาย Astier (27 กรกฎาคม ค.ศ.1919 – ค.ศ. 2462) กำหนดให้เป็นการศึกษาแบบให้เปล่าและยืดภาคบังคับออกไปจนถึงอายุ 14 ปี จากนั้นมีการปฏิรูปของ Jean Zay ในปี ค.ศ.1936 (พ.ศ.2479) ทำให้ทุกคนสามารถเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาได้จากเดิมที่เคยสงวนไว้ให้เฉพาะกลุ่มชนชั้นนำในสังคม (élite) การปฏิรูปของ Berthoin ในปี ค.ศ.1959 (พ.ศ. 2502) ยืดภาคบังคับออกไปจนถึงอายุ 16 ปี และปรับเปลี่ยนโครงสร้างและหลักสูตรของระดับมัธยมศึกษา ทำให้มีผู้เข้าสู่การเรียนระดับนี้มากขึ้น

ในปี ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2506) มีกฎหมาย Fouchet เกี่ยวกับการตั้งระบบโรงเรียนแบบใหม่ คือโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นหรือ college ซึ่งได้รับการปรับปรุงสถานะในปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ.2518) โดยกฎหมาย Haby การปฏิรูปครั้งต่อมาใน ปี ค.ศ. 1985 (พ.ศ.2528) พัฒนาหลักสูตรเทคโนโลยีและวิชาชีพให้ทันสมัยและสอดคล้องกับความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมและกฎหมาย 5 ปีที่ออกใช้ใน ปี ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) ให้มีการฝึกงาน ซึ่งช่วยให้การเรียนมัธยมศึกษาสอดประสานกับการประกอบวิชาชีพได้ดีขึ้น

โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น (collége) การเรียนในระดับมัธยมศึกษาเริ่มจากโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเรียกว่า college ซึ่งตั้งตามกฎหมายฉบับวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1975 (พ.ศ.2518) collége มีประมาณ 7,000 แห่ง และร้อยละ 80 เป็นของรัฐบาล มาตรฐานของอายุนักเรียนในระดับนี้คือ 11-15 ปี โดยเริ่มเข้าเรียนไม่เกิน 12 ปี

การเรียนในระดับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ ให้นักเรียนจำนวนมากที่สุดมีความรู้ทั่วไปเพียงพอที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น หรือมิฉะนั้นต้องให้นักเรียนทุกคนมีความรู้พื้นฐานทั่วไปเป็นอย่างต่ำและเริ่มต้นการฝึกงานอาชีพ เพื่อให้นักเรียนสามารถปรับตัวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้อย่างปกติสุข จึงให้เรียนวิชาพื้นฐานที่เรียนมาจากชั้นประถมศึกษาให้ลึกซึ้งขึ้นรวมทั้งวิชาพลเมืองศึกษาแนวใหม่ ให้นักเรียนรู้จักใช้ความสังเกตและเหตุผล ส่งเสริมให้ใช้ภาษาได้ดีขึ้นและฝึกฝนภาษาต่างประเทศ 2 ภาษา (โดยฝึกใช้ภาษาต่างประเทศหนึ่งทุกวันและเริ่มเรียนภาษาที่ 2) เพื่อเน้นการเรียนภาษาต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง และเริ่มปูพื้นฐาน สู่การเรียนในสายวิชาชีพและเทคโนโลยี นอกจากนั้น ยังให้ความสำคัญกับการจัดการสอนเสริมแก่นักเรียน

และการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อช่วยผู้มีปัญหาทางการเรียน มีการฝึกให้นักเรียนรู้จักการศึกษาหรือทำงานด้วยตัวเองภายใต้การดูแลของครู มีการแนะแนวการศึกษา และจัดชั้นเรียนพิเศษ เช่น ด้านเกษตรกรรม รวมทั้งจัดศูนย์ฝึกอบรมต่างๆ สำหรับนักเรียนอายุ 14 ปี เพื่อให้นักเรียนเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง

ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นใช้เวลาเรียน 4 ปี จากชั้น 6 ถึงชั้น 3 เดิมแบ่งเป็น 2 ช่วงหรือวงจร ใช้เวลาช่วงละ 2 ปี แต่ตั้งแต่ปีการศึกษา 1995/1996 (พ.ศ.2538/2539) กระทรวงศึกษาธิการให้ปรับเปลี่ยนเป็น 3 ช่วงในเวลา 4 ปีเท่าเดิม คือ

1. ช่วงสังเกตการณ์และปรับตัว (cycle d' observation et adaptation) ในชั้น 6 เป็นช่วงต้นสำหรับสังเกตการณ์และปรับตัว นักเรียนทุกคนจะเรียนเหมือนกันหมดในช่วงนี้

2. ช่วงเสริมสร้างหรือช่วงกลาง (cycle central/cycle de consolidation) ในชั้น 5 และชั้น 4 เป็นช่วงที่มุ่งสร้างเสริมศักยภาพและความสำเร็จในการเรียนรู้ของนักเรียน ในชั้น 4 นักเรียนจะเริ่มตัดสินใจว่าจะเลือกเรียนสายสามัญหรืออาชีวศึกษา

3. ช่วงแนะแนว (cycle d'orientation) ในชั้น 3 เป็นช่วงปรับเปลี่ยนทิศทาง หรือเป็นชั้นปีที่นักเรียนต้องเลือกแนวทางของตนเอง ว่าจะเลือกเรียนสายสามัญ สายเทคโนโลยี หรือสายวิชาชีพ ในบางโรงเรียนจะจัดชั้นเรียนพิเศษ เช่น เรียนดนตรี กีฬา ภาษา และ "ชั้นบูรณาการ – integration" ซึ่งเป็นการช่วยให้นักเรียนได้ประสานเชื่อมต่อกับโลกภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโลกของการทำงานและอาชีพ ชั้น 3 จึงเป็นการเตรียมให้นักเรียนที่มีความมุ่งหมายจะเลือกเส้นทางอาชีวศึกษาได้มีโอกาสฝึกงานและเริ่มเข้าสู่โลกของการทำงานด้วย ในการจัดชั้นเรียนด้านเทคโนโลยีจะเน้นที่ 3 สาขาวิชาคือ เครื่องกล อีเล็กทรอนิกส์และอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ และเศรษฐศาสตร์และวิทยาการการจัดการ

การให้วุฒิบัตร และการเรียนต่อ นักเรียนส่วนใหญ่ที่จบชั้น 3 จะได้รับวุฒิบัตรระดับ Brevet และสามารถเลือกเรียนต่อได้ 2 ทาง คือ เรียนต่อในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย (lycée) สายสามัญ (ชั้น 2) หรือโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย (lycée) สายอาชีวศึกษาในชั้น "เตรียมสำหรับวุฒิบัตร BEP" (Brevet d'études Professionnelles) หรือชั้น "เตรียมสำหรับวุฒิบัตร CAP" (Certificat d' Aptitude Prefessionnelles)

โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย (lycee) มีวัตถุประสงค์ให้นักเรียนสามารถบรรลุแผนการเรียนที่ตนเองเป็นผู้วาง การศึกษาในช่วงนี้จะเน้นการศึกษาด้วยตนเอง การใช้เหตุผล การตัดสินใจ การทำงานเป็นทีม การมีความรับผิดชอบ โรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเรียกว่า ลีเซ่ (lycée) แบ่งเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย สายสามัญและ / หรือเทคโนโลยี และโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ

โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและ/หรือเทคโนโลยี (lycée d' enseignement général/technologique – LEGT) เตรียมการศึกษาสำหรับการเรียนให้ได้ประกาศนียบัตรระดับ Brevet de technicien และระดับ Baccalauréat (ซึ่งแยกเป็น Baccalauréat สายสามัญ Baccalauréat สายเทคโนโลยี) ส่วนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ (lycée professionnel) เตรียมให้การศึกษาและความพร้อมในสายอาชีพ ซึ่งจะได้ประกาศนียบัตรทางวิชาชีพหลายระดับ แล้วแต่จำนวนปีที่เรียนและความเข้มข้นในการฝึกงาน

ฝรั่งเศสมีเป้าหมายให้นักเรียนจบถึงระดับ Baccalauréat ให้ได้มากที่สุด โดยตั้งเป้าว่าภายในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ให้เด็กฝรั่งเศสจบการศึกษาถึงระดับนี้ร้อยละ 80 ของกลุ่มอายุ จากที่มีเพียงร้อยละ 10 ในช่วงทศวรรษ 1950 ร้อยละ 30 ในช่วงทศวรรษ 1980 และร้อยละ 75 ในปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ.2538)

โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและ / หรือเทคโนโลยี (LEGT) จัดการเรียนเป็น 2 ช่วง คือ

1. ช่วงการตัดสินใจ (cycle de détermination) ระยะเวลาเรียน 1 ปี สำหรับการเรียนวิชาพื้นฐาน นักเรียนทุกคนจะเรียนเหมือนกัน

2. ช่วงสุดท้าย (cycle terminal) ระยะเวลาเรียน 2 ปี เป็นการเลือกเรียนในกลุ่มวิชาที่นักเรียนสนใจ ซึ่งมีให้เลือกคือ

- ในสายสามัญ มี 3 กลุ่มวิชา ได้แก่ กลุ่มเศรษฐศาสตร์และสังคม (ES) กลุ่มวรรณคดี (L) และกลุ่มวิทยาศาสตร์ (S) จบแล้วได้รับประกาศนียบัตร Baccalauréat général ซึ่งสามารถเข้าเรียนมหาวิทยาลัยได้

- ในสายเทคโนโลยี มี 4 กลุ่มวิชา ได้แก่ กลุ่มวิทยาศาสตร์และเวชศาสตร์สังคม (SMS) กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอุตสาหกรรม (STI) กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางบริหารธุรกิจ (STT) และกลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ (STL) จบแล้วได้ประกาศนียบัตร Baccalauréat Technicien หรือ Brevet du Technicien ซึ่งสามารถเข้าเรียนต่อในสถาบันเทคโนโลยีของมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้

โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ (lycée professionnel) เริ่มการเรียนในชั้น 2 จัดการเรียนเป็นช่วงวิชาชีพหลากหลายรูปแบบ และให้วุฒิบัตรเป็นระยะๆ ในหลายระดับตามจำนวนปีที่เรียนและความเข้มข้นในการฝึกงาน

ชั้น 2 เป็นการเรียน "เตรียมประกาศนียบัตร" (Bervet d' Etudes Professionnelles) หรือ "เตรียมประกาศนียบัตร CAP" (Certificat d' Aptitude Professionnelle) ซึ่งใช้เวลาเรียนเพียง 2 ปี (BEP หรือ CAP ต่างกันที่ BEP ต้องมีการฝึกงานมากกว่า) นอกจากนั้น ในชั้น 2 ของ บางโรงเรียนยังจัดชั้นพิเศษ (seconde spécifique) สำหรับวิชาชีพเช่น การทำแก้ว การพิมพ์ ดนตรี การโรงแรม ฯลฯ

โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ ยังมีหลักสูตร 4 ปีสำหรับผู้ที่ต้องการประกาศนียบัตร Baccalauréat Professionnel ซึ่งสามารถศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้

นอกจากนั้น ยังมีทางเลือกของการเรียนและการเรียนต่อในด้านวิชาชีพอีก เช่น ผู้ที่จบระดับ BEP และ CAP ในชั้นที่ 1 แล้ว อาจไปเรียนต่อในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและเทคโนโลยี เพื่อรับ Baccalauréat Technicien หรื Brevet du Technicien ได้ และสามารถเรียนต่อในสายดังกล่าวโดยผ่านทางชั้นพิเศษที่เรียกว่า ชั้นปรับตัวในชั้น 1 (première d' adaptation)

โรงเรียนฯ ยังเปิดโอกาสให้เยาวชนที่ออกจากระบบการศึกษาโดยไม่มีวุฒิได้เข้าสู่สายวิชาชีพโดยไม่จำเป็น ต้องเริ่มเรียนตั้งแต่ปีแรกของหลักสูตร และเน้นการส่งเสริมความรู้จากการฝึกอบรมในสาขาวิชาชีพต่างๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วย งาน การจ้างงาน และการเรียนการสอนวิชาชีพกำหนดไว้ โดยการประสานกับภาคธุรกิจและท้องถิ่น (วิสาหกิจทุกแห่งต้องจ่ายภาษีสำหรับการฝึกงานโดยเฉพาะ วิสาหกิจที่มีการจ้างงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปต้องจ่ายเงินร้อยละ 0.3 – 1.1 ของค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าจ้างและเงินเดือนประจำปีมาสมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกงานด้วย)

โรงเรียนเอกชน ประมาณร้อยละ 17 ของนักเรียนจากระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย (หรือแยกได้เป็นร้อยละ 12.1 ในระดับประถมศึกษา และร้อยละ 19.3 ในระดับมัธยมศึกษา) เรียนในโรงเรียนเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่หรือร้อยละ 95 เป็นโรงเรียนของศาสนา (Catholic) โรงเรียนเอกชนส่วนมากทำสัญญากับรัฐ เพื่อรับเงินช่วยเหลือในการดำเนินการส่วนหนึ่งรวมทั้งเงินเดือนครู โรงเรียนเอกชนต้องจัดการเรียนการสอนเหมือนโรงเรียนของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น และต้องให้รัฐเข้ามาตรวจสอบได้ นักเรียนที่เรียนในโรงเรียนเอกชนต้องจ่าย ค่าเล่าเรียนเอง

การจัดการศึกษาพิเศษ

1. เขตการศึกษาพิเศษ (ZEP – Zones d'éducation prioritaire)

เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความล้มเหลวในการศึกษาที่มีสาเหตุมาจากปัญหาทางสังคม ฝรั่งเศสได้จัดกลุ่มเขตการศึกษาพิเศษ หรือ ZEP –Zones d'éducation prioritaire ขึ้นเพื่อเป็น การรวมกลุ่ม

โรงเรียนในเขต ZEP ช่วยแก้ปัญหาการศึกษาให้เด็กโดยวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา เพื่อหามาตรการแก้ไขที่เหมาะสม มาตรการสำคัญที่มักนำมาใช้คือ การฝึกฝนการอ่าน การทำสัญญาความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงานทางวิชาการเพื่อจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติม การฝึกอบรมครูเฉพาะทาง และกำหนดมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมครูผู้สอน

ZEP จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ ปี ค.ศ.1982 (พ.ศ.2525) และจนถึงปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ.2540) จัดตั้งได้ 558 เขต โดยมีสถาบันระดับต่างๆ เข้ามามีส่วนถึง 6,176 แห่ง ซึ่งเป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษา 5,534 แห่งหรือร้อยละ 12.4 ของโรงเรียนระดับประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น 716 แห่งหรือร้อยละ 14.9 โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ 92 แห่งหรือร้อยละ 7.4 และโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ 34 แห่งหรือร้อยละ 2.4 โดยรวมแล้ว ZEP สามารถทำประโยชน์ให้กับนักเรียนได้กว่าล้านคนจนถึงปัจจุบัน

3.2. การจัดการศึกษาพิเศษแบบอื่นๆ มีอาทิ

การเปิดชั้นพิเศษให้เด็กพิการได้เรียนร่วมกับเด็กปกติ (class d'intégration scolaire) จัดในโรงเรียนประถมศึกษา โดยกำหนดจำนวนสูงสุดของเด็กพิการไว้ชั้นละไม่เกิน 12 คน

ในระดับมัธยมศึกษา ได้ปรับเปลี่ยนแผนการศึกษาพิเศษสำหรับเด็กที่มีปัญหาการเรียนมาเป็นแผนพัฒนาการเรียนการสอนวิชาสามัญและวิชาชีพ (sections d'éducation spécialisées) เพื่อช่วยให้นักเรียนกำหนดแผนการประกอบวิชาชีพและการศึกษาในหลักสูตรประกาศนียบัตร CAP (Certificat d' Aptitude Professionnel) และที่สำคัญคือ ขยายเวลาให้นักเรียนในแผนกนี้ได้เรียน จนถึงอายุ 18 ปี

ระดับมหาวิทยาลัย การอุดมศึกษาตามที่กำหนดโดยกฎหมายฉบับวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 (พ.ศ.2527) หรือกฎหมายซาวารี (La loi Savary) คือ การศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาทั้งหมดรวมทั้งสถาบันการศึกษาพิเศษต่างนอกมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาพิเศษที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงต่างๆ วิทยาลัยครู สถาบันการศึกษาชั้นสูงที่มีลักษณะเฉพาะของฝรั่งเศสที่เรียกว่า "Grande Ecole" และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ

กฎหมายซาวารียังกำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้ทบวงมหาวิทยาลัยรวมทั้งการจัดองค์กรการดำเนินและบริหารงาน

พันธกิจของการอุดมศึกษารวมถึง การให้การศึกษาต่อเนื่อง การทำการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ การเผยแพร่วัฒนธรรมและข้อมูลข่าวสารด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ

การเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยหลักการแล้วจะไม่มีมาตรการคัดเลือก ทุกคนที่ได้รับประกาศนียบัตร Baccalauréat หรือเทียบเท่าสามารถเข้าเรียนได้ ทั้งนี้ ยกเว้นในบางสาขาวิชา เช่น แพทยศาสตร์ ทันตแพทย์ เภสัชศาสตร์ และในบางสถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการศึกษาพิเศษต่างๆ สถาบันของเอกชน และ Grande Ecole ซึ่งมีชั้นเรียนพิเศษสำหรับเตรียมตัวเข้าเรียนอีกต่อหนึ่ง (CPGE)

การเรียนในระดับอุดมศึกษาแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. การศึกษาระยะสั้น ใช้เวลา 2-3 ปี และเน้นวิชาชีพ การศึกษาประเภทนี้จัดในโรงเรียนมัธยมศึกษา ตอนปลายบางแห่ง และในสถาบันเทคโนโลยีของมหาวิทยาลัย (IUT – Institut Universitaire de technologie)

2. การศึกษาระยะยาวในมหาวิทยาลัย ทำปริญญาตรี โท เอก ใช้เวลา 3-9 ปี

3. การศึกษาในสถาบันศึกษาชั้นสูง "Grande Ecole" ซึ่งเป็นสถาบันศึกษาที่มีลักษณะเฉพาะตัวของฝรั่งเศส และมีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 กระทรวงต่างๆ ได้จัดตั้ง Grande Ecole ของตนเองขึ้นสำหรับแต่ละด้าน

อีกนัยหนึ่ง การเรียนแบ่งออกเป็นช่วงหรือวงจร (cycle) ระยะสั้นและระยะยาว คือ

วงจรหรือช่วงที่ 1 เป็นการศึกษาระยะสั้นในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ใช้เวลา 2 ปี ให้สามารถจบออกไปทำงานได้ทันทีหรือเป็นพื้นฐานสำหรับเรียนต่อ โดยจะได้รับวุฒิบัตร คือ

1. ประกาศนียบัตรสำหรับการศึกษาทั่วไปมหาวิทยาลัย คือ DEUG (Diplôme d'études universitaires générales) หรือ DEUST (Diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques)

2. ประกาศนียบัตร DUT (Diplôme Universitaire de Technologie) สำหรับการศึกษาจากสถาบันเทคโนโลยีของมหาวิทยาลัย (IUT)

3. ประกาศนียบัตร BTS (Brevet de technicien supérieure) สำหรับการศึกษาเทคโนโลยีแผนกพิเศษสำหรับเทคโนโลยีในโรงเรียน มัธยมศึกษาตอนปลายบางแห่ง (STS – Section de techniciens supérieures)

ทั้งนี้ไม่ว่าจะเลือกเรียนสาขาใด นักศึกษาจะต้องเรียนคอมพิวเตอร์ ภาษาต่างประเทศอย่างน้อย 1 ภาษา

วงจรที่ 2 เป็นการศึกษาระยะยาวในเวลา 2 ปีขึ้นไป เป็นการศึกษาทางวิชาการทั่วไป หรือทางเทคโนโลยีหรือวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะนำไปสู่การประกอบวิชาชีพได้ การศึกษาในวงจรนี้มีได้หลายรูปแบบ แล้วแต่สาขาวิชาและระยะเวลาที่เรียน ซึ่งจะได้รับวุฒิบัตรต่างๆ กัน เช่น DEUG+1 ปี DEUG+2 ปี หรือ DEUG+3 ปี

การเรียนในสาขาวิชาสามัญจะได้รับวุฒิบัตร Master (อาจเทียบเท่าปริญญาตรี) ในปีที่ 4 (เท่ากับ DEUG+2 หรือ BAC+4)

วงจรที่ 3 เป็นการศึกษาระดับสูงเฉพาะทาง และระดับสูงกว่าปริญญาตรี รับผู้ที่ได้วุฒิบัตรระดับ Mastrise หรือเทียมเท่าแล้ว คือ

1. วุฒิบัตร DESS (Diplôme d' etudes supérieures spécialisées) เป็นการศึกษาสายอาชีพ ใช้เวลาเรียน 1 ปี และต้องผ่านการฝึกงานในโรงงาน / บริษัท

2. วุฒิบัตร DEA (Diplôme d'études approfondies) เป็นการฝึกงานและทำวิจัย ใช้เวลาเรียน 1 ปี และสามารถต่ออีก 3-4 ปีเพื่อทำปริญญาเอกได้

3. วุฒิบัตร DRT (Diplôme de recherche et technologie) เน้นการค้นคว้าและทำวิจัยเพื่อสร้างนวัตกรรมทางเทคโนโลยี ใช้เวลาเรียน 1 ½ - 2 ปี เป็นหลักสูตรที่เริ่มในปี ค.ศ. 1993 (พ.ศ.2536)

นอกจากนั้น การเรียนในสาขาวิชาพิเศษอื่นๆ จะมีระบบและเวลาที่ต่างกันออกไป อาทิ แพทย์ เรียนระดับ BAC+8 ปี ทันตแพทย์ เรียนระดับ BAC+5 ปี เภสัชกรรมเรียนระดับ BAC+6 ปี แพทย์เฉพาะทางเรียนระดับ BAC+10 หรือ 11 ปี

การบริหารการศึกษาของฝรั่งเศส : งบประมาณ

ฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในประเทศที่ทุ่มเททรัพยากรให้กับการศึกษาในสัดส่วนที่สูง คือ ประมาณร้อยละ 7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 และประมาณร้อยละ 6 ในช่วง ทศวรรษที่ 1990 และ 1980 ซึ่งสามารถเปรียบเทียบกับอัตราการจัดสรรค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของประเทศอื่นๆ (ในปี ค.ศ. 1993) ได้คือ เดนมาร์ก 8.8% ฟินแลนด์ 7.9% สหรัฐฯ 6.9% ฝรั่งเศส 6.3% เยอรมัน 6.1% เนเธอร์แลนด์ 5.5% สเปน 5.4% อิตาลี 5.2% และญี่ปุ่น 4.9%

งบประมาณสำหรับการศึกษาถูกจัดสรรไปเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาในระดับต่างๆ ในสัดส่วนที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก คือ ประถมศึกษา ได้รับประมาณร้อยละ 27 ของงบประมาณทั้งหมด มัธยมศึกษาได้รับร้อยละ 44 อุดมศึกษาร้อยละ 17 และการศึกษาพิเศษและการศึกษาต่อเนื่องร้อยละ 12

สำหรับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาเป็นค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ นั้น มี อัตราส่วนที่ไม่แตกต่างกันมากเช่นกัน ดังตัวอย่างการแบ่งหมวดหมู่ค่าใช้จ่ายสำหรับปี ค.ศ.1996 (พ.ศ.2539) คือ ค่าเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินบำนาญ ร้อยละ 76 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ จัดการศึกษาร้อยละ 16 และเงินลงทุน (เช่น การสร้างอาคารสถานที่) ร้อยละ 8

หลังจากการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา การแบ่งความรับผิดชอบในด้านงบประมาณสำหรับการศึกษามีหลักการโดยสรุป คือ รัฐยังเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการศึกษาและค่าจ้าง เงินเดือนของบุคลากรทางการศึกษาแทบทั้งหมด โดยโอนเงินให้องค์กรท้องถิ่นไปดำเนินการ และองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบจัดหางบประมาณในส่วนของการจัดสร้าง ซ่อม แซมสถานศึกษา และค่าดำเนินการในส่วนที่เหลือสำหรับสถานศึกษาในเขตความรับผิดชอบของตน ซึ่งได้มาจากการ จัดเก็บภาษีในท้องถิ่นและแหล่งอื่นๆ อาทิ เงินอุดหนุนจากภาคธุรกิจและผู้ปกครอง

ความรับผิดชอบขององค์กรท้องถิ่น คือ เขตเป็นผู้รับผิดชอบระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนเพื่อการศึกษาพิเศษ และรับผิดชอบระดับอุดมศึกษาร่วมกับรัฐในอัตราส่วน 50:50 จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบระดับประถมศึกษาและอนุบาล

สำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดการฝึกงานให้นักเรียนนักศึกษานั้นได้มาจากเงินงบประมาณจากรัฐ ในรูปของกองทุนสำหรับการฝึกงานในท้องถิ่น และจากภาษีการฝึกงานที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายในอัตราร้อยละ 0.3 – 1.1 ของค่าเงินเดือนทั้งหมดที่วิสาหกิจแต่ละแห่งจ่ายไปในแต่ละปี และจากแหล่งรายได้ของท้องถิ่นเอง และพบว่า สัดส่วนของงบประมาณจากรัฐ จากท้องถิ่น และจากแหล่งอื่นๆ ไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 (พ.ศ.2525) แล้วก็ตาม

ในขณะที่กระทรวงการศึกษาแห่งชาติฯ เป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาสูงที่สุดในบรรดาหน่วยงานของรัฐบาล ในส่วนท้องถิ่นนั้น เทศบาลเป็นผู้แบกรับภาระดังกล่าวมากที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 12 (ร้อยละ 12.4 ในปี 1997) ในจำนวนนี้ เทศบาลนำไปใช้จ่ายเป็นเงินลงทุนสำหรับการก่อสร้าง ซ่อมแซมอาคารสถานที่ และเงินเดือน ค่าจ้างของบุคลากรที่ไม่ใช่ครู และที่กระทรวงการศึกษาฯ ไม่ได้รับผิดชอบ (ฝรั่งเศสมีบุคลากรทางการศึกษา

ประมาณ 1.5 ล้านคน ซึ่งกระทรวงการศึกษาฯ รับผิดชอบเงินเดือนและค่าจ้างประมาณให้มากกว่า 1.2 ล้านคน ซึ่งกระทรวงการศึกษาฯ รับผิดชอบเงินเดือนและค่าจ้างประมาณให้มากกว่า 1.2 ล้านคน)

ในส่วนของจำนวนงบประมาณสำหรับการศึกษานั้นมีข้อน่าสังเกตว่า ก่อนการกระจายอำนาจการศึกษา ฝรั่งเศสให้งบประมาณการศึกษาประมาณปีละ 400 ล้านฟรังค์ (เทียบเป็นราคา ปี ค.ศ.1997) และเพิ่มขึ้นเป็นลำดับจนประมาณปีละเกือบ 600 ล้านฟรังค์ ในปี ค.ศ. 1997

3.3 โครงสร้างการจัดการศึกษา (โดยรวม)

การแบ่งความรับผิดชอบในภาพรวม รัฐบาลฝรั่งเศสเป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษา และดูแลให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ รัฐบาลอาศัยกรอบกฎหมายที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในการจัดวางหลักการทั่วไปในการบริหารระบบการศึกษา

รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องการศึกษาโดยตรง ได้แก่ รัฐมนตรีการศึกษาแห่งชาติ การวิจัยและเทคโนโลยี (Ministre de l'éducation nationale, de la recherché et de la technologie) ซึ่งดูแลรับผิดชอบการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ส่วนในระดับอุดมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีการอุดมศึกษา (Ministre de l'enseignement supérieur) นอกจากนั้น ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องการศึกษาในสาขาพิเศษอื่นๆ และบริการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ยังถูกกระจายไปให้กับรัฐมนตรีกระทรวงอื่นๆ ด้วย เช่น รัฐมนตรีเกษตรและการประมง (Ministre de l'agriculture et de la pêche) จะดูแลรับผิดชอบการศึกษาด้านเกษตรกรรม ในขณะที่รัฐมนตรีแรงงาน และการจ้างงาน (Ministre de l'emploi et de la solidarité) ต้องเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการจัดการฝึกอาชีพให้กับนักเรียนและนักศึกษาในสายอาชีวศึกษา กระทรวงเยาวชนและการกีฬา (Ministère de la jeunesse et des sports) และกระทรวงวัฒนธรรม (Ministère de la culture) เป็นผู้จัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อส่งเสริมการศึกษาของเด็กและเยาวชน

การบริหารระบบการศึกษาของฝรั่งเศสเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางมาตั้งแต่ต้นและมีลักษณะการรวมศูนย์ที่แน่นหนามาก ความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการศึกษาเพิ่งเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยเริ่มใน ปี ค.ศ. (พ.ศ. 2525) เมื่อรัฐบาลฝรั่งเศสตัดสินใจให้มีการกระจายอำนาจและภาระหน้าที่ในการศึกษาจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น แต่รัฐบาลก็ยังคงดำรงบทบาทสำคัญ ในการให้หลักประกันว่า การบริหารการศึกษาที่กระจายอำนาจไปแล้วจะดำเนินไปด้วยความราบรื่นและสอดคล้องกันทั้งระบบ

กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษาฉบับปี ค.ศ.1982 และ 1983 ได้เพิ่มบทบาทของส่วนราชการในภูมิภาคและท้องถิ่นขึ้นอย่างมาก ในการนี้ เทศบาลหรือคอมมูน (communes) เป็นผู้รับผิดชอบโรงเรียนในระดับประถมศึกษารวมทั้งโรงเรียนอนุบาล "จังหวัด" (départements) เป็นผู้รับผิดชอบโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หรือคอลเลจ (colléges) และเขต (regions) เป็นผู้รับผิดชอบโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือลีเซ่ (lycées) ในขณะที่มหาวิทยาลัยมีอำนาจอิสระในด้านการบริหาร การเงิน และด้านวิชาการ และยังมีสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอีกหลายแหล่งที่อยู่ภายใต้กระทรวงอื่นๆ

กระทรวงแรงงานฯ และเขต (régions) ร่วมกันดูแลการฝึกงานในอาชีวศึกษาที่อยู่นอกระบบโรงเรียน โดยสภาบริหารของเขตเป็นผู้จัดทำโปรแกรมการฝึกงานในแต่ละปีการศึกษา

อำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง บทบาทสำคัญของส่วนกลางจะมี 4 ประการ คือ 1) การสร้างแนวคิดและวางนโยบาย 2) การประเมินผล 3) การควบคุมและประสานงาน 4) การส่งเสริม และการกระตุ้นเพื่อให้เกิดการดำเนินการที่ฉับไวหรือสร้างนวัตกรรม

ในขณะที่ตามหลักการนั้น เมื่อมีการกระจายอำนาจแล้ว ภาระหน้าที่ด้านการบริหารและจัดการจะถูกถ่ายโอนไปให้ส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ รัฐหรือส่วนกลางยังคงอำนาจเต็มไว้บางประการ ที่สำคัญคือเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบต่างๆ กำหนดกรอบและดูแลหลักสูตร คงอำนาจในการอนุมัติให้สร้างโรงเรียนและชั้นเรียน และการบริหารงานบุคคลบางอย่าง เช่น การคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง และโยกย้าย แม้ว่ามีพระราชกำหนดฉบับวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ.1985 (พ.ศ. 2528) ซึ่งระบุว่ารัฐต้องถ่ายโอนอำนาจในการบริการและจัดการงานด้านบุคลากรไปให้กับศึกษาธิการเขต หรือ recteur (รายละเอียดของตำแหน่งนี้ ในข้อ 3.31) แต่รัฐยังคงอำนาจในการบริหารงานบุคคลบางประการไว้ รัฐจึงยังเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ในการให้บริการการศึกษา ซึ่งรวมถึงเงินเดือนและค่าจ้างของบุคลากรทั้งหมด

การบริหารการศึกษาในส่วนกลางอยู่ภายใต้ **กระทรวงการศึกษาแห่งชาติ การวิจัยและเทคโนโลยี** (Ministere de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie) และ **ทบวงมหาวิทยาลัย** (Ministere de l' enseignement supérieur)

กระทรวงการศึกษาแห่งชาติฯ ชื่อกระทรวงฯ และสถานะปัจจุบันมาจากการปรับโครง สร้างเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1995 (พ.ศ. 2538) มีหน่วยงานในระดับกรม (directions/ directiorates) ต่างๆ คือ

1. กรมการประถมศึกษา (Directorate of school)
2. กรมมัธยมศึกษา (Directorate of lyéee and colléges)
3. กรมครูมัธยมศึกษา (Directorate of teaching staff in lycée and colléges)

4. กรมวิเทศสัมพันธ์และความร่วมมือ (Directorate of international affairs and cooperation)

5. กรมงานบริหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (Directorate of administrative, maintenance and service personnel)

6. กรมการประเมินผลและแผนงาน (Directorate of assessment and planning)

7. กรมการเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (Directorate of administrative personnel)

8. กรมสารนิเทศและเทคโนโลยีใหม่ (Directorate of Information and new technologies)

9. สำนักรัฐมนตรี (Minister's Cabinet) ซึ่งมีหน่วยงานสำคัญในสังกัดอีก 3 หน่วยงาน คือ

1) สำนักเลขานุการรัฐมนตรี (Cabinet Office) ทำหน้าที่งานสารบรรณในสำนักงานฯ ปฏิสัมพันธ์กับสมาชิกรัฐสภา เตรียมงานสิ่งพิมพ์เผยแพร่และวารสารของกระทรวงฯ

2) สำนักควบคุมการคลังและบริหาร (General Directorate of finance and administrative control) ทำหน้าที่ดูแลควบคุมการใช้จ่ายตามงบประมาณและค่าใช้จ่ายของรัฐมนตรี หน่วยงานนี้ขึ้นกับกระทรวงเศรษฐกิจและการคลังด้วย

3) สำนักผู้ตรวจการ (General Inspectorate) ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลระบบการศึกษา

นอกจากนั้น ยังมีสถาบันและองค์กรพิเศษซึ่งมีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการศึกษาเข้ามาอยู่ใต้สังกัดกระทรวงการศึกษาแห่งชาติฯ อีกหลายแห่ง คือ

1) สถาบันวิจัยการศึกษา (L'départmen national départmen pédagogique)

2) ศูนย์เอกสารการศึกษา (Le centre national de documentation pedagogique)

3) ศูนย์การสอนทางไกล (Le centre national d' enseignment a distance)

4) ศูนย์มหาวิทยาลัยเปิด (Le centre national des oeuvres universitaires etscolaires)

5) สำนักงานสารนิเทศการศึกษาและอาชีพ (L' office national d' information sur les enseignements et les professions)

6) ศูนย์ศึกษาและวิจัยเรื่องคุณภาพ (Le centre d'études et des recherches sur les qualifications)

7) ศูนย์การศึกษาการเรียนการสอนระหว่างประเทศ (Le centre international d'études pédagogiques)

8) สหภาพการจัดซื้อ (L' union des groupements d' achats publics)

9) สถาบันสังเกตการอ่าน (Observatoire national de la lecture)

10) สถาบันส่งเสริมการศึกษาในฝรั่งเศส (L' agence Edufrance) เป็นหน่วยงานใหม่ที่เพิ่งแถลงข่าวการจัดตั้งเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 เป็นองค์กรที่อยู่ในความรับผิด ชอบร่วมกันของกระทรวงศึกษาฯ และกระทรวงการต่างประเทศฝรั่งเศส มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมศักยภาพของฝรั่งเศสในการดึงดูดให้ชาวต่างประเทศมาศึกษาในฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอุดมศึกษา อันจะเป็นการทำรายได้เข้าประเทศได้มาก (เป็นการแข่งขันกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ซึ่งมีนักศึกษาต่างประเทศถึง 560,000 คน และ 200,000 คน ตามลำดับ ในขณะที่ ฝรั่งเศสมีเพียง 130,000 คน) สถาบันส่งเสริมการศึกษาในฝรั่งเศสจะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลทั้งหมดในช่วง 4 ปีแรกของการดำเนินการ สถาบันฯ มีสภาบริหารที่มีสมาชิกส่วนหนึ่งเป็นผู้แทนจากกระทรวงการศึกษาฯ และกระทรวงการต่างประเทศ

ทบวงมหาวิทยาลัย มีหน่วยงานระดับกรม 4 กรม คือ

1. กรมการอุดมศึกษา (General Directorate of higher education)

2. กรมการบริหาร พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการเงิน (General Directorate of administration, human resources and financial affairs)

3. กรมการวิจัยและเทคโนโลยี (General Directorate of research and technology) ซึ่งมีหน่วยงานย่อยในสังกัดอีก 1 แห่ง คือ Directorate of innovation, technology and regional activities

4. กรมสารนิเทศด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และบรรณสาร (General Directorate of scientific and technical information and libraries)

ส่วนการติดต่อประสานงานด้านวิเทศสัมพันธ์ของการอุดมศึกษานั้น เป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ (Delegation for European and international relations and for French – speakers)

ตำแหน่งหน้าที่และขอบข่ายอำนาจ

ในระดับเขตการปกครอง (Régions) ซึ่งมีอำนาจปกครองตนเองในระดับหนึ่งแล้วนั้น มีสภาเขต (Conseil Régional) และมีภาระหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการส่วนใหญ่ของเขต รวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การอนามัยและสุขาภิบาล การวางผังเมือง การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคมและวัฒนธรรม จึงมีส่วนในการบริหารการศึกษาด้วย เขตมีหน้าที่รับผิดชอบในการก่อสร้างและดูแลอาคารสถานศึกษาของโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (Lycées) และสถาบัน การศึกษาเฉพาะทาง (Spécialized) และมีบทบาทสำคัญในการจัดการฝึกอบรมให้กับ

การอาชีวศึกษา โดยประสานงานกับจังหวัดในเขตของตน เพื่อประเมินและรวบรวมความต้องการในการฝึกงาน ทั้งในเชิง คุณภาพและปริมาณ และตอบสนองความต้องการดังกล่าว

ในการจัดการบริหารการศึกษา ฝรั่งเศสแบ่งเขตการศึกษา (académies) ออกเป็น 28 เขต โดยปกติในแต่ละเขตการปกครอง (regions) จะมีเขตการศึกษา (académies) 1 เขต ยกเว้นใน regions 4 แห่ง คือ

1. La région île-de-France มี 3 เขตการศึกษา คือ Paris, Creteil, Verseille
2. La région Rhone-Alpes มี 2 เขตการศึกษา คือ Lyon, Grenoble
3. La région Provence-Alpes-Cote-d' Azur มี 2 เขตการศึกษา คือ AixMarseille, Nice
4. เขตอาณานิคมหรือดินแดนโพ้นทะเล คือ La Guadeloupe, La Matinique, และ La Guyane ซึ่งเคยมีเขตการศึกษาแห่งละ 1 เขต ถูกนำมารวมกันภายใต้เขตการศึกษาเดียว คือ L' académic des Antilles-Guyane

ในขณะที่ฝ่ายการปกครองมีตัวแทนของรัฐบาลและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตและจังหวัด คือผู้ว่าราชการเขต (Préfect de région) และผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefect du départment) ตามลำดับ ในแต่ละเขตการศึกษา (académics) ก็มีตัวแทนจากหน่วยงาน ส่วนกลางมาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการ โดยถือเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีการศึกษาแห่งชาติฯ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร หรืออาจเรียกว่า ศึกษาธิการเขตหรือ Recteur หน้าที่ของ Recteur คือ ดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ทั้งในด้านเนื้อหาสาระของการศึกษารวมทั้งหลักสูตร และงานการบริหารระบบการศึกษา ตลอดจนเรื่องบุคลากร บางส่วน Recteur มีผู้แทนในระดับจังหวัดด้วย คือ ผู้ตรวจราชการ หรือ Inspecteurs ซึ่งในขณะเดียวกัน ก็ต้องถือว่าผู้ตรวจราชการเหล่านั้นเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีการศึกษาฯ ในระดับเขตและจังหวัดด้วยเช่นกัน (ดังตารางข้างล่างและรายละเอียดในข้อ 3.4)

ในขณะเดียวกัน ผู้ว่าราชการทั้ง 2 ระดับก็มีบทบาทและหน้าที่ด้านการบริหารการศึกษาด้วย โดยผู้ว่าราชการเขต (Prefet de region) ร่วมดูแลรับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet du départment) ร่วมดูแลรับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เช่น การก่อตั้งโรงเรียนใหม่หรือ ชั้นเรียนใหม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการที่เกี่ยวข้องก่อน

ตำแหน่งของผู้แทนของส่วนกลางในส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้

ระดับ	ผู้แทนของรัฐบาล	ผู้แทนของกระทรวงการศึกษาฯ
รัฐบาล	นายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรีการศึกษาแห่งชาติฯ
เขต (région)	ผู้ว่าราชการเขต (Préfect de région)	ศึกษาธิการเขต (Recteur)
จังหวัด (départment)	ผู้ว่าราชการจังหวัด (préfect de départment)	ผู้ตรวจราชการเขตการศึกษา (Inspecteurs d' academie-IA)
เทศบาล (commune)	--	ผู้ตรวจราชการการศึกษาแห่งชาติ (Inspecteurs de l' éducation nationale – IEN)

ภาพประกอบ 9 ตำแหน่งของผู้แทนของส่วนกลาง

แหล่งที่มา : The Education System in France

3.4 การบริหารจัดการครู การปฏิรูปการศึกษาของฝรั่งเศสที่สำคัญและมีการพูดถึงกันมากอย่างหนึ่ง คือการปฏิรูปการฝึกหัดครู ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายจอสแปง ค.ศ. 1989 เดิมการผลิตครูประถมและครูมัธยมดำเนินการที่โรงเรียนฝึกหัดครูจำนวนมาก ที่กระจัดกระจายทั่วประเทศ แต่มีคุณภาพต่ำ กฎหมายจอสแปงกำหนดให้เลิกโรงเรียนฝึกหัดครูเหล่านี้ทั้งหมด และตั้งสถาบันฝึกหัดครูระดับมหาวิทยาลัยขึ้นมาแทน ที่เรียกว่า IUFM (Institut Universitaire de Formation des Maîtres) เป็นสถาบันฝึกครูที่อยู่กับมหาวิทยาลัย มีหนึ่งแห่งต่อเขตการศึกษา (Académic) ทั้งหมดจึงมี IUFM อยู่ 28 แห่ง

3.5 การบริหารจัดการหลักสูตร เดิมการจัดการศึกษาของฝรั่งเศสรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐคือ กระทรวงศึกษาธิการทุกอย่าง ทั้งการสร้างโรงเรียน การบรรจุครู หลักสูตร งบประมาณ แม้แต่หลักสูตรก็ยังใช้กฎหมายกำหนดว่าจะต้องสอนอะไรบ้าง แต่ต่อมาได้มีการ**กระจายอำนาจไปสู่ "เขตการศึกษา" "ท้องถิ่น""** คือจังหวัดหรือเทศบาล และไปที่ **"โรงเรียน"** ให้โรงเรียนมีอิสระที่จะจัดการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของแต่ละแห่งขึ้นดังนี้

เขตการศึกษา (Académie) ทั้งประเทศมี 28 เขต หัวหน้าผู้บริหารเขตเรียกว่า Recteur ในแต่ละเขตมีหลายจังหวัด (Départements) ทั้งประเทศมี 95 จังหวัด ในจังหวัดยังมี Communes หรือ district councils หรือเทศบาล เขาแบ่งความรับผิดชอบโรงเรียนระดับต่างๆ ดังนี้

โรงเรียนอนุบาลและโรงเรียนประถมศึกษา - เทศบาล

โรงเรียนมัธยมตอนต้น (College) - จังหวัด

โรงเรียนมัธยมปลาย (Lycée) - เขตการศึกษา

จากกฎหมายกระจายอำนาจ หน้าที่การสร้างโรงเรียนและดำเนินกิจการโรงเรียนเป็นเรื่องของท้องถิ่น งบประมาณ มาจากทั้งรัฐบาลกลาง และองค์กรท้องถิ่น

จังหวัดและเทศบาล เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในเรื่องการเดินทางของนักเรียน

รัฐบาลในส่วนกลางยังคงอำนาจในการอนุมัติให้สร้างโรงเรียนในการบรรจุและแต่งตั้งครู และดูแลเรื่องหลักสูตร

โรงเรียนมัธยมซึ่งแต่เดิมเป็นโรงเรียนของชาติ โดยกฎหมายกระจายอำนาจที่ออกเมื่อ 30 สิงหาคม ค.ศ.1985 ได้กลายเป็น **"Local Public Schools"** คือเป็นโรงเรียนของรัฐส่วนท้องถิ่น โดยนัยนี้โรงเรียนจึงมีความเป็นอิสระมากขึ้นที่จะปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์จำเพาะของแต่ละแห่ง ในแต่ละโรงเรียนมี **"คณะกรรมการบริหารโรงเรียน"** (Conseil d'Administration) ซึ่งมีครูใหญ่เป็นประธานกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ นักเรียน ผู้ปกครองและครู แต่ละโรงเรียนต้องทำ **"แผนพัฒนาโรงเรียน"** ซึ่งใช้สำหรับกำหนดงบประมาณและเพื่อการติดตามผล

การปฏิรูปการเรียนรู้ที่เอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เดิมการเรียนรู้รัฐเป็นผู้กำหนดหลักสูตรว่าครูจะต้องสอนวิชาอะไรบ้าง เรียกว่าเอาวิชาเป็นตัวตั้ง ไม่ได้เอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ผู้เรียนแต่ละคนแตกต่างกัน มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน การเรียนที่เอาวิชาเป็นตัวตั้งโดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานของแต่ละคนที่แตกต่างกัน ทำให้การเรียนไม่ได้ผลดี จึงมีความพยายามปฏิรูปการเรียนรู้โดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง โดยครูจะต้องรู้และมีปฏิสัมพันธ์กับนักเรียนเป็นรายบุคคล และรู้พื้นฐานทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของนักเรียนแต่ละคน ทำให้พ่อแม่เข้ามามีบทบาทต่อการเรียนของลูกมากขึ้น เดิมพ่อแม่ก็ไม่สนใจและไม่เข้าใจโรงเรียน นึกว่าการสอนก็เป็นเรื่องของครูโดยพ่อแม่ไม่ต้องทำอะไร และหลักสูตรวิชาต่างๆ ก็ซับซ้อนเกินกว่าที่พ่อแม่จะเข้าใจ ได้มีความพยายามปรับหลักสูตรวิชาต่างๆ จากที่มีสาขามากมายให้เหลือน้อยกลุ่มให้พ่อแม่เข้าใจง่าย จะได้เข้ามามีส่วนในการเรียนรู้ของลูก

อย่างไรก็ตาม เรื่องของการเรียนรู้โดยเอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลางยังเป็นเรื่องใหม่ ครูคุ้นเคยกับการสอนแบบเก่าที่เอาวิชาเป็นตัวตั้ง จึงยังเป็นเรื่องที่ต้องการสร้างความเข้าใจร่วมกันและปรับตัวต่อไป

ได้มีการออกกฎหมายจำกัดนักเรียนมัธยมแต่ละห้องไม่ให้เกิน 35 คน เพื่อคุณภาพการเรียน กระนั้นก็ตาม ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1998 นักเรียนมัธยมในฝรั่งเศสจำนวนเป็นแสนคนเดินขบวนเรียกร้องให้ลดจำนวนนักเรียนในแต่ละห้องลงไปอีก

3.6 การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น

ในระดับจังหวัด (departments) มีสภาจังหวัด (conseil général) ซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น เป็นองค์กรการบริหารทั่วไปและดูแลเรื่องการศึกษา จังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในการก่อสร้าง ต่อเติม และดูแลอาคารสถานศึกษาของโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (colléges) และการจัดรถบริการรับ – ส่งนักเรียนสำหรับนักเรียนในเขตจังหวัดของตน

ในระดับตำบลหรือเทศบาล (communes) โรงเรียนประถมศึกษา (écoles élémentaires) และโรงเรียนอนุบาล ตลอดจนสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน (écoles maternelles) ต่างๆ ถูกจัดให้อยู่ภายใต้การบริหารของท้องถิ่นในระดับตำบลหรือเทศบาล สภาเทศบาลเป็นผู้ก่อตั้งสถานศึกษาและบริหารงบประมาณสำหรับสถานศึกษาเหล่านั้น รับผิดชอบการจัดรถบริการรับ-ส่งนักเรียนสำหรับนักเรียนในเขตจังหวัดของตน และสามารถตัดสินใจและดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนในความรับผิดชอบได้เองเป็นส่วนใหญ่

ในระดับสถานศึกษา โรงเรียนทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษามีอิสรภาพในการบริหารสถานศึกษาของตนได้ ในแง่การเรียนการสอนและการบริหารงานทั่วไป โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เปลี่ยนสถานะจากโรงเรียนแห่งชาติ มาเป็นโรงเรียนของรัฐส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายการกระจายอำนาจการศึกษาฉบับวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ.1985 (พ.ศ.2528)

ในการนี้ สถานศึกษาจึงต้องทำแผนการเรียนการสอนสำหรับกำหนดงบประมาณและติดตามผล โดยต้องให้สอดคล้องกับกรอบกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมายกำหนดแนวทางการศึกษาฉบับวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 (la loi l' orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989) และระเบียบปฏิบัติที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ ฉบับวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1990 (พ.ศ.2533) แผนการเรียนการสอนดังกล่าว จะต้องระบุอย่างชัดเจนว่าจะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายการศึกษาของชาติและหลักสูตรที่กำหนดไว้ได้อย่างไร ทั้งนี้สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งจะต้องคำนึงถึงลักษณะของประชากรและองค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ของท้องถิ่น และจะต้องนำแผนการเรียนการสอนดังกล่าวไปให้สภาบริหาร (Conseil d'administration) ของสถานศึกษา พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้

ในสถานศึกษาจะมีสภาบริหาร (Conseil d'administration) ซึ่งมีหัวหน้าสถานศึกษา เป็นประธาน มีสมาชิกมาจากองค์กรท้องถิ่นต่างๆ จากฝ่ายบริหารและบุคลากรของสถานศึกษา ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียน และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกสถานศึกษา สภาบริหารมีหน้าที่ควบคุม ดูแลการดำเนินการบริหารการศึกษา กำหนดแนวทางสำหรับแผนพัฒนาสถานศึกษา และวางหลักการอื่นๆ สำหรับการดำเนินการต่างๆ ตามอำนาจปกครองตนเองที่มีอยู่ ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ ดังนี้

การจัดชั้นเรียนและกลุ่มนักเรียน

กำหนดการจัดตารางเวลาและตารางการสอน (โดยให้สอดคล้องกับปฏิทินการศึกษาของชาติ)

การเปิดรับและปรับให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในท้องถิ่น

การให้การศึกษาในสาขาวิชาพิเศษที่ต้องการส่งเสริมหรือมีความจำเป็น

การจัดกิจกรรมพิเศษต่างๆ

สภาบริหารยังมีองค์กรต่างๆ ให้ความช่วยเหลืออีกหลายองค์กร ได้แก่

1. คณะกรรมการถาวร (Commission permanente)
2. สภาสาขาวิชา (Counseil de discipline)
3. สภาชั้นเรียน (Counseil de class) ซึ่งต้องมีการประชุมอย่างน้อยทุก 3 เดือน

หัวหน้าสถานศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา คือ Directeur หรือ Directrice ส่วนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น คือ Principal และในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย คือ Proviseur หัวหน้าสถานศึกษามาจากการสอบแข่งขัน และมีสถานะเป็นข้าราชการของกระทรวงการศึกษาฯ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุไว้ (ที่สำคัญคือ กฎหมายฉบับที่ 88-343 วันที่ 11 เมษายน ค.ศ.1988) เช่น รับผิดชอบการบริหารการเงินและพัสดุ เป็นผู้ประสานกับผู้แทนของส่วนกลางในระดับต่างๆ

ในระดับอุดมศึกษา การบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ กฎหมายโฟเรอ (Edgar Faure) ปี ค.ศ.1968 (พ.ศ.2511) กำหนดสถานะทางกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษา ให้อิสระในการบริหาร การเงิน และการสอน และต่อมาในปี ค.ศ. 1984 (พ.ศ.2527) มีกฎหมายซาวารี (Savary) ปรับปรุงแก้ไขอำนาจอิสระดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการกำหนดว่า สถาบันอุดมศึกษาจะสามารถใช้อำนาจอิสระในด้านใดได้บ้าง และได้แค่ไหน อย่างไร

ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1989 (พ.ศ.2532) เป็นต้นมา ทบวงมหาวิทยาลัยมีความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่กับสถาบันอุดมศึกษา โดยที่การจัดสรรเงินงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาได้เปลี่ยนจากระบบเดิมที่จัดสรรให้ปีต่อปี มาเป็นจัดสรรให้ตามสัญญาระยะยาว 4 ปี หรือ contrats quadriennaux อันเป็นสัญญาระหว่างรัฐบาลกับสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ระบบนี้มีจุดประสงค์เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครองตนเองอย่างแท้จริง ในการนี้ แต่ละสถาบันจะต้องจัดทำแผนงานการศึกษาและกิจกรรมการศึกษาที่ตอบสนองต่อนโยบายของชาติและท้องถิ่นขึ้นมาเสนอต่อทบวงมหาวิทยาลัย หลังจากนั้นจะมีการเจรจาต่อรองระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับสถาบันที่เกี่ยวข้อง จนเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย และลงนามในสัญญา 4 ปีได้

จากกฎหมายฉบับวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 1984 (พ.ศ.2527) กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษา มีอำนาจปกครองตนเองได้ทั้งทางด้านการบริหาร การเงิน การสอน การวิจัย และให้จัดตั้งองค์กร 3 แห่งขึ้นสำหรับดำเนินการบริหาร สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจึงมี

1. สภาบริหาร (conseil d' adninistration)
2. สภาวิชาการวิทยาศาสตร์ (conseil scientifique)
3. สภากิจการการศึกษาและวิถีชีวิตในมหาวิทยาลัย (conseil des études et de la vie universitaire)

ทั้งนี้ สมาชิกของสภาทั้ง 3 แห่งประกอบด้วยผู้แทนด้านวิชาการ ด้านการวิจัย ผู้แทนนักศึกษา ผู้แทนเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและเทคนิค ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกสถาบันเท่าที่จำเป็น

ส่วนอธิการบดี หรือประธานของมหาวิทยาลัยนั้น มาจากการเลือกตั้ง โดยสมาชิกสภาทั้ง 3 แห่งทุกคนเป็นผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง ประธานของมหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นประธานสภาทั้ง 3 แห่ง และมีอำนาจสูงสุดเหนือบุคลากรทั้งหมดในสถาบันของตน

3.7 การดานอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น แม้จะมีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นแล้ว แต่ก็ยังมีเค้าของการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางหลงเหลืออยู่ โดยรัฐบาลหรือส่วนกลางก็ยังคงบทบาทหน้าที่ที่สำคัญๆ ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดตั้งสถานศึกษา การวางนโยบายการศึกษา การกำหนดหลักสูตร การฝึกอบรมครู การจัดจ้างบุคลากรครูและการแต่งตั้งบรรจุครูในตำแหน่งต่างๆ รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาจัดส่งบุคลากรครูและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารไปให้ท้องถิ่นตามความจำเป็น ตลอดจนควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลอย่างอื่นๆ ซึ่งในเรื่องการบริหารงานบุคคลนี้ รัฐบาลกำหนดกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ให้เป็นกรอบกฎหมายที่ให้สถาบันการศึกษาดำเนินการตาม นอกจากนั้น กระทรวงการศึกษาในส่วนกลางยังกุมอำนาจขั้นสุดท้ายในเรื่องสำคัญอื่นๆ เช่น เป็นผู้อนุมัติ การก่อตั้งโรงเรียนแห่งใหม่

หรือชั้นเรียนใหม่ ซึ่งระดับท้องถิ่นจะเป็นผู้เสนอขึ้นมา โดยอาจเป็นระดับเขตหรือจังหวัด หรือตำบล และแม้แต่กลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นก็อาจเสนอขึ้นมาได้ แต่การพิจารณาและอนุมัติเป็นอำนาจของกระทรวงการศึกษาฯ ซึ่งจะใช้อำนาจของตนโดยผ่านผู้แทนของกระทรวงฯ ในระดับเขต จังหวัด และเทศบาล ดังนั้น อำนาจของท้องถิ่นจึงยังถูกอำนาจส่วนกลางคานอยู่ในระดับสูง

3.8 องค์กรสำหรับการตรวจสอบและประเมินผล องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการตรวจสอบและประเมินผลขึ้นตรงกับส่วนกลาง คือ สำนักผู้ตรวจการ (General Inspectorate) ในสังกัดสำนักรัฐมนตรีของกระทรวงการศึกษาแห่งชาติฯ องค์กรและบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการตรวจสอบ (inspection / inspecteurs) มีหน้าที่ 5 ประการตามพระราชกำหนดฉบับวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ.1990 (พ.ศ.2533) และ 2 สิงหาคม ค.ศ.1990 (พ.ศ.2533) คือ 1) ประเมินผลงานของระบบ 2) ประเมินผลงานของบุคลากร 3) ควบคุมให้กิจกรรมต่างๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลกำหนดไว้ 4) กระตุ้นให้มีนวัตกรรมในการดำเนิน 5) ให้การปรึกษาแนะนำ ในทางปฏิบัติศึกษาธิการเขต (recteur) และผู้ว่าราชการเขต (préfet de région) กับผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet du département) สามารถทำหน้าที่ด้านนี้ได้เช่นกัน แต่ฝรั่งเศสมีหน่วยงานเฉพาะด้านการตรวจสอบและประเมินผลโดยตรง

ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา การประเมินและตรวจสอบทำโดยหน่วยงานระดับชาติ (corps nationaux) และหน่วยงานระดับท้องถิ่น (corps régionaux)

หน่วยงานระดับชาติ (coups nationaux) ประกอบด้วย

หน่วยตรวจสอบการศึกษาทั่วไปแห่งชาติ (Inspection généraux de l'administration national – IGEN) ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้คำแนะนำในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของการศึกษา ตรวจสอบโครงสร้างของระบบเครือข่ายโรงเรียน และประเมินผลระบบดังกล่าวว่าสามารถตอบสนองความต้องการได้หรือไม่อย่างไรเช่น ดูแลเรื่องนโยบายการศึกษา โปรแกรมการศึกษา เนื้อหาหลักสูตร วิธีการสอน เทคนิคต่างๆ ที่นำไปใช้ในการเรียนการสอน การฝึกงาน และผลการศึกษา ฯลฯ

หน่วยตรวจสอบการบริหารการศึกษา (Inspection généraux de l' administration de l'éducation nationale – IGAEN) ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้คำแนะนำในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารระบบการศึกษา เช่น ดูแลการพัสดุและการบริหารการคลัง และงานด้านบุคลากร ซึ่งหน่วยงานนี้จะเข้าไปมีส่วนตั้งแต่การคัดเลือกบุคลากร (โดยเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสอบแข่งขัน) การฝึกอบรม และดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรฝ่ายต่างๆ

หน่วยงานในระดับชาติทั้งสองจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อประธานาธิบดี โดยส่วนสำคัญของรายงานดังกล่าว จะต้องมีการเสนอนวัตกรรมที่น่าจะนำไปใช้ให้บริการการศึกษาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนวัตกรรมด้านการสอน

หน่วยงานระดับท้องถิ่น (corps régionaux) ประกอบด้วยหน่วยงานย่อย คือ

คณะผู้ตรวจสอบด้านการสอนและวิชาการ (Inspecteurs pédagogiques régionaux Inspecteurs d'académie – IPR-IA) ตรวจสอบในระดับมัธยมศึกษา และมีหน่วยงานในสังกัดอีก 3 แห่ง คือ

1. IPR-IA disciplinaires ตรวจสอบด้านสาขาวิชาต่างๆ
2. IPR-IA Etablissements et vie scolaire ตรวจสอบสถานศึกษาและสถานภาพนักเรียน
3. IPR-IA admininstratives ตรวจสอบด้านการบริหาร

คณะผู้ตรวจสอบด้านการศึกษาแห่งชาติ (Inspecteurs de l'éducation nationale – IEN) ตรวจสอบในระดับประถมศึกษา และมีหน่วยงานในสังกัดอีก 3 แห่ง คือ

1. Inspecteurs responsables des écoles ตรวจสอบโรงเรียนอนุบาลและประถมศึกษา
2. Inspecteurs chargés des questions relatives de l'orientation ตรวจสอบการเลือกแนวทางการศึกษาของนักเรียน
3. Inspecteurs chargés de l'évaluation et du controle de l'enseignement ประเมินผลการสอนและสาขาวิชาต่างๆ

ในระบบการตรวจสอบและประเมินผล แม้การตรวจสอบจะขึ้นตรงกับหน่วยงานกลางแต่ตำแหน่งของผู้ตรวจ (Inspecteurs) นั้น อยู่ภายใต้การดูแลของศึกษาธิการเขต (Recteur) ซึ่งอาจเลือกแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งในท้องถิ่นนอกเหนือจากผู้ตรวจเหล่านี้ให้ทำการตรวจสอบประเด็นพิเศษอื่นๆ ได้ตามความจำเป็น นอกจากนั้น ยังมีตำแหน่งผู้ตรวจกิจกรรมเฉพาะที่นอกเหนือจากในระบบข้างต้นอีก เช่น ผู้ตรวจด้านบรรณสาร (Inspecteur générale des bibiothèques) ผู้ตรวจต่างๆ สามารถมีผู้ช่วยได้หนึ่งคนหรือหลายคนแล้วแต่ความเหมาะสม ผู้ช่วยผู้ตรวจเรียกว่า **ที่ปรึกษาการศึกษา** (conseillers pédagogiques auprès de l'Inspecteurs de l'éducation nationale – CPAIEN) ผู้ตรวจและผู้ช่วยทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นสามารถติดต่อกับครูทุกคนได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามระบบราชการ

ในระดับอุดมศึกษา การประเมินและตรวจสอบทำโดย คณะกรรมการการประเมินผลแห่งชาติ (comité national d'évaluation – CNE) คณะกรรมการนี้ ตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับ 26 มกราคม ค.ศ.1984 (พ.ศ.2537) มีสถานะเป็นอิสระทางการบริหาร มีอิสระทางการเงิน และสามารถสร้างงานได้เองตามที่เห็นเหมาะสม มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและประเมินผลกิจกรรมการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา อาทิ คุณภาพของการเรียนการสอน การวิจัยการศึกษาต่อเนื่อง การฝึกงาน การบริหารงานบุคคล การให้บริการการศึกษาต่างๆ สถานภาพความเป็นอยู่ของนักศึกษา สัมพันธภาพกับท้องถิ่น อิทธิพลและผลกระทบต่อท้องถิ่น ตลอดจนวิเทศสัมพันธ์ โดยเป็นการประเมินผลเฉพาะตัวระบบและองค์กร มิใช่ประเมินผลบุคลากร คณะกรรมการชุดนี้จัดทำรายงานประจำปีในเรื่องสถานภาพของการอุดมศึกษา และนำเสนอต่อประธานาธิบดี นอกจากตรวจสอบและประเมินผลในระดับอุดมศึกษาแล้ว คณะกรรมการชุดนี้สามารถตรวจสอบและประเมินผลกิจกรรมของโรงเรียนและสถาบันการศึกษาอื่นๆ ได้ด้วย ทั้งในสังกัดกระทรวงการศึกษาแห่งชาติฯ ทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงอื่นๆ

3.9 องค์กรสำหรับให้คำแนะนำและปรึกษา ฝรั่งเศสมีองค์กรสำหรับให้คำแนะนำและปรึกษาเกี่ยวกับการศึกษาและการบริหารการศึกษาหลายอยู่องค์กรและในหลายระดับ ที่สำคัญคือ องค์กรที่ปรึกษาของกระทรวงการศึกษาฯ และทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีการศึกษาฯ และรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย และมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำต่อรัฐมนตรีฯ โดยที่รัฐมนตรีฯ ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อแนะนำเหล่านั้น องค์กรเหล่านี้มี

สภาสูง (conseil supérieur de l'éducation - CSE) มีสมาชิก 95 คน โดยเป็นผู้แทนของบุคลากรทางการศึกษา 48 คน ผู้แทนของผู้รับบริการการศึกษา (อาทิ นักเรียน นักศึกษา ผู้ปกครอง) จำนวน 19 คน และผู้แทนหน่วยงานระดับท้องถิ่น ตัวแทนสาขาอาชีพ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ อีก 28 คน สภาสูงมีหน้าที่เสนอความเห็นและข้อแนะนำในทุกเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษา

สภานโยบายการศึกษาแห่งชาติ (conseil national des programmes – CNP) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1989 (พ.ศ.2532) มีสมาชิกจำนวน 22 คน ซึ่งรัฐมนตรีการศึกษาเป็นผู้คัดเลือกเข้ามา มีหน้าที่เสนอความเห็นและข้อแนะนำเกี่ยวกับนโยบายและแนวคิดในการศึกษาทั่วไป

คณะกรรมการร่วมด้านสาขาอาชีพ (Les commissions professionnelles consultatives –CPC) มีหน้าที่เสนอความเห็นและข้อแนะนำเกี่ยวกับโปรแกรมการศึกษาและวุฒิบัตรอาชีวศึกษา มีสมาชิกประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการและด้านวิชาการ และตัวแทนจากสาขาอาชีพต่างๆ ทั้ง

ระดับผู้ประกอบการและลูกจ้าง คณะกรรมการร่วมด้านเทคนิค (comitee chniques paritaires – CTP) และคณะกรรมการร่วมด้านบริหาร (commissions administratives paritaires – CAP)

สภาการอุดมศึกษาและการวิจัย (conseil national de l' enseignement supérieur et de la recherche – CNESER) มีสมาชิก 61 คน ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายบุคลากร 29 คน ผู้แทนนักศึกษา 11 คน ผู้แทนสาขาอาชีพกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ 21 คน สภานี้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อคิดเห็นในเรื่องหลักการ นโยบาย โครงการปฏิรูป ฯลฯ ในระดับอุดมศึกษา

การประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัย เป็นอีกเวทีหนึ่งสำหรับการให้คำปรึกษาและนำทุกเรื่องที่อยู่ในความสนใจ

ตอนที่ 3 การจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์

ข้อมูลทั่วไป

ประเทศนิวซีแลนด์ตั้งอยู่ในภาคพื้นแปซิฟิกตอนใต้ กึ่งกลางระหว่างเส้นศูนย์สูตรและขั้วโลกใต้ห่างจากทวีปอเมริกาไปทางตะวันตกเฉียงใต้ประมาณ 10,400 กิโลเมตร ห่างจากออสเตรเลียไปทางตะวันออกประมาณ 1,500 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากไทยประมาณ 11,000 กิโลเมตร

ภูมิอากาศ ภูมิอากาศของนิวซีแลนด์เป็นแบบกึ่งเขตร้อนในตอนเหนือและแบบเขตอบอุ่น ในตอนใต้ สภาพอากาศจะเปลี่ยนแปลงตลอดเวลามีฝนตกชุก และมีลักษณะอากาศที่ไม่หนาวจัดและไม่ร้อนจัด นิวซีแลนด์มี 4 ฤดูคือ ฤดูร้อน (ธ.ค.- ก.พ.) ฤดูใบไม้ร่วง (มี.ค. – พ.ค.) ฤดูหนาว (มิ.ย.- ส.ค.) ฤดูใบไม้ผลิ (ก.ย.- พ.ย.)

เวลา นิวซีแลนด์ตั้งอยู่ใกล้เส้นแบ่งเวลาสากล (International Date Line) โดยเร็วกว่ามาตรฐาน กรีนิช 12 ชั่วโมง และเร็วกว่าประเทศไทย 5 ชั่วโมง ในช่วง Daylight Saving Time (ตุลาคม-มีนาคม) จะปรับเวลาให้เร็วขึ้น 1 ชั่วโมงทำให้เวลาเร็วกว่าประเทศไทย 6 ชั่วโมง พื้นที่ 268,021 ตารางกิโลเมตร (ขนาดพื้นที่ใกล้เคียงกับประเทศญี่ปุ่น และอังกฤษ) ประกอบด้วยเกาะใหญ่ 2 เกาะ คือ เกาะเหนือ และเกาะใต้

เมืองหลวง กรุงเวลลิงตัน (Wellington) ตั้งอยู่ทางใต้ของเกาะเหนือ

เมืองสำคัญ 1) เมืองโอ๊คแลนด์ มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศ 2) เมืองไครสต์เชิร์ช 3) เมืองดันเนอดิน

ภาษาราชการ ภาษาอังกฤษ และภาษาเมารี

ศาสนา Anglican ร้อยละ 14.9 Presbyterian ร้อยละ 10.9 Roman Catholic ร้อยละ 12.4 Methodist ร้อยละ 2.9 Baptist ร้อยละ 1.3 ศาสนาอื่น ๆ ร้อยละ 22.4

ประชากร 4.17 ล้านคน (ก.ค. 2551)

เชื้อชาติ ชนผิวขาว ร้อยละ 69.8 ชาวพื้นเมือง (เมารี) ร้อยละ 7.9 ชาวเกาะแปซิฟิกใต้ ร้อยละ 4.4 นอกจากนั้นเป็นชาวเอเชีย และชนชาติอื่นๆ

ความหนาแน่น ความหนาแน่นของประชากรประมาณ 11 คนต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 65 อาศัยอยู่ในเกาะเหนือ ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์และเป็นเขตธุรกิจอุตสาหกรรมของประเทศ

หน่วยเงินตรา 1 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ = 24.1 บาท

วันชาติ 6 กุมภาพันธ์ (Waitangi Day)

ระบบเศรษฐกิจการค้า

อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ร้อยละ 3 (2550) ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ 112.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (2550) รายได้ประชาชาติต่อหัว 27,300 ดอลลาร์สหรัฐ (2550) อัตราการว่างงาน ร้อยละ 3.5 (2550)

อุตสาหกรรมหลัก การแปรรูปอาหาร ไม้ สิ่งทอ เครื่องจักร กระดาษ ปุ๋ย ซีเมนต์ แผ่นเหล็ก อลูมิเนียม

เกษตรกรรมหลัก เนื้อสัตว์ (วัว แกะ ปลา) ผลิตภัณฑ์นม ขนแกะ ผักและผลไม้

ปริมาณการค้า ในปี 2550 นิวซีแลนด์มีปริมาณการค้ารวม 47 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่งออก 28.12 พันล้านดอลลาร์ นำเข้า 29.83 พันล้านดอลลาร์ เป็นผลให้นิวซีแลนด์ขาดดุลการค้า 9.97 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ

ประเทศคู่ค้าสำคัญ ออสเตรเลีย จีน สหรัฐฯ ญี่ปุ่น เยอรมันและสิงคโปร์ (ตามลำดับ)

สินค้าเข้า รถยนต์ เครื่องจักรกล เชื้อเพลิง เครื่องใช้ไฟฟ้า และพลาสติก

สินค้าออก ผลิตภัณฑ์นมเนย เนื้อสัตว์ (วัว แกะ ปลา) ไม้ เครื่องจักร

การค้าในภาคบริการ ในปี 2549 นิวซีแลนด์ส่งออกสินค้าบริการรวมประมาณ 7.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเน้นการท่องเที่ยวและการศึกษาเป็นสำคัญ ในปี 2546 - 2548 อุตสาหกรรมท่องเที่ยวทำรายได้เข้าประเทศเป็นอันดับแรก ในปี 2548มีรายได้จากการท่องเที่ยวประมาณ 4.48 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

นโยบายทางเศรษฐกิจของนิวซีแลนด์ (ปี 2517 – ปัจจุบัน)

เศรษฐกิจภายในประเทศ

นิวซีแลนด์มีระบบเศรษฐกิจขนาดเล็กที่ยังพึ่งพาการผลิตในภาคเกษตรและป่าไม้เป็นสำคัญ อาทิ นมเนย เนื้อสัตว์ ขนสัตว์ ประมง ป่าไม้ ผักผลไม้สด ไวน์ ซึ่งผลิตผลดังกล่าวมีความผันผวนมาก ทำให้นิวซีแลนด์ได้ทำการปฏิรูปการผลิตให้มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการลงทุนและ

ภาคบริการให้ทันสมัย และปรับนโยบายการเงินและการคลังภายในหลายประการเพื่อตอบรับกระแสเศรษฐกิจโลกที่มีการแข่งขัน มานับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 นโยบายทางเศรษฐกิจของนิวซีแลนด์

ปี 2517 – 2525 ภาวะเศรษฐกิจของนิวซีแลนด์มีการเจริญเติบโตที่ต่ำมาก (ไม่ถึง 1%ต่อปี) ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยปีละ 15% และมีการว่างงานสูงมาก

ปี 2527 – 2530 พรรคแรงงานใช้นโยบายเศรษฐกิจที่แข็งกร้าวเพื่อลดภาวะเงินเฟ้อได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ดี ผลของการดำเนินนโยบายการคลังที่เข้มงวดทำให้พรรคแรงงานประสบความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง

ปี 2531 - 2537 พรรค National คงมุ่งเน้นนโยบายรัดเข็มขัด พยายามลดหนี้สินสาธารณะ ตัดค่าใช้จ่ายต่างๆ และมีนโยบายให้ธนาคารกลาง (Reserve Bank) ลดอัตราเงินเฟ้อให้เหลือเพียง 2% ภายในปี 2536 ซึ่งธนาคารกลางสามารถทำได้สำเร็จในปี 2537 (จากเดิม 15% ลดลงเหลือ 2%) ถึงแม้ว่าภาวะเศรษฐกิจโดยรวมจะเติบโตอย่างช้าๆ

ปี 2538 – 2541 เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาพที่ดีขึ้นมากจนรัฐบาลสามารถที่จะลดภาษีเงินได้และสามารถให้เงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขและการศึกษาได้กว่า 1.3 พันล้านดอลลาร์ การวางนโยบายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล สำหรับปี 2538/39 เป็นการวางนโยบายภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลัง (Fiscal Responsibility Act 1994) อย่างเต็มตัวเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่ยังเข้มงวดกวดขันด้านค่าใช้จ่าย และเป็นผลให้งบประมาณแผ่นดินเกินดุลอยู่กว่า 3 พันล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์ ในปี 2539 และ 2540

ปี 2542 – 2545 - นาง Helen Clark นายกรัฐมนตรีจากพรรคแรงงาน ได้ดำเนินนโยบายมุ่งเสริมสร้างศักยภาพของประเทศให้โดดเด่นโดยได้ตั้งเป้าหมายจะให้เป็นประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูงสุด 1 ใน 10 ของกลุ่มสมาชิก OECD โดยมีนโยบายหลัก คือ จะต้องลดการพึ่งพาส่งออกสินค้าเกษตรและสร้างเศรษฐกิจให้อยู่บนรากฐานของการสร้างสรรค์นวัตกรรม โดยสามารถผลิตสินค้าและการบริการที่มีคุณภาพและราคาสูง โดยในปี 2545 ได้ประกาศนโยบาย Growth and Innovative Framework เน้นการพัฒนาศักยภาพของประเทศในเชิงพาณิชย์ 3 สาขา ได้แก่ ICT, Biotechnology และ Creative Industries

ปี 2545-2548 ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา นิวซีแลนด์ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยถึง 3.8 % สูงกว่าออสเตรเลีย ซึ่งเติบโตเฉลี่ย 3.3 % ในขณะที่ประเทศสมาชิก OECD มีอัตราการเติบโตเฉลี่ย 2.3 % นอกจากนี้ ยังมีอัตราการว่างงาน 3.9 % ต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้ว อย่างไรก็ดี การเติบโตทางเศรษฐกิจ

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เกิดขึ้นควบคู่กับความไม่สมดุลย์ในช่วงสั้น อาทิ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เนื่องจากตลาดเงินทุนนิวซีแลนด์ไม่มากพอจึงต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ

อัตราเงินเฟ้อสูง เนื่องจากมีการใช้จ่ายมาก การออมน้อย โดยเฉพาะภาคอหังสาริมทรัพย์

อัตราดอกเบี้ยสูง เพื่อรองรับการออมที่ต่ำ

ค่าเงินดอลลาร์นิวซีแลนด์สูงมาก เนื่องจากเงินไหลเข้าจากต่างประเทศมาก ส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตและการส่งออกของนิวซีแลนด์

ปี 2549 – ปัจจุบัน

ในปี 2549 อัตราการเจริญเติบโต (GDP) ลดลงเหลือร้อยละ 1.7 เทียบกับร้อยละ 2.5 ในปี 2548 ปัจจุบันรัฐบาลนิวซีแลนด์ต้องเข้มงวดนโยบายการเงิน เนื่องจากปัญหาการเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าว ซึ่งจะมีผลให้การเจริญเติบโตชะลอตัวจนถึงเดือน มี.ค. 2552 และเมื่อความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจลดลงรัฐบาลจึงผ่อนคลายนโยบายการเงิน ซึ่งคาดว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจของนิวซีแลนด์จะเพิ่มขึ้นมาอีกในปี 2553 การส่งออกจะเพิ่มขึ้นเนื่องจากค่าเงินดอลลาร์ นซ. ที่ลดลง บางฝ่ายคาดว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจของนิวซีแลนด์จะเป็นร้อยละ 2.5 ในปี พ.ศ. 2551 และร้อยละ 1.5 หรืออาจเป็น 0 ในปี พ.ศ. 2552

รัฐบาลได้แถลงนโยบายในพิธีเปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรประจำปี 2549 ว่าจะดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2549-2551 ดังนี้

ทบทวนและปฏิรูปภาษีธุรกิจ ตลอดจนทบทวนกฎระเบียบต่างๆ ที่ควบคุมธุรกิจ

ออกกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบ internet broadband ให้เร็วขึ้นและราคาถูกลง

เพิ่มเงินทุนสำหรับการดำเนินงานด้านวิทยาศาสตร์และการวิจัย

ทบทวนโครงการเงินช่วยเหลือธุรกิจ เพื่อเพิ่มการแข่งขัน โดยเฉพาะการส่งออก และได้กำหนดให้ปี 2550 เป็นปีแห่งการส่งออก (Export Year)

พัฒนาโครงการสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ไฟฟ้า ถนน ท่าเรือ ท่าอากาศยานนานาชาติโอ๊คแลนด์

ปฏิบัติตามพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโต และการรักษาสิ่งแวดล้อม

เปิดตลาดให้แก่สินค้านิวซีแลนด์

นโยบายที่กระทบต่อไทย

หลังจากเกิดเหตุการณ์ก่อการร้าย 11 กันยายน 2544 รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้เพิ่มความเข้มงวดในการออกใบอนุญาตทำงาน และการให้สวัสดิการสังคมแก่ผู้ขอลี้ภัย ทำให้จำนวนผู้แอบอ้างสถานะผู้ลี้ภัยลดลง ก่อนหน้านี้ไม่นาน ไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีผู้ขอลี้ภัยในนิวซีแลนด์

จำนวนมาก ซึ่งเป็นผลมาจากความตกลงยกเว้นการตรวจลงตราระหว่างนิวซีแลนด์กับไทยที่ต่อมาได้ถูกระงับ เนื่องจากมีการละเมิดความตกลงอย่างกว้างขวาง

เมื่อปลายเดือน ธ.ค. 2547 รัฐบาลนิวซีแลนด์ประกาศว่าจะดำเนินการอย่างจริงจังกับผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะผู้ที่หลบหนีจากเรือต่างชาติ แต่จะยังไม่จับกุมจนฤดูร้อนปี 2549 เนื่องจากอุตสาหกรรมสวนผลไม้ยังขาดแคลนแรงงาน ปัจจุบันมีจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายมีประมาณ 20,328 คน 5 ลำดับแรกเป็นคนของประเทศซามัว (3,900 คน) ตองกา (2,496 คน) จีน (2,050 คน) ไทย (1,232 คน) อินเดีย (1,066 คน) ไทย (975 คน)

แม้จะประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน แต่รัฐบาลนิวซีแลนด์ยังไม่มีนโยบายที่จะเปิดกว้างรับแรงงานต่างชาติ โดยพยายามแก้ไขปัญหาด้วยมาตรการอื่นๆ เช่น การผ่อนคลายกฎระเบียบในการดึงดูดผู้อพยพที่มีฝีมือ การสนับสนุนให้แม่บ้านหรือหญิงที่แต่งงานและมีบุตรกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานอีกครั้ง การใช้ประโยชน์จากชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาภายใต้ Working Holiday Scheme เป็นต้น

เมื่อ 5 ธ.ค. 2549 ครม. ได้ผ่านความเห็นชอบข้อเสนอปรับปรุง พ.ร.บ. คนเข้าเมืองนิวซีแลนด์ ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี 2530 และมีกำหนดเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในเดือน ส.ค. 2550 ระเบียบฉบับใหม่จะลดจำนวนหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาคำขอและคำอุทธรณ์ หลายฝ่ายให้ความเห็นว่า ระเบียบใหม่จะทำให้การเข้าเมืองง่ายขึ้นสำหรับผู้ที่รัฐบาลนิวซีแลนด์ต้องการ และเพิ่มมาตรการความมั่นคงสำหรับผู้ที่นิวซีแลนด์ไม่ต้องการ

เศรษฐกิจระหว่างประเทศ

นิวซีแลนด์มีระบบการค้าเสรี หลังจากที่เคยมีการควบคุมการนำเข้าเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ระบบใบอนุญาตนำเข้า (Import Licensing) ได้ถูกยกเลิกไปและระบบภาษีศุลกากรซึ่งเข้ามาแทนที่ก็ลดหย่อนลงตามลำดับ และเมื่อกลางปี 2541 นิวซีแลนด์ได้ประกาศยกเลิกการเก็บภาษีนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ และส่วนใหญ่สินค้านำเข้าของนิวซีแลนด์ร้อยละ 95 อัตราภาษีอยู่ที่ร้อยละ 0 อย่างไรก็ดี สินค้าที่นิวซีแลนด์ยังคงเข้มงวดในการนำเข้าได้แก่ สินค้าเกษตร โดยยังมีการควบคุมการนำเข้าสินค้าหลายๆ ชนิด เช่น ไข่และผลิตภัณฑ์จากไข่ ปลาน้ำจืดที่มิได้บรรจุกระป๋อง น้ำผึ้ง เนื้อสัตว์ที่ไม่ได้ผ่านกรรมวิธีหรือบรรจุกระป๋อง ผัก ผลไม้ เป็นต้น เนื่องจากนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่ปลอดโรคพืชและสัตว์ที่เรียกว่าเขต Agridome และเป็นประเทศที่มีการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองและป้องกันอย่างเข้มงวด

ระบบการค้า

นิวซีแลนด์ยึดถือนโยบายการเปิดเสรีการค้า โดยเฉพาะการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรภายใต้กรอบ WTO และให้ความสำคัญต่อการจัดทำ FTA ทวิภาคีและระดับภูมิภาคมากขึ้น ได้ทำ FTA กับออสเตรเลีย สิงคโปร์ ไทย (ลงนามเมื่อวันที่ 19 เม.ย. 2548 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 ก.ค. 2548) และความตกลงเขตการค้าเสรีภูมิภาคแปซิฟิก 4 ฝ่าย (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement) กับชิลี บรูไน และสิงคโปร์ (Pacific 4 CEP) ในวันที่ 1 พ.ค. 2549 อยู่ระหว่างการเจรจา FTA กับจีน มาเลเซีย และอาเซียน โดยตั้งเป้าหมายให้การเจรจากับอาเซียนเสร็จใน 2 ปี และและจะเริ่มเจรจา FTA กับกลุ่ม Gulf Cooperation Council (GCC) รวมทั้ง จะเริ่มศึกษาความเป็นไปได้ในการทำ FTA กับอินเดียปลายปี 2550 นิวซีแลนด์สนับสนุนการจัดทำ Asian FTA ซึ่งเสนอโดยญี่ปุ่นเมื่อ 4 เม.ย. 2549 และมีประเทศเข้าร่วม 16 ประเทศซึ่งรวมอาเซียน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จีน และอินเดีย และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งเสนอโดยสภาธุรกิจของเอเปค อย่างไรก็ดี นิวซีแลนด์ยังไม่สามารถเริ่มการเจรจากับสหรัฐฯ นรม. Clark ได้เดินทางเยือนสหรัฐฯ ระหว่างวันที่ 19 - 26 มี.ค. 2550 เพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ โดยคาดหวังที่จะให้สหรัฐฯ เจรจา FTA ด้วยในอนาคตอันใกล้

นโยบายการค้าต่อเอเชีย

นิวซีแลนด์ตระหนักถึงความสำคัญของภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะภูมิภาคเอเชียตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากมูลค่าการค้าต่างประเทศโดยรวมของ นิวซีแลนด์ประมาณหนึ่งในสามเป็นการค้ากับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ และจากการที่ประเทศในภูมิภาคดังกล่าวนี้เริ่มมีการจัดตั้งองค์กรภูมิภาคและการรวมกลุ่มทางด้านเศรษฐกิจ อาทิ ASEAN, AFTA, ARF ทำให้นิวซีแลนด์เกรงว่าตนจะถูกโดดเดี่ยว จึงพยายามที่จะผูกสัมพันธ์ที่ดีกับทุกประเทศในภูมิภาคดังกล่าว และได้แสดงบทบาทที่แข็งขันโดยการเข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกหรือประเทศคู่เจรจารักษาสถานะและความ สามารถในการมีอิทธิพลต่อผลของการเจรจาในองค์การระหว่างประเทศต่างๆ

นโยบายการค้าพหุภาคี

รักษาสถานะและความสามารถในการมีอิทธิพลต่อผลของการเจรจาในองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ทั้งนี้ นิวซีแลนด์ให้ความสำคัญในลำดับต้นกับการเจรจาใน WTO และ APEC นอกจากนี้ นิวซีแลนด์ยังเน้นนโยบายการรวมประเด็นด้านมาตรฐานแรงงานและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเข้าไว้ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศด้วย

องค์กรส่งเสริม ความสัมพันธ์กับเอเชีย

Asia 2000 Foundation ตั้งขึ้นเมื่อปี 2537 มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์กับเอเชีย โดยผ่านกิจกรรมด้านการศึกษา ธุรกิจ สื่อมวลชน วัฒนธรรม การค้นคว้าวิจัย และศึกษานโยบาย รวมทั้งส่งเสริมกิจกรรมที่จะเพิ่มพูนความเข้าใจ และความสัมพันธ์ระหว่างชาวนิวซีแลนด์กับประชาชนในทวีปเอเชีย Asia 2000 Foundation เปลี่ยนชื่อเป็น Asia New Zealand Foundation เมื่อวันที่ 1 พ.ย. 2547 จัดเป็นองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร และไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ซึ่งมีรัฐบาลนิวซีแลนด์อยู่เบื้องหลังในการจัดตั้งและให้การสนับสนุนมาโดยตลอด ผู้อำนวยการของมูลนิธิเกือบทุกคนเป็นข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศที่ลาออกไป หรือถูกยืมตัวชั่วคราว

นโยบายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ

นิวซีแลนด์ตระหนักดีว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เป็นปัญหาระดับนานาประเทศ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของนิวซีแลนด์ เนื่องจากนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่มีประชากรน้อย และไม่มีปัญหามลพิษ ดังนั้น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่ชาวนิวซีแลนด์ให้ความสำคัญ ทั้งนี้ นิวซีแลนด์มีพระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร (Resource Management Act) เริ่มบังคับใช้ในปี 1991 ซึ่งนับได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของโลกที่จัดการเกี่ยวกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ นิวซีแลนด์ยังเป็นประเทศอันดับที่ 2 ที่ให้สัตยาบัน London Amendment (1990) to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer

นโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ - Asia 2000 Foundation ตั้งขึ้นเมื่อปี 2537 มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์กับเอเชีย โดยผ่านกิจกรรมด้านการศึกษา ธุรกิจ สื่อมวลชน วัฒนธรรม

การค้นคว้าวิจัย และศึกษานโยบาย รวมทั้งส่งเสริมกิจกรรมที่จะเพิ่มพูนความเข้าใจ และความสัมพันธ์ระหว่างชาวนิวซีแลนด์กับประชาชนในทวีปเอเชีย Asia 2000 Foundation เปลี่ยนชื่อเป็น Asia New Zealand Foundation เมื่อวันที่ 1 พ.ย. 2547 จัดเป็นองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร และไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ซึ่งมีรัฐบาลนิวซีแลนด์อยู่เบื้องหลังในการจัดตั้งและให้การสนับสนุนมาโดยตลอด ผู้อำนวยการของมูลนิธิเกือบทุกคนเป็นข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศที่ลาออกไป หรือถูกยืมตัวชั่วคราว

นิวซีแลนด์ตระหนักดีว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เป็นปัญหาระดับนานาประเทศ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของนิวซีแลนด์ เนื่องจากนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่มีประชากรน้อย และไม่มีปัญหามลพิษ ดังนั้น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่ชาวนิวซีแลนด์ให้ความสำคัญ ทั้งนี้ นิวซีแลนด์มีพระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร (Resource

Management Act) เริ่มบังคับใช้ในปี 1991 ซึ่งนับได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของโลกที่จัดการเกี่ยวกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ นิวซีแลนด์ยังเป็นประเทศอันดับที่ 2 ที่ให้สัตยาบัน London Amendment (1990) to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer

นิวซีแลนด์มียุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม (Strategic Environment) ได้แก่ การพัฒนาที่ยั่งยืน เกิดจากการผสมผสานระหว่างการค้าและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ นิวซีแลนด์มีบทบาทอย่างแข็งขันในเวทีการประชุมระดับนานาชาติที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การลดน้อยลงของโอโซนในชั้นบรรยากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการแพร่กระจายของกัมมันตภาพรังสี เนื่องจากนิวซีแลนด์มีฝั่งทะเลที่ยาวมากติดมหาสมุทรแปซิฟิก และประชากรส่วนมากอาศัยอยู่ใกล้ชายฝั่งทะเล ประกอบกับฝรั่งเศสเคยใช้หมู่เกาะในแปซิฟิกใต้เป็นที่ทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ด้วยเหตุนี้ นิวซีแลนด์จึงให้ความ สำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบต่อนิวซีแลนด์ และได้ให้สัตยาบันใน Kyoto Protocol เมื่อปี 2002 นิวซีแลนด์กำหนดเป้าหมายที่จะเป็นประเทศปลอดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Neutral) โดยการปลูกป่า ซื้อคาร์บอนเครดิต ขณะนี้ รัฐบาลนิวซีแลนด์กำลังยกร่างแผนปฏิบัติการในการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนความมุ่งมั่นของนิวซีแลนด์ในการเป็นผู้นำในด้านการผลิตพลังงานที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้ โดยเฉพาะเชื้อเพลิงชีวภาพ ตลอดจนกำหนดมาตรการในการใช้รถยนต์ที่มีอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ต่ำลงและใช้พลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การเมืองการปกครอง

รูปแบบ ประชาธิปไตยระบอบรัฐสภา (สภาเดี่ยว)

ประมุข สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2

ผู้สำเร็จราชการ The Honourable Anand Satyanand ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการเมื่อเดือน ส.ค. 2549 ผู้สำเร็จราชการฯ ได้รับการแต่งตั้งจากประมุขของประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ทำหน้าที่ด้านพิธีการในการเปิดและปิดสมัยประชุมรัฐสภา มีวาระ 5 ปี

นายกรัฐมนตรี The Right Honourable Helen Clark (รับตำแหน่งวาระที่ 1 เมื่อ 10 ธ.ค. 2542 วาระที่ 2 เมื่อ 27 ก.ค. 2545 และวาระที่ 3 เมื่อ 17 ก.ย. 2548) รัฐมนตรีต่างประเทศ The Right Honourable Winston Peters พรรคการเมืองสำคัญ

1. NZ Labour Party (นำโดยนาง Helen Clark)
2. National Party (นำโดยนาย John Key)

3. NZ First Party (นำโดยนาย Winston Peters)
4. ACT New Zealand (นำโดยนาย Rodney Hide)
5. Green Party (นำโดยนาง Jeanette Fitzsimons)
6. United Future (นำโดยนาย Peter Dunne)
7. Progressive Party (นำโดยนาย Jim Anderton)
8. Maori Party (นำโดยนาง Whatarangi Winlata)

รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของนิวซีแลนด์เป็นแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร คือ ไม่มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่บัญญัติถึงระบบการเมืองการปกครอง แต่จะมีกฎหมายอื่นๆ หลายฉบับมาประกอบกัน เช่น Constitution ACT1986 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ได้รวบรวมเอาหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กระจัดกระจายอยู่มาบัญญัติไว้ด้วยกัน และพระราชบัญญัติเลือกตั้ง เป็นต้น แต่พระราชบัญญัติเหล่านี้ไม่มีบทบัญญัติ ที่ว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับมิได้ นอกจากนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญของนิวซีแลนด์ยังรวมเอากฎหมายของอังกฤษ บางฉบับที่บังคับใช้ในนิวซีแลนด์ด้วย เช่น Act of Settlement 1701 ซึ่งเกี่ยวกับ การสืบราชสันตติวงศ์ของกษัตริย์อังกฤษ คำพิพากษาของศาลในคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีไม่เกิน 24 คน ทำหน้าที่รายงานและให้คำปรึกษาแก่ผู้สำเร็จราชการฯ ด้านนโยบายสำคัญ ๆ สมาชิกคณะรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาฯ ในการบริหารงาน คณะรัฐมนตรีกระทำผ่านคณะกรรมาธิการ กระบวนการกำหนดนโยบายสำคัญภายในคณะรัฐมนตรี กระทำโดยการหารืออย่างไม่เป็นทางการและอย่างมีชั้นความลับ เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปโดยอย่างมีฉันทามติ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีนั้นรับผิดชอบร่วมกันและควรต้องมีท่าทีอันเป็นเอกภาพ เพื่อจะได้เป็นฐานสนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภานิวซีแลนด์เป็นแบบสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 120 คน โดยจะมีการเลือกตั้งทุก 3 ปี (เลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด 17 ก.ย. 2548) ประชาชนทุกคนที่มีอายุครบ 18 ปี มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง สำหรับชาวเมารีนั้น ได้มีการจัดสรรที่นั่งในสภาฯ ให้ผู้แทนชาวเมารีจำนวน 7 ที่นั่ง

ฝ่ายตุลาการ สถาบันตุลาการประกอบด้วยศาลที่สำคัญ 3 ศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา นอกจากนั้น มีศาลอื่น ๆ อีก เช่น ศาลคดีเด็กและเยาวชน พิจารณาคดีเกี่ยวกับเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 17 ปี ศาลอนุญาโตตุลาการ และศาลที่ดินของชาวเมารี เป็นต้น ศาลทุกศาลในนิวซีแลนด์มีอำนาจตัดสินทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา อำนาจทางตุลาการเป็น

อำนาจอิสระ สถานการณ์ทางการเมืองปัจจุบัน - พรรคแรงงาน (Labour) นำโดยนาง Helen Clark ชนะการเลือกตั้งทั่วไปเป็นวาระที่ 3 เมื่อ 17 ก.ย. 2548 โดยได้รับเลือกตั้งมี ส.ส.จำนวน 50 คน และได้จัดตั้งรัฐบาลผสมโดยได้ทำความตกลงร่วมรัฐบาลผสม (Coalition Agreement) กับพรรค Progressive ที่มี ส.ส. เพียง 1 คน คือ นาย Jim Anderton นอกจากนั้น ยังได้ทำความตกลงร่วมมือเพื่อให้การสนับสนุนรัฐบาล (Confidence and Supply Agreement) กับพรรค New Zealand First ที่มีส.ส. 7 คน และพรรค United Future ที่มี ส.ส. 3 คน ส่วนพรรค Green ที่มี ส.ส. 6 คน ได้ลงนามในความตกลงร่วมมือที่จะไม่ลงคะแนนคัดค้านรัฐบาลในเรื่องสำคัญโดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ (Cooperation Agreement) ทำให้รัฐบาลมีเสียงสนับสนุน 61 เสียงจาก 5 พรรคการเมือง เท่ากับเสียงข้างมากพอดี (สภาปัจจุบันมี ส.ส.ทั้งสิ้น 121 คน) การที่พรรคเล็กๆ ทั้งสี่ทำความตกลงกับพรรคแรงงานในรูปแบบต่างๆ ข้างต้นเป็นลายลักษณ์อักษรทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ คาดว่ารัฐบาลจะอยู่ครบเทอม 3 ปี จนถึงการเลือกตั้งครั้งต่อไปในเดือนก.ย. 2551 เมื่อวันที่ 23 พ.ย. 2549 พรรคฝ่ายค้าน (พรรค National) ได้เปลี่ยนหัวหน้าพรรคเป็นนาย John Key โฆษกด้านการคลังและรัฐมนตรีเงาด้านการคลัง

สังคมและวัฒนธรรม

วัฒนธรรมของชาวนิวซีแลนด์แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ วัฒนธรรมของคนผิวขาวที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับชาวยุโรปและอเมริกา และวัฒนธรรมของชนเผ่าเมารี ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่เคร่งครัดในขนบธรรมเนียมประเพณีและพิธีรีตองต่างๆ

การบริหารและการจัดการในเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์ เป็นประเทศที่ตั้งอยู่บนเกาะทางตอนใต้ของประเทศออสเตรเลีย มีประชากรประมาณ 3 ล้าน 6 แสนคน พลเมืองมี 2 กลุ่มใหญ่ คือ ชนพื้นเมืองเรียกว่า เมารี และชนผิวขาวซึ่งเป็นผู้อพยพมาจากยุโรป

การจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ก่อนปี ค.ศ. 1989 เป็นการจัดการศึกษาที่อยู่ในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) มีระดับของการจัดการการศึกษาหลายระดับหลายขั้นตอน มีความหลากหลายขององค์กรและหน่วยงานที่รับภาระในการจัดการศึกษา นับตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานศึกษาธิการส่วนภูมิภาค คณะกรรมการบริหารการศึกษาประเภทต่าง ๆ และสภาการศึกษา เป็นต้น เป็นผู้รับภาระบริหารการศึกษาและสถานศึกษารับภาระในการให้การศึกษา อำนาจการตัดสินใจทั้งการบริหารแผนงาน โครงการงบประมาณ บุคลากร อยู่ที่ส่วนกลางจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้รัฐมีความคิดในการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ บนพื้นฐานปรัชญา "การศึกษาเพื่อชีวิต" ภายใต้หลักการ "การกระจายอำนาจทางการศึกษา (Decentralization of Education) การมีส่วนร่วมของประชาชน (A Charity

Communication) และการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)" ในเรื่องของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา มีการลดขั้นตอนทางการบริหาร เหลือเพียง 2 ระดับ คือ

1. ระดับกระทรวง มีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยบริหารงานกลางของกระทรวง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเสนอแนะรัฐบาลในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาทุกระดับ จัดสรรงบประมาณ สนับสนุน ส่งเสริมและประสานงานให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและเกิดประสิทธิผล

2. ระดับสถานศึกษา สถานศึกษาทุกระดับตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนกระทั่งถึงมหาวิทยาลัย จะมีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาของตนเองในระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา มีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) เป็นองค์กรบริหารและมีอาจารย์ใหญ่ (Principal) เป็นผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งมาจากการจ้างโดยการสรรหาและแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

ในส่วนของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน/สถานศึกษาเป็นคณะกรรมการ ซึ่งได้รับการสรรหาและแต่งตั้งจากชุมชน ผู้ปกครอง อาจารย์ใหญ่ ครูและนักเรียน (เฉพาะระดับมัธยมศึกษา) เพื่อทำหน้าที่รับนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการมาปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมายทางการศึกษาของชาติ หลักสูตร ธรรมนูญของโรงเรียน ตลอดจนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการทางการศึกษาของชุมชน โดยยึดหลักการบริหารแบบใช้คุณค่าร่วมกัน (A Community of Share Values) และการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล

สำหรับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา รัฐจัดสรรโดยตรงให้แก่โรงเรียนเป็นเงินก้อน (Block Grant) เพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนครู งบดำเนินการและเงินสนับสนุน ทั้งนี้การจัดสรรงบประมาณของรัฐจะให้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียน ซึ่งหากโรงเรียนที่อยู่ในระดับยากจน หรือโรงเรียนที่มีนักเรียนชาวเมารีจะได้รับเงินเพิ่มเป็นพิเศษ นอกจากนี้ รัฐจะจัดสรรให้ตามที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนจัดทำแผนงาน/โครงการเสนอ และหากคณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่าโรงเรียนมีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างอื่น ก็อาจนำไปดำเนินงานในกิจการเร่งด่วนนั้นได้

ระบบบริหารการศึกษาของนิวซีแลนด์หลังการปฏิรูปการศึกษา อาจเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้หลักการ School Based - Management นอกจากนี้วิธีการแก้ปัญหาบางอย่างของนิวซีแลนด์ก็อาจนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ เช่น การจัดให้มีโรงเรียนที่สอนไม่ครบชั้น เป็นต้น

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์

1. **สภาพทั่วไปของประเทศนิวซีแลนด์** นิวซีแลนด์ เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้ชื่อว่าประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยจุดเด่นของความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา คือ การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาลงสู่สถานศึกษา การยกเลิกระบบการบริหารการศึกษาแบบเดิมแล้ววางรูปแบบในการบริหารการศึกษาในรูปแบบใหม่ การให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและกำหนดแนวทางในการบริหารการศึกษา

ประเทศนิวซีแลนด์ ตั้งอยู่ตอนใต้ของประเทศออสเตรเลีย ประกอบด้วย เกาะใหญ่ ๆ 2 เกาะ คือ เกาะเหนือ และเกาะใต้ มีพื้นที่ประมาณ 268,670 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 3.6 ล้านคน (กรกฎาคม 2540) ซึ่งจำแนกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มคนพื้นเมืองเดิม เรียกว่า เมารี มีประมาณร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด และชนผิวขาว ซึ่งส่วนใหญ่อพยพมาจากยุโรป โดยเฉพาะชาวอังกฤษ ฝรั่งเศส และชาวโพลีนีเซี่ยน รวมทั้งชาวเอเชียที่เริ่มหลั่งไหลเข้ามาอาศัยอยู่ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในการทำปศุสัตว์ โดยเฉพาะการเลี้ยงวัว แกะ มีการทำผลิตพันธุ์จากสัตว์ เช่น นม ขนแกะ อีกส่วนหนึ่งประกอบอาชีพเพาะปลูก และการทำผลิตผลทางการเกษตร

นิวซีแลนด์ ได้รับสิทธิปกครองตนเองจากอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1985 หลังจากที่อังกฤษประกาศสิทธิครอบครองนิวซีแลนด์ ในปี ค.ศ. 1840 ตามสนธิสัญญาไวทังกิที่ทำขึ้นระหว่างหัวหน้าเผ่าเมารีและรัฐบาลอังกฤษ ปัจจุบันนิวซีแลนด์มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และเป็นประเทศหนึ่งในเครือจักรภพอังกฤษ

2. **ระบบการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์** ประชากรของนิวซีแลนด์ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป มีอัตราการรู้หนังสือสูงถึงร้อยละ 99 (สามารถอ่านและเขียนได้ : ข้อมูลปี ค.ศ. 1980) การศึกษาภาคบังคับของนิวซีแลนด์ ยึดอายุเป็นเกณฑ์ การเลื่อนชั้นเป็นไปตามอายุ ทุกคนจะต้องเข้าเรียนตั้งแต่อายุ 6 ปี จนถึงอายุ 16 ปี (ข้อมูลจาก Structure of the Compulsary Schools in New Zeland) จึงจะออกจากโรงเรียนได้ ซึ่งรวมแล้วจะต้องใช้เวลาเรียนในโรงเรียนอย่างน้อย 12 ปี แต่การเรียกชื่อระดับชั้นต่าง ๆ แตกต่างกับที่ใช้กันโดยทั่วไปในประเทศอื่น ๆ บ้าง โดยมีการจัดระดับและเรียกชื่อดังนี้

2.1 การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (Early Childhood Education)

เป็นการศึกษาสำหรับเด็กอายุ 3-4 ขวบ มีรูปแบบในการจัดหลายรูปแบบ ได้แก่

โรงเรียนอนุบาล (Kindergarten)

ศูนย์เด็กเล่น (Playcenter)

ศูนย์ดูแลและสอนภาษาเด็กเล็กสำหรับชาวเมารี (Te Kohanga Reo)

ศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน (Child Center)

2.2 การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาสำหรับนักเรียนอายุ 5-10 ปี โดยชั้นเรียน สำหรับเด็กอายุ 5 -6 ปี เรียกว่า Junior 1 และ Junior 2 ตามลำดับ

ส่วนนักเรียนอายุ 7-10 ปี เรียกว่าระดับ Standard 1-4 ตามลำดับ โรงเรียนประถมศึกษาบางแห่งมีชั้นเรียนที่มีนักเรียนอายุ 11-12 ปี ซึ่งเป็นนักเรียนระดับมัธยมศึกษารวมอยู่ด้วย ระดับนี้เรียกว่า Form 1 และ Form 2 ในบางโรงเรียนมีการจัดเฉพาะ ชั้น Form 1 และ Form 2 ต่างหาก ซึ่งจะเรียกโรงเรียนประเภทนี้ว่า Intermediate School

2.3 การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นการศึกษาสำหรับนักเรียนอายุ 11-16 ปี โดยโรงเรียนบางแห่งเปิดสอนตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งได้แก่ นักเรียนอายุ 11- 12 ปี แต่บางแห่งเปิดสอนเฉพาะนักเรียนอายุ 13-16 ปี เรียนในชั้น Form 3 - Form 6 ซึ่งเรียกว่า ระดับ High School

2.4 การศึกษาระดับอุดมศึกษา (Tertiary Education) การศึกษาระดับนี้จัดโดยสถาบันฝึกอาชีพ วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย การจัดการศึกษาของสถาบันฝึกอาชีพชั้นสูงและวิทยาลัยนั้น ส่วนใหญ่เน้นการฝึกทักษะอาชีพชั้นสูง การเสริมสร้างพัฒนาการทางความรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของนิวซีแลนด์ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ส่วนการศึกษาในมหาวิทยาลัยมุ่งให้ความรู้และทักษะการวิจัยทั้งระดับพื้นฐานและวิจัยประยุกต์สำคัญเพื่อนำไปใช้พัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการเตรียมการสู่สังคมโลกในศตวรรษที่ 21

ตาราง 2 แสดงอายุและระดับชั้นเรียนของนักเรียนในประเทศนิวซีแลนด์

อายุ	ระดับชั้น
	จบ Form 6 และมีอายุ 25 ปีขึ้นไป หรือ มหาวิทยาลัย, วิทยาลัย สอบผ่าน Form 7 สถาบันฝึกอาชีพชั้นสูง หรือสารพัดช่าง
17	Form 7 * เตรียมเข้ามหาวิทยาลัย
16	Form 6 ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
15	Form 5 * (Senior or Secondary School)
14	Form 4
13	Form 3
12	Form 2 ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
11	Form 1 (Intermediate School)
10	Standard 4
9	Standard 3
8	Standard 2 ระดับประถมศึกษา
7	Standard 1 (Primary School)
6	Junior 2
5	Junior 1
4	Early childhood ระดับก่อนประถมศึกษา
3	Education

แหล่งที่มา : Study in New Zealand, 2006 : 26

หมายเหตุ

1) ในการเลื่อนระดับชั้นใช้วิธีการเลื่อนตามกลุ่มอายุ ไม่มีการสอบอย่างเป็นทางการเพื่อเลื่อนชั้น

2) Form 5 และ Form 7 มีการสอบโดยใช้ข้อสอบกลางของประเทศ โดย Form 7 เป็นการสอบเพื่อเรียนต่อในมหาวิทยาลัย

3) การแยกระดับโรงเรียนไม่มีการแยกกันอย่างตายตัว โรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่มีการสอนระดับก่อนประถมศึกษา และมีหลายแห่งที่เปิดสอนชั้น Form 1 Form 2 หรือระดับ Intermediate รวมอยู่ด้วย ซึ่งโรงเรียนแต่ละแห่งมีอิสระที่จะพิจารณาเปิดเรียนถึงระดับใดก็ได้

4) การศึกษาภาคบังคับ อายุระหว่าง 6-16 ปี และหากนักเรียนคนใดจบ Form 5 แล้ว หากอายุยังไม่ครบ 16 ปี จะต้องเรียนชั้น Form 6 ต่อ

การบริหารการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ก่อนการปฏิรูปการศึกษา ก่อนการปฏิรูปการศึกษา โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์เป็นการรวมศูนย์อำนาจ เป็นระบบที่ประสานการควบคุมและการจัดการของท้องถิ่นหรือภูมิภาคเข้ากับงบประมาณและกฎระเบียบจากส่วนกลาง งบประมาณสำหรับการศึกษามาจากรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่ในภูมิภาคหรือท้องถิ่นไม่มีการจัดเก็บภาษีสำหรับนำมาใช้ในการศึกษา

การบริหารการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ มีสายการบังคับบัญชาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยผ่านกระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education) มายังองค์กรระดับกลาง คือ สำนักงานศึกษาธิการส่วนภูมิภาค แล้วลงมาถึงองค์กรระดับสมาคม, คณะกรรมการ รวมถึงสภาต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ กันไป แต่สำหรับการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ต้องดำเนินการที่กระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับหน้าที่ขององค์กรระดับล่างลงมามีบทบาทหน้าที่ดังนี้ คือ

1. องค์กรแห่งชาติ ในส่วนภูมิภาค (Regional National Associations) ดูแลในส่วนของการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา สำหรับเด็กอายุ 0-5 ปี ประเภทศูนย์ดูแลเด็กก่อนวัยเรียน โรงเรียนอนุบาล ศูนย์เด็กเล่น ศูนย์ดูแลเด็กเล็ก เป็นต้น ซึ่งจัดโดยองค์กรที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไร โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในจำนวนที่แตกต่างกัน สำหรับโรงเรียนอนุบาลที่รัฐบาลยอมรับอย่างเป็นทางการ ได้รับเงินงบประมาณจากรัฐเกือบทั้งหมดเพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนครูอนุบาล รวมทั้งมีการดูแลอาคารสถานที่ให้ด้วย แต่สำหรับโรงเรียนที่ให้บริการอย่างอื่น ๆ เช่น ศูนย์เด็กเล่น หรือศูนย์ดูแลเด็กเล็ก ได้รับการสนับสนุนจากรัฐน้อยกว่า แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการศึกษา (Education Boards) ก็มีสายงานบริหารอย่างไม่เป็นทางการมายังโรงเรียนในระดับนี้ด้วย

2. คณะกรรมการการศึกษา (Education Boards) จะดูแลโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น (Intermediate Schools) โรงเรียนในเขตภูมิภาค (Area Schools) โรงเรียนมัธยมศึกษาที่เปิดสอนตั้งแต่ Form 1 - Form 7 บางแห่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะจะต้องดูแลรับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาในพื้นที่หรือในเขตประมาณ 200 โรงเรียน คณะกรรมการการศึกษา (Education Boards) เป็นผู้ว่าจ้างครู (แต่เงินเดือนครู กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้จ่ายให้ครูโดยตรง) ในแต่ละโรงเรียนจะมีคณะกรรมการโรงเรียน(School Committees) ที่ได้รับการเลือกตั้งภายในท้องถิ่นและสามารถบริหารงบประมาณที่ได้รับจากคณะกรรมการการศึกษาได้เพียงเล็กน้อยในบางเรื่อง

คณะกรรมการการศึกษามีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องการแต่งตั้งบุคลากร การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์สำคัญ ๆ รวมทั้งการก่อสร้างอาคาร การบำรุงรักษา โรงเรียนประถมศึกษาจะไม่ติดต่อ

โดยตรงกับกระทรวงศึกษาธิการ แต่จะประสานงานกับคณะกรรมการการศึกษาที่ดูแลโรงเรียนของตน

สำหรับโรงเรียนเขตภูมิภาค (Area Schools) รวมทั้งโรงเรียนมัธยมที่เปิดสอนตั้งแต่ Form 1 - Form 7 (บางแห่ง) จะมีคณะกรรมการการจัดการ (Committees of Management) เข้ามาดูแลในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการโรงเรียนของโรงเรียนประถมศึกษา

3. คณะกรรมการปกครอง (Board of Governors) มีหน้าที่ควบคุมดูแลโรงเรียนมัธยมศึกษาส่วนใหญ่ (จำนวนประมาณ 350 โรงเรียน) โดยการติดต่อกับกระทรวงศึกษาธิการผ่านสำนักงานศึกษาธิการส่วนภูมิภาค ซึ่งสำนักงานเหล่านี้ดูแลทรัพย์สินของโรงเรียนมัธยมศึกษาด้วย แต่ละโรงเรียนมีอำนาจในการว่าจ้างและตัดสินใจเรื่องการจ้างงานของบุคลากรเอง (เงินเดือนครูได้รับงบประมาณจากกรมการศึกษา) คณะกรรมการปกครองได้รับงบประมาณจากกระทรวงฯ แต่มีการควบคุมการใช้จ่ายอย่างเคร่งครัด ส่วนเรื่องการดูแลมาตรฐานการศึกษา จะเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการของโรงเรียนมัธยมศึกษา

4. สภาต่าง ๆ (Councils) มีหน้าที่ในการดูแลการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเฉพาะส่วนที่เป็นวิทยาลัยครู วิทยาลัยสารพัดช่าง และวิทยาลัยชุมชน โดยวิทยาลัยดังกล่าวจะมีสภาปกครองเป็นของตนเอง แต่ส่วนใหญ่ก็ถูกควบคุมโดยกระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education) ซึ่งจะพิจารณารายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ เช่น การอนุมัติหลักสูตรใหม่ และบุคลากร

นอกจากนี้วิทยาลัยเหล่านี้ก็มีคณะกรรมการการศึกษา (Education Boards) เข้ามามีส่วนดูแลอย่างไม่เป็นทางการด้วยสำหรับมหาวิทยาลัยมีอิสระจากกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณเป็นเงินก้อน (block grants) เป็นงวด 5 ปี ซึ่งมหาวิทยาลัยจะจัดการบริหารโดยคณะกรรมการของมหาวิทยาลัย (University Grant Committee) ส่วนโรงเรียนที่จัดการศึกษาเป็นพิเศษ (Special Schools) ซึ่งรวมถึงโรงเรียนที่จัดการศึกษาผ่านการสื่อสารทางไปรษณีย์ (The Correspondence School) สำหรับเด็กก่อนวัยเรียน ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ซึ่งมีที่อยู่อาศัยห่างไกลหรือไม่สามารถเข้าเรียนในสถานศึกษาได้ด้วยเหตุต่าง ๆ ขณะเดียวกันเด็กระดับมัธยมศึกษาอาจศึกษาวิชาต่างๆ ได้โดยไม่ต้องเรียนที่โรงเรียน โรงเรียนประเภทนี้สำนักงานศึกษาธิการส่วนภูมิภาคจะดูแลโดยตรงโดยไม่ผ่านคณะกรรมการใดๆ ในส่วนของการศึกษาเอกชนนั้น สถานศึกษาของเอกชนมีน้อยมาก เมื่อประมาณ 25 ปีที่ผ่านมา โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ได้บูรณาการเข้ากับระบบการศึกษาของรัฐกล่าวคือ เอกชนยังเป็นเจ้าของโรงเรียนแต่ได้รับงบประมาณทั้งหมด เช่น เงินเดือนครู จากรัฐ ภายใต้เงื่อนไขการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรที่รัฐวางไว้ รวมทั้งการบริการและมาตรฐานของครู เทียบเคียงได้กับโรงเรียนของรัฐ

การบริหารการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์หลังการปฏิรูปการศึกษา การจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ก่อนปี ค.ศ. 1989 เป็นการจัดการศึกษาที่อยู่ในลักษณะของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) มีระดับของการบริหารหลายระดับหลายขั้นตอน มีความหลากหลายขององค์กรและหน่วยงานที่รับภาระในการจัดการศึกษา นับตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานศึกษาธิการส่วนภูมิภาค สภาการศึกษา คณะกรรมการการบริหารการศึกษาประเภทต่างๆ ที่เป็นผู้รับภาระการบริหารการศึกษา และสถานศึกษาที่รับภาระในการให้การศึกษา อำนาจการตัดสินใจทั้งการกำหนดนโยบาย การบริหารแผนงาน โครงการงบประมาณและบุคลากรอยู่ที่ส่วนกลาง สถานศึกษาซึ่งเป็นผู้จัดการศึกษา ขาดอำนาจในการตัดสินใจ ทำให้การปฏิบัติงาน ต่าง ๆ ล่าช้ามาก อีกทั้งการจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศได้เผชิญปัญหาภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงและมิได้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นและสถานศึกษาอย่างแท้จริง ครูเกิดความสับสนในบทบาท และเกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าว องค์กรทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน มีความคิดร่วมกันในการปฏิรูประบบการศึกษาทั้งระบบ ในปี ค.ศ. 1988 บทพื้นฐานปรัชญา "การศึกษาเพื่อชีวิต" ด้วยหลักการสำคัญ คือ การกระจายอำนาจทางการศึกษา หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดไว้ คือ เพื่อปรับปรุงการบริหารการศึกษาให้มีความคล่องตัว ให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน เพื่อเตรียมการรองรับการนำประเทศสู่สังคมโลกทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ส่วนมาตรการและเป้าหมายของการปฏิรูป ได้แก่ ลดบทบาทส่วนกลางทั้งด้านงบประมาณ การบริหาร และตัดทอนหน่วยงานระดับเขต เมือง ออกไป ให้มีการรองรับมาตรฐานและตรวจสอบคุณภาพทางการศึกษา ให้หน่วยงานทางการศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษา เปิดโอกาสให้ประชาชน/ท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ การบริหารงานบุคคล งบประมาณ หลักสูตร และการเรียนการสอน

การจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ภายหลังจากมีการปฏิรูปการศึกษาเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษา (Decentralization of Education) การลดทอนหน่วยงานที่ไม่จำเป็น (Re-engineering) และการปรับโครงสร้างองค์กร(Reorganization) อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งหมด นับตั้งแต่การศึกษาก่อนวัยเรียน (Early Childhood Education) ระดับประถมศึกษา (Primary School) ระดับมัธยมศึกษา (Secondary School)

และระดับหลังมัธยมศึกษา ซึ่งได้แก่ การศึกษาในมหาวิทยาลัย (Universities) การศึกษาสารพัดช่าง (Polytechnics) และวิทยาลัยการศึกษาหรือวิทยาลัยครู (Colleges of Education) และหน่วยงานที่จัดการศึกษาในสาขาต่าง ๆ ที่กำหนดอยู่ในกรอบหลักสูตร

โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (Minister of Education) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เป็นผู้บริหารด้านนโยบายสูงสุดของกระทรวง และมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (Secretary of Education) ซึ่งมาจากการสรรหาและแต่งตั้ง เป็นผู้บริหารงานประจำสูงสุดของกระทรวง

จากการศึกษาการปฏิรูปการศึกษาโดยภาพรวมพบว่า การบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการกระจายอำนาจการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล ทั้งในเรื่องของการบริหารแผนงาน การบริหารบุคคล และการบริหารเงิน (งบประมาณ) และหลักของการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

การปฏิรูปการศึกษาของนิวซีแลนด์ ได้ให้ความสำคัญยิ่งต่อการปฏิรูปการบริหารจัดการ โดยกระทรวงศึกษาธิการจัดโครงสร้างการบริหารออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับกระทรวง และระดับสถานศึกษา ซึ่งอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 ระดับ เป็นดังนี้คือ

1. **ระดับกระทรวงศึกษาธิการ** มีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ

1) ให้คำปรึกษาแนะนำด้านนโยบายแก่รัฐบาล เกี่ยวกับการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน การศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาหลังภาคบังคับ

2) รับผิดชอบการนำนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการศึกษาไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลและมีคุณภาพ

3) ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่ได้รับจัดสรรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (Secretary of Education) ซึ่งเป็นหน่วยบริหารงานกลางทางการศึกษา แบ่งภารกิจออกเป็น 4 กลุ่ม คือ นโยบาย (Policy) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) การเงิน (Finance) และการสนับสนุน ส่งเสริม (Support) โดยมีหน่วยงานดำเนินการในภารกิจดังกล่าว 8 หน่วยงาน ดังนี้

1) สำนักนโยบาย (Policy group) มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการเสนอแนะนโยบายแก่รัฐบาล เกี่ยวกับการจัดการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียนจนถึงระดับอุดมศึกษา การจ้างบุคลากรทางการศึกษา การฝึกอบรม การศึกษาของชุมชนตลอดจนการวิเคราะห์ วิจัย และจัดทำสถิติทางการศึกษา

2) สำนักบริการ (Service Group) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่บุคลากรทางการศึกษา ทั้งในเรื่องของการพัฒนาบุคลากร การบริหารงาน การเงินและงบประมาณ ระบบเทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร กฎหมายและกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) สำนักจัดการทรัพย์สิน (Property Management Division) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินทางการศึกษาของรัฐทั้งหมด โดยมีสำนักงานย่อยอยู่ตามเมืองต่าง ๆ

4) สำนักพัฒนานโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Group) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย พัฒนาหลักสูตร พัฒนาและแจกจ่ายสื่อการเรียนการสอน ดูแลธรรมนูญของโรงเรียน การจัดสรรงบประมาณ การจ่ายเงินเดือนค่าจ้าง ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และเงินกองทุนเงินกู้ของรัฐบาลเพื่อใช้จ่ายทางการศึกษา ตลอดจนการเสนอนโยบายเรื่องเงินเดือน

5) สำนักจัดการโครงการ (Project Management) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการโรงเรียนในอนาคต (School for the Future) การสนองความต้องการของโรงเรียนต่าง ๆ ที่เข้าโครงการใหญ่ ๆ ทั้งในเรื่องของการหานวัตกรรม การสร้างเอกลักษณะของโครงการ

6) สำนักประเมินและตรวจสอบภายในกระทรวง (Internal Audit Division) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการทบทวน ตรวจสอบ ประเมินและรายงานผลการปฏิบัติงานของกระทรวงในทุกสำนัก เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่านโยบายต่าง ๆ ของรัฐบรรลุผลสำเร็จ

7) สำนักสื่อสาร (Director Communication) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสื่อสารสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการและประสานงานร่วมกับหน่วยงานทางยุทธศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การสื่อสาร สัมพันธ์ บรรลุผลสำเร็จและเป็นไปด้วยความราบรื่น

8) สำนักเมารี (Maori) มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของชาวเมารี และรับผิดชอบโครงการเมารีของกระทรวง (The Ministry's Ten Point Plan for Maori Education)

นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการยังได้จัดตั้งสาขาของกระทรวงขึ้น ในเมืองต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ รับผิดชอบและประสานงานของกระทรวงศึกษาธิการภายในเขตเมืองนั้น ๆ เช่น Whangari Aukland และ Hamilton เป็นต้น

2. ระดับสถานศึกษาสถานศึกษาทุกระดับตั้งแต่ศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน จนกระทั่งถึงระดับมัธยมศึกษา มีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาของตนเอง ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) ทั้งในเรื่องของบุคลากร งบประมาณเพื่อการศึกษา หลักสูตรและการจัดการต่าง ๆ (ยกเว้น การกำหนดอัตราเงินเดือน และค่าจ้างรายเดือนซึ่งรัฐบาลเป็นผู้กำหนด) ให้สอดคล้องกับแนวทางและเป้าหมายการจัดการศึกษาของชาติ

สำหรับผู้บริหารสถานศึกษา (Principal) มาจากการจ้างโดยการสรรหาและแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

คณะกรรมการบริหารโรงเรียน/สถานศึกษา เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งจากชุมชน ผู้ปกครอง อาจารย์ใหญ่ ครูและนักเรียน (เฉพาะระดับมัธยมศึกษา จะมีผู้แทนที่มาจากนักเรียนด้วย) เพื่อทำหน้าที่รับนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการมาปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมายทางการศึกษาของชาติ หลักสูตร ธรรมนูญของโรงเรียน/สถานศึกษา ตลอดจนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการทางการศึกษาของชุมชน โดยยึดหลักการบริหารแบบการใช้คุณค่าร่วมกัน (A Community of Share Values) และที่ตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล

สำหรับองค์ประกอบ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเป็นดังนี้ คือ

1. องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

ผู้แทนชุมชน 3-7 คน (แล้วแต่ขนาดของโรงเรียน)

อาจารย์ใหญ่ (ผู้บริหารโรงเรียน) 1 คน

ผู้แทนครู 1 คน

นักเรียน 1 คน (เฉพาะระดับมัธยมศึกษา)

(สำหรับโรงเรียนที่มีชาวเมารีเข้าเรียน ให้ผู้แทนชุมชนที่มีผู้ปกครองเป็นชาวเมารีร่วมเป็นกรรมการด้วย)

2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

2.1 ด้านหลักสูตร มีหน้าที่อำนวยการให้มีหลักสูตรที่เหมาะสมสอดคล้องกับแนวทางของชาติว่าด้วยการศึกษา ดังนี้

พัฒนาโปรแกรมการเรียนรู้ของเด็ก โดยยึดหลักการ สาขาการเรียนรู้และทักษะที่จำเป็นและเหมาะสมสำหรับเด็ก ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ติดตามพัฒนาการของเด็ก โดยยึดวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการเรียนรู้ และสัมฤทธิผลของเด็ก

พัฒนาและปรับกลยุทธ์เพื่อสนองความต้องการเรียนรู้ของเด็ก และเพื่อขจัด

ปัญหาอุปสรรคทั้งปวง

ประเมินสัมฤทธิผลของเด็ก รวมทั้งเก็บรักษาประวัติและรายงานความก้าวหน้าของเด็ก

2.2 การจ้างงานและการบริหารบุคลากร

คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) เป็นผู้จ้างอาจารย์ใหญ่ และอาจารย์ใหญ่จะเป็นผู้ว่าจ้างครูและบุคลากรในโรงเรียนอีกชั้นหนึ่ง

พัฒนาและติดตามการปฏิบัติงานของโรงเรียน ตามนโยบายที่รัฐกำหนดในการเพิ่มพูนศักยภาพการทำงานของบุคลากร การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการตระหนักในความต้องการของเด็ก

เป็นนายจ้างที่ดีตามกฎหมายการศึกษา (State Sector Act 1988) และปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างงานทั้งต่อผู้สอน ผู้สนับสนุนการสอน

2.3 ด้านการเงินและทรัพย์สิน

จัดสรรงบประมาณการบริหารโรงเรียนตามลำดับความสำคัญที่กำหนดไว้ในธรรมนูญของโรงเรียน (School charter)

ควบคุม ติดตามการใช้จ่ายเงินของโรงเรียน และการจัดทำบัญชีให้เป็นปัจจุบันตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย The Public Finance Act 1989 และ The Educational Act 1989

จัดการเรื่องทรัพย์สิน อาคาร สถานที่ ให้มีความปลอดภัยและสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่นักเรียน

2.4 ดำเนินงานด้านอื่น ๆ ได้แก่

ปฏิบัติตามนโยบายของชาติว่าด้วยการศึกษา (National Education Guidelines)

รักษาระบบการประเมินตนเอง

ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเวลาการปฏิบัติงาน การรักษาเวลาเรียนและช่วงปีการศึกษาของนักเรียน

ให้ประกันด้านความปลอดภัยแก่นักเรียนและบุคลากรต่าง ๆ ในโรงเรียน

ในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น กระทรวงศึกษาธิการหรือสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จะสั่งการไปยังโรงเรียนโดยตรง ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาหรืออาจารย์ใหญ่ (Principal) ที่ได้รับการมอบอำนาจจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเป็นผู้บริหารงานทั้งในเรื่องของการบริหารบุคลากร หลักสูตร/แผนงาน และการเงินภายใต้การกำกับดูแลของคณะ กรรมการบริหารโรงเรียน ดังเช่น โรงเรียน Pukete School, Cambridge High School และ Cambridge East Primary School (เป็นโรงเรียนในเมือง Hamilton) เป็นต้น

โดยจะมีการประชุมคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของโรงเรียน และปรับปรุงพัฒนางานให้เป็นไปตามกฎหมายและธรรมนูญของโรงเรียน (School Charter) หลักสูตรที่กำหนดในแต่ละระดับ ตลอดจนปัญหาและความต้องการของชุมชนทางการศึกษา

แต่อย่างไรก็ตาม ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการบริหารโรงเรียนและสถานศึกษา รัฐได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการดำเนินงานทั้งในด้านคุณภาพการบริหาร การเรียนการสอน จึงได้จัดให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุล 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา และสำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา

สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Education Review Office : ERO) เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐแยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการ มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีที่รับผิด ชอบสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Minister Responsible of the Education Review Office) ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1989 ทำหน้าที่เป็นหน่วยติดตามประเมินผลภายนอก ดำเนินการตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในภาพรวมเพื่อดูสัมฤทธิผล (Effectiveness) ในลักษณะของการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) โดยติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาของโรงเรียน/คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ทั้งที่จัดโดยรัฐและเอกชน ตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียนจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวทางของชาติว่าด้วยการจัดการศึกษา กฎหมายการศึกษา หลักสูตรและเป้าหมายการจัดการศึกษาของโรงเรียนในภาพรวมที่ปรากฏในธรรมนูญของโรงเรียน (School Charter) ทั้งนี้สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (ERO) จะต้องรายงานผลการตรวจสอบโรงเรียนต่อกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน ประชาชนและผู้ปกครอง ให้เป็นที่ปรากฏแก่สาธารณชน และหากโรงเรียนใดได้รับการเสนอแนะการดำเนินงานจาก ERO แล้ว โรงเรียนนั้นจะต้องถือปฏิบัติและดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะ ภายในเวลาที่กำหนด

สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา จะทำการตรวจสอบและรายงานเป็น 3 ระดับ คือ ระดับนักเรียนเป็นรายบุคคล (ในกรณีที่รับการศึกษาที่บ้าน) ระดับสถาบัน (โรงเรียน/ศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน) และระดับชาติ (รายงานการประเมินการศึกษา และให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในประเด็นที่มีการประเมิน)

สำหรับโครงสร้างของสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา จะประกอบด้วยหัวหน้าผู้ตรวจ (Chief Review Officer) และผู้จัดการระดับชาติ (National Manager) ด้านต่าง ๆ

ได้แก่ ด้านรายงาน (Reporting Services) ด้านเมารี (Maori Education) ด้านประเมิน (Evaluation Services) และด้านบริการ (Professional and Corporate Services)

ส่วนสำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา (The New Zealand Qualification Authority : NZQA) เป็นหน่วยงานกลางภายในกระทรวงศึกษาธิการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทดสอบความรู้และทักษะ เพื่อให้การรับรองคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนและนักเรียน ทั้งสายอาชีพและสายสามัญในสายอาชีพ ซึ่งมีการสอนทั้งในมหาวิทยาลัย โรงเรียนเทคนิค โรงเรียนมัธยม และศูนย์ฝึกอบรมต่าง ๆ NZQA มีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อควบคุมคุณภาพการสอนด้านวิชาชีพให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยทำการทดสอบความรู้ด้านทักษะฝีมือต่าง ๆ และออกใบรับรองให้ตามคุณวุฒิสำหรับสายสามัญ NZQA จะทำหน้าที่รับรองคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนและนักเรียนตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป ซึ่งได้แก่ การสอบเทียบเกณฑ์มาตรฐานรายวิชา การสอบปลายภาคของระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งประเทศ และการสอบเพื่อนำผลไปเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย หากโรงเรียนใดต้องการให้นักเรียนในสังกัดเข้ารับการสอบเทียบเกณฑ์มาตรฐาน ก็จะส่งเด็กเข้าทดสอบ โดย NZQA จะออกประกาศนียบัตร วุฒิบัตร หรือใบรับรองต่าง ๆ ให้กับผู้ผ่านการทดสอบแล้วแต่ประเภทและรายวิชาที่สอบ โรงเรียนใดที่มีผู้สอบผ่านเป็นจำนวนมากก็แสดงว่าโรงเรียนนั้นมีคุณภาพในการจัดการเรียนการสอน ซึ่งจะส่งผลให้เป็นที่ยอมรับของผู้ปกครอง/ชุมชน และส่งบุตรหลานเข้าเรียนมากขึ้น ทำให้ได้รับงบประมาณรายหัวจากรัฐเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

ในส่วนของการรับรองคุณภาพมหาวิทยาลัยนั้น ในประเทศนิวซีแลนด์มหาวิทยาลัยไม่ต้องผ่านการอนุมัติหลักสูตรและรับรองวิทยฐานะในแต่ละรายวิชาโดย NZQA แต่คณะกรรมการวิชาการในคณะกรรมการรองอธิการบดีของมหาวิทยาลัย (The Vice Chancellors Committee) จะเป็นผู้ตัดสินว่าหลักสูตรรายวิชาที่เสนอใหม่มีมาตรฐานตามเกณฑ์ของมหาวิทยาลัยหรือไม่ โดยที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีประสบการณ์ในการจัดกิจกรรมของสถาบันและมีกลไกมากมายในการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาทั้งในและนอกสถาบัน

อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์และมาตรฐานการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก NZQA ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุมัติหลักสูตรใหม่และคุณภาพของหลักสูตรเดิม และในระยะต่อมา NZQA ถูกมอบหมายให้อยู่ในการดูแลของหน่วยตรวจสอบวิชาการมหาวิทยาลัย (Universities Academic Audit Unit) ด้วย

การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ การจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา เป็นการศึกษาให้เปล่าของรัฐ รายรับของโรงเรียนส่วนใหญ่

ได้รับมาจากรัฐบาล โดยในปีงบประมาณ 1997/1998 งบที่จัดให้กับโรงเรียนเป็นประมาณครึ่งหนึ่งของงบการศึกษาประจำปีของรัฐบาล

การจัดสรรเงินของรัฐให้แก่โรงเรียน รัฐจะจัดสรรให้เป็นเงินก้อน (Block grant) ซึ่งเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ เงินเดือนครู งบดำเนินการ และงบสนับสนุน ซึ่งการจัดสรรเงินของรัฐให้แก่สถานศึกษา คณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะบริหารการใช้จ่ายงบประมาณเองโดยอิสระตามความเหมาะสมและความต้องการของพื้นที่ สำหรับการพิจารณาจัดสรรให้แต่ละโรงเรียนนั้น สิ่งที่รัฐใช้ประกอบการพิจารณา คือ

1) การจัดสรรตามจำนวนรายหัวของนักเรียน ซึ่งอัตราที่ใช้คิดจะแตกต่างกันระหว่างโรงเรียนที่ยากจนและโรงเรียนที่ฐานะดี ทั้งนี้รัฐแบ่งโรงเรียนออกเป็น 10 ระดับ

ระดับ 1 เป็นโรงเรียนยากจนมากจนถึงระดับ 10 เป็นโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมาก

การจัดสรรงบประมาณตามระดับความยากจนนี้จัดลำดับโรงเรียนที่อยู่ในระดับ 1-4 ซึ่งมีฐานะยากจนมากจะได้รับเงินในอัตราสูงกว่าระดับอื่น ขณะเดียวกันโรงเรียนที่มีนักเรียนชาวเมารีก็จะได้รับเงินเพิ่มขึ้นอีกเช่นเดียวกัน เนื่องจากจะต้องมีการเรียนการสอนภาษาเมารีและรัฐเน้นเป็นพิเศษ

2) แผนงาน/โครงการที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนเสนอของบประมาณเป็นงบดำเนินการซึ่งรัฐจะจัดสรรเป็นเงินก้อนให้โรงเรียนดำเนินการเอง แต่ในระหว่างการดำเนินการหากคณะกรรมการบริหารโรงเรียนพิจารณาเห็นว่า โรงเรียนมีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างอื่นมากกว่า คณะกรรมการฯ มีอิสระที่จะไม่ดำเนินงานตามแผนงานโครงการที่เสนอขอไปได้

3) ในส่วนของเงินเดือนครูและบุคลากร รัฐจะเป็นผู้กำหนดเอง โดยจะจ่ายให้สถานศึกษาเป็นเงินก้อนเพื่อจ่ายให้ครูและบุคลากร

งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับโรงเรียนหรือสถานศึกษาดังกล่าว หากใช้ไม่หมด โรงเรียนสามารถนำไปใช้ในปีถัดไปได้ รัฐจะไม่ติดตามการใช้งบประมาณของโรงเรียนหรือสถานศึกษา เนื่องจากรัฐได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (กรรมการบริหารโรงเรียน) ไปแล้ว หากเงินที่นำไปใช้ไม่สอดคล้องกับที่ได้วางแผนขอไว้ ก็ให้โรงเรียนบริหารเอง โดยยึดแนวคิดว่า ท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเอง แต่รัฐจะมีวิธีตรวจสอบว่าโรงเรียนได้ทำตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) หรือไม่ ซึ่งในส่วนนี้สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษาจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

สำหรับรายได้ของแต่ละสถานศึกษา นอกจากจะได้รับจากงบประมาณจากรัฐดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังได้รับจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

1) ค่าเล่าเรียนรายหัวนักเรียนต่างชาติ ซึ่งส่วนใหญ่สถานศึกษาจะเก็บสูงกว่าค่าเล่าเรียนของนักเรียน/นักศึกษาชาวนิวซีแลนด์ (รัฐให้การอุดหนุนเป็นรายหัว) ประมาณ 10 เท่า

2) รายได้จากการบริจาคของภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น ที่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งในการบริจาคนี้จะมีทั้งที่เป็นเงินและวัสดุครุภัณฑ์

3) รายได้จากการจัดกิจกรรมของสถานศึกษาในโอกาสต่าง ๆ

4) ดอกผลจากการลงทุนของโรงเรียน/สถานศึกษา

จากข้อมูลการแสดงสถานะทางการเงินของสถานศึกษาในนิวซีแลนด์ เปรียบเทียบในปี ค.ศ. 1994-1996 พบว่า รายรับของสถานศึกษาประกอบด้วย 3 ส่วน คือ เงินที่ได้รับจากรัฐบาลซึ่งเป็นประมาณร้อยละ 88-89 ของรายรับของสถานศึกษา ส่วนที่จะเหลือจะเป็นเงินสนับสนุนจากท้องถิ่นและการลงทุนของสถานศึกษา และจากข้อมูลดังกล่าวสถานศึกษาจะมีรายจ่ายประมาณร้อยละ 98-99 ของรายรับที่ได้รับจำนวน : ล้านเหรียญ NZ

ประเภทของรายรับ	ปี ค.ศ. 1994	ปี ค.ศ. 1995	ปี ค.ศ. 1996
เงินก้อนที่ได้จากรัฐบาล (Government grants)	1,889.7 /89.4	1,955.2/ 88.4	2,132.5 /88.1
การลงทุนและรายรับอื่น ๆ (Investment and other revenue)	26.7/1.3	26.2/ 1.2	35.7 /1.4
เงินสนับสนุนจากท้องถิ่น (Local Funds)	196.0/ 9.3	229.3 /10.4	253.2 /10.5
รวมรายรับ	2,112.4 /100.0	2,210.7/ 100	2,421.4/ 100
รายจ่าย	2,095.4/ 99.2	2,177.5/ 98.5	2,373.3 /98.0

แหล่งที่มา : New Zealand Schools: A report on a compulsory school sector in New Zealand

หน่วยนับ เหรียญ/ร้อยละ

สรุปและข้อเสนอแนะ การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากประชาชน เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองด้วย

แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในนิวซีแลนด์เกิดขึ้นได้จากการมีระบบราชการที่ดี มีสาธารณูปโภค พร้อมมูล รวมทั้งความสามารถของบริษัทเอกชนที่รับช่วงดำเนินการบางอย่างที่คณะกรรมการการศึกษาเคยทำอยู่ ตลอดจนความสามารถของสถาบันการศึกษาใน

ท้องถิ่นที่มีความรับผิดชอบดูแลกิจการของตนเองได้ ผู้นำทางการศึกษาของนิวซีแลนด์มีความเชื่อว่า การปฏิรูปนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ถ้าหากผู้นำมีวิสัยทัศน์ มีความตั้งใจจริงทางการเมือง ร่วมกับทักษะและพลังของคนในชาติเองแต่อย่างไรก็ตาม ผลจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่โรงเรียนโดยผ่านคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) ส่งผลให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้นระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนใกล้เคียงกัน เกิดความแตกต่างระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนร่ำรวยและโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนยากจน ซึ่งท้ายที่สุดหมายถึงการอยู่รอดและความสูญสลายของโรงเรียนนั้น ๆ โดยปริยาย

ในส่วนของโรงเรียนที่ไม่สามารถบริหารงานไปได้ รัฐจะปล่อยให้โรงเรียนยุบเลิกไปเอง ซึ่งจากข้อมูลพบว่า ในปี ค.ศ. 1987 มีจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 2831 แห่งและลดลงเหลือ 2784 แห่งในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลนิวซีแลนด์ไม่ได้เข้าไปช่วยเหลือแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากรัฐไม่ต้องการให้เกิดการอ่อนแอในการจัดการศึกษาขององค์กรประชาชน เมื่อคณะกรรมการบริหารโรงเรียนและโรงเรียนหรือชุมชนไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ก็ไม่ควรต้องพึ่งพาบุคคลอื่น

สำหรับบางโรงเรียนที่ไม่อาจยุบเลิกได้ ก็จะจัดการเรียนการสอนแบบไม่ครบชั้น ซึ่งในนิวซีแลนด์เรียกโรงเรียนประเภทนี้ว่า Contributing Schools (ในปี ค.ศ. 1997 มีโรงเรียนประเภทนี้จำนวน 896 แห่ง) ซึ่งแนวคิดนี้อาจนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้เนื่องจากขณะนี้จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2540 พบว่า มีโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน จำนวนถึง 10,649 โรงเรียน หรือประมาณ 34% ของโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

การยุบเลิกโรงเรียนเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องง่ายในสังคมไทย เนื่องจากความเป็นชุมชนต้องมีบ้าน วัด โรงเรียน ดังนั้น การให้โรงเรียนขนาดเล็กดำรงอยู่ในชุมชน โดยจัดการเรียนการสอนในชั้นเด็กเล็กหรืออนุบาลเท่านั้น อาจเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ทางหนึ่ง

นอกจากนี้แล้วสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากการปฏิรูปการศึกษาของนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นปัญหาที่ประเทศไทยควรตระหนักเป็นอย่างยิ่งคือ การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ปกครองและชุมชนโดยนัยนี้ท้องถิ่นน่าจะมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางของโรงเรียนพอสมควร รวมทั้งน่าจะสามารถให้การสนับสนุนโรงเรียนได้ด้วย แต่ปรากฏว่าองค์กรบริหารของท้องถิ่นไม่มีส่วนในการบริหารและจัดการศึกษา นอกจากผู้แทนประชาชน และองค์กรในท้องถิ่นเท่านั้น

ตอนที่ 4 การจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิก เขตเอเชียตะวันออก มีอาณาเขตอยู่ใกล้คาบสมุทรเกาหลี ประเทศจีนและรัสเซีย มีเนื้อที่ 377,873 ตารางกิโลเมตร ซึ่งมีขนาดเท่ากับ 1 ใน 25 เท่าของอังกฤษ พื้นที่ของประเทศ 3 ใน 4 เป็นภูเขา ประกอบด้วยเกาะต่างๆ เป็นแนวยาวจากเหนือไปใต้ จำนวนมากกว่า 3,600 เกาะ มีเกาะสำคัญๆ ได้แก่ เกาะฮอกไกโด เกาะฮอนชู เกาะชิโกกุ และเกาะคิวชู ภาษาประจำชาติ คือ ภาษาญี่ปุ่น เมืองหลวง คือ โตเกียว สกุลเงินที่ใช้ คือ เยน มีจำนวนประชากร 127 ล้านคน ซึ่งมากเป็นอันดับ 10 ของโลก การที่มีประชากรมากในขณะที่พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขา ส่งผลให้ความหนาแน่นของประชากรของประเทศญี่ปุ่นมีถึง 342 คนต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งสูงกว่าสหรัฐอเมริกา (29) และฝรั่งเศส (107) ค่อนข้างมาก ประเทศญี่ปุ่นมักประสบความเสียหายจากภัยธรรมชาติอยู่บ่อย ๆ เช่น พายุไต้ฝุ่น แผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ ภูเขาไฟระเบิด ถึงแม้ภัยพิบัติเหล่านี้จะรุนแรงจนคร่าชีวิตผู้คนคราวละมากๆ แต่ชาวญี่ปุ่นได้พยายามคิดค้นหาวิธีป้องกันภัยเหล่านั้น โดยพัฒนาเทคโนโลยีให้ก้าวหน้า มีระบบโครงสร้างฐานรากอาคารที่สามารถต้านทานแผ่นดินไหว และสามารถพยากรณ์ได้อย่างแม่นยำ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา , 2550)

4.1 เศรษฐกิจ

ประเทศญี่ปุ่นได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นประกาศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจประเทศหนึ่ง ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีความเจริญทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และการคมนาคมขนส่ง โดยมีการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ อย่างไม่หยุดยั้ง ในปี 2547 ประเทศญี่ปุ่นมีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) สูงเป็นอันดับ 2 ของโลก (4,800.56 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา , 2550:3)

4.2 สังคมและวัฒนธรรม

ประเทศญี่ปุ่นมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานมากกว่าสามพันปี ได้รับเอาวัฒนธรรมจากต่างประเทศมาผสมผสานกับวิถีชีวิตญี่ปุ่นดั้งเดิม จนกลายเป็นเอกลักษณ์ของตนเองอย่างกลมกลืน สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีให้เจริญเท่าทันประเทศตะวันตก ขณะเดียวกันก็สามารถรักษาวัฒนธรรมญี่ปุ่นไว้ได้อย่างเหนียวแน่น คนญี่ปุ่นส่วนใหญ่มีฐานะความเป็นอยู่จัดเข้าในประเภทชนชั้นกลางมากที่สุด มีอัตราการรู้หนังสือร้อยละ 99.9 คนญี่ปุ่นเรียนต่อมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 96.5 และเรียนต่อระดับอุดมศึกษาร้อยละ 47.3 (สถิติปี 2548) เนื่องจากความก้าวหน้าทางการแพทย์และโภชนาการที่ดี ทำให้ตลอดระยะ 30 ปีที่ผ่านมา ทำให้คนญี่ปุ่นมีอายุยืนเพิ่มขึ้นมาเรื่อยๆ ในปี พ.ศ. 2547 คนญี่ปุ่นมีอายุเฉลี่ย 82.5 ปี แต่อัตราการเกิดลดลง ทำให้โครงสร้างประชากรญี่ปุ่นเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society)

เด็กๆ ชาวญี่ปุ่นถูกสอนให้เชื่อฟังผู้ใหญ่ ต้องแสดงความเคารพต่อผู้ใหญ่ ต้องไม่กล่าวคำโกหก ต้องไม่แสดงกิริยาที่แสดงความเป็นคนขี้ขลาด ต้องไม่รังแกผู้ที่อ่อนแอกว่า ไม่รับประทานอาหารนอกชายคา ฯลฯ คนญี่ปุ่นมักยึดความอาวุโสเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับกลุ่มค่อนข้างสูง การตัดสินใจเรื่องต่างๆ สมาชิกมักต้องขอความเห็นจากกลุ่มอยู่เสมอ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการได้รับการศึกษาอบรมตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันของคนญี่ปุ่น ในช่วงก่อนสมัยเมจิ (ก่อนปี ค.ศ.1868) จะเน้นการสร้างคนญี่ปุ่นให้มีความทรหดอดทนต่อการฝึกฝนอันยาวนาน ต่อมาในช่วงสมัยเมจิเป็นการสร้างคนญี่ปุ่นให้มีความสามารถรับความรู้จากตะวันตก มีความรู้เรื่องเครื่องจักรกลต่างๆ ในโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อสร้างประกาศให้ทัดเทียมกับตะวันตก ส่วนในปัจจุบันเน้นสร้างคนญี่ปุ่นให้มีความสามารถในภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะภาษาอังกฤษ และมีความสามารถในการสร้างซอฟท์แวร์คอมพิวเตอร์ (วรินทร วูวงศ์, 2546)

4.3 การเมืองการปกครอง

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แบ่งการปกครองออกเป็นส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยกระทรวงและหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office)
2. สำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister s Official Residence)
3. สำนักงานกลาโหม (Defense Agency)
4. สำนักงานสถิติและศูนย์สถิติ (Statistics Bureau and Statistics Center)
5. กระทรวงมหาดไทย และการสื่อสาร (ministry of Internal Affairs and Communications)
6. กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
7. กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affair
8. กระทรวงการคลัง (Ministry of Justice)
9. กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labor and Welfare)
10. กระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sport, Science and Technology)
11. กระทรวงการเกษตร ป่าไม้ และการประมง (Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries)

12. กระทรวงเศรษฐกิจ การเค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry (METI)
13. กระทรวงที่ดิน โยธาธิการ และการขนส่ง (Ministry of Land, Infrastructure and Transport)
14. กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment)
15. สถาบันวิทยาศาสตร์อุตสาหกรรมและเทคโนโลยีชั้นสูงแห่งชาติ (National Institute of Advanced Industrial Science and Technology (AIST)
16. สำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Size Enterprise Agency)
17. สำนักงานสิทธิบัตร (Patent Office)

ส่วนการปกครองของประเทศญี่ปุ่นนั้น เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยยึดหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ 1) การให้สิทธิ์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ (Autonomy) จากรัฐบาลกลางในระดับหนึ่ง 2) เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่สามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรองเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับใหญ่ ๆ คือ

1. ระดับจังหวัด (Prefecture) มี 47 แห่ง โดยรวมกรุงโตเกียว (Tokyo Metropolis) ด้วย

2.ระดับเทศบาล (Municipality) ประกอบด้วยเทศบาลนคร (City) เทศบาลเมือง (Town) และเทศบาลตำบล (Village) เทศบาลนคร ประกอบด้วยประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป โดยประชากรมากกว่าร้อยละ 60 มีเคหะสถานอยู่ในเขตเมืองและมีอาชีพทางการค้า อุตสาหกรรม ส่วนเทศบาลเมืองประกอบด้วยประชากรมากกว่า 5,000 คน ประชากรมากกว่าร้อยละ 50 หรือ 700 หลังคาเรือนขึ้นไป ตั้งอยู่ในเขตชุมชน รวมทั้งมีเส้นทางคมนาคม มีสาขาย่อยของหน่วยงานรัฐ มีธนาคาร บริษัท โรงงาน คลินิก สถานีอนามัย ศาลาประชาคม เป็นต้น และเทศบาลตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ประชากรไม่หนาแน่น และส่วนใหญ่มีอาชีพการเกษตร (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550)

4.4 ระบบการศึกษา

ประเทศญี่ปุ่นแบ่งระบบการศึกษาออกเป็นดังนี้

1. อนุบาล
2. ประถมศึกษา 6 ปี

3. มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี
4. มัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี
5. มหาวิทยาลัย (ปริญญาตรี) 4 ปี

การศึกษาภาคบังคับ 9 ปี คือเริ่มจากชั้นประถมจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น การเข้าเรียนนั้นจะนับอายุเป็นเกณฑ์ ซึ่งเด็กจะเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาได้ต้องมีอายุครบ 6 ปีบริบูรณ์

โรงเรียนของประเทศญี่ปุ่นแบ่งภาคเรียนออกเป็น 3 ภาค ดังนี้ คือ

ภาคเรียนที่ 1 เริ่ม 6 เมษายน - 25 กรกฎาคม

ภาคเรียนที่ 2 เริ่ม 1 กันยายน - 25 ธันวาคม

ภาคเรียนที่ 3 เริ่ม 9 มกราคม - 24 มีนาคม

ในปีหนึ่งจะมีจำนวนวันเรียนทั้งสิ้นประมาณ 230 วัน เท่าที่ผ่านมานักเรียนจะต้องเรียนวันเสาร์ครึ่งวันโดยเรียนเดือนละ 3 วัน ตั้งแต่ปีการศึกษา 1995 เป็นต้นไป นักเรียนจะเรียนเฉพาะวันเสาร์ที่ 1 และ 3 ส่วนเสาร์ที่ 2 และ 4 จะเป็นวันหยุด แม้ว่าจะได้หยุดวันเสาร์เพิ่มขึ้น แต่เนื้อหาวิชาเรียนจะยังคงเดิม ไม่ได้ลดลงตามไปด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 โรงเรียนญี่ปุ่นได้มีนโยบายยกเลิกการเรียนวันเสาร์ และมีปรับหลักสูตร โดยลดเนื้อหาวิชาลดลงร้อยละ 30 แต่ก็มีการกวดวิชานักเรียนก็เรียนหนักเหมือนเดิม

นอกจากระบบในลักษณะโครงสร้างแล้ว การศึกษาของประเทศญี่ปุ่นยังเป็นไปตามกฎหมายการศึกษา ซึ่งบัญญัติให้สอดคล้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ (Fundamental Law of Education) อีกด้วย ตามกฎหมายดังกล่าวส่งผลต่อสาระของการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ความมุ่งหมายของการศึกษา เพื่อพัฒนาบุคคลให้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ รักความยุติธรรม เคารพในคุณค่าของปัจเจกบุคคล เคารพแรงงาน มีความรับผิดชอบสูงเพื่อสร้างสังคมและชาติที่สงบสุข

2. หลักการศึกษา เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายของการศึกษาในทุกโอกาสและสถานที่จำเป็นต้องสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมการเคารพและร่วมมือซึ่งกันและกัน และเคารพเสรีภาพทางวิชาการ

3. ความเสมอภาคทางโอกาสในการได้รับการศึกษา ประชาชนทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาตามความสามารถโดยปราศจากการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม เศรษฐกิจ และชาติกำเนิดของครอบครัว ทั้งรัฐบาลกลางและท้องถิ่นต้องสนับสนุนทางการเงินอย่างเต็มที่ให้กับผู้มีปัญหาในการรับการศึกษาอันเนื่องมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ

4. ประชาชนพึงจัดให้บุตรธิดาในความดูแลได้รับกากรศึกษาเก้าปี ซึ่งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เปล่า

5. สหศึกษา ชายและหญิงมีความเคารพในกันและกันและร่วมมือซึ่งกันและกัน ฉะนั้นการเรียนร่วมระหว่างชายหญิงพึงได้รับการยอมรับในการศึกษา

6. การศึกษาในระบบโรงเรียน โรงเรียนอาจมีทั้งของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกนั้นเป็นของเอกชน ซึ่งเป็นนิติบุคคลเท่านั้นที่จะมีสิทธิตั้งโรงเรียนได้ ครูเป็นผู้รับใช้ชุมชนโดยรวม พึงมีจิตสำนึกในหน้าที่และมีความอุตสาหะในการปฏิบัติงาน ดังนั้น สถานะของครูจึงควรได้รับความนับถือ และครูต้องได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเหมาะสม

7. การศึกษานอกระบบโรงเรียน รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงสนับสนุนการศึกษาในครอบครัว การศึกษาในสถานประกอบการ และสถาบันอื่นๆ ในสังคม โดยจัดตั้งแหล่งเรียนรู้ต่างๆ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ศาลาประชาคม และใช้ประโยชน์จากสถาบันการศึกษาต่างๆ

8. การศึกษากับความเป็นกลางทางการเมือง ความรู้เรื่องการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญแต่การศึกษาจะต้องปลอดจากกิจกรรมทางการเมืองที่นิยมหรือต่อต้านพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นการเฉพาะ

9. การศึกษากับความเป็นกลางทางศาสนา คุณค่าของศาสนาเป็นสิ่งที่ต้องได้รับความสำคัญในการศึกษา แต่โรงเรียนต้องไม่สอนศาสนาหรือทำกิจกรรมเพื่อศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นการเฉพาะ

10. การบริหารโรงเรียน การศึกษาต้องไม่ตกอยู่ใต้การควบคุมที่ไม่เหมาะสม แต่ควรรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งหมด การปรับปรุงและจัดระบบการบริหารโรงเรียนพึงเป็นไปเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายของการจัดการศึกษา

จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ได้วางรากฐานสำคัญๆ ไว้หลายด้าน โดยเฉพาะความเป็นกลางทางการเมือง เพื่อป้องกันไม่ให้การเมืองหรือพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งมามีอิทธิพลแทรกแซงการศึกษา และการป้องกันไม่ให้การศึกษาถูกผูกขาดหรืออยู่ใต้อำนาจการควบคุมที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งการกำหนดว่าการบริหารโรงเรียนต้องเป็นไปเพื่อเอื้อให้บรรลุความมุ่งหมายของการศึกษา

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

กฎหมายที่กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น คือ "กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและบทบาทหน้าที่ของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น" (Law Concerning the Organization and Functions of Local Education Administration) ซึ่งได้กำหนดแนวทางการบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเรื่องการบริหารองค์กร การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ให้หน่วยงานแต่ละระดับต้องปฏิบัติตาม

4.5 ระบบการจัดการศึกษาในส่วนกลาง

4.5.1 โครงสร้างองค์กร

หน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารการศึกษาในส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sport, Science and Technology : Mext) ซึ่งมีองค์หลักในกระทรวง ดังนี้

4.5.1.1 สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี (Ministry Secretariat) รับผิดชอบการบริหารงานทั่วไป เช่น การบริหารงานบุคคล การเงินและบัญชี การประสานนโยบายและการประเมินผลการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาฯ โดยภาพรวม การประชาสัมพันธ์ และการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวกับการบริหาร วิเทศสัมพันธ์ ความร่วมมือและความช่วยเหลือนานาชาติ รวมทั้งการพัฒนาอุปกรณ์ทางการศึกษา

4.5.1.2 สำนักงานนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning Police Bureau) ทำหน้าที่วางแผนและกำหนดนโยบายทำการวิจัยและวิเคราะห์การศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งส่งเสริมนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งเสริมการศึกษานอกระบบโรงเรียน การศึกษาในครอบครัว และสร้างโอกาสการเรียนรู้ที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างชายหญิง บำรุงรักษาและพัฒนามหาวิทยาลัยเปิด (University of the Air) พัฒนาการศึกษาของสถาบันฝึกอบรมเฉพาะด้าน และการศึกษาในรูปแบบอื่นๆ

4.5.1.3 สำนักงานการประถมและมัธยมศึกษา (Elementary and Secondary Education Bureau) เพื่อพัฒนาการประถมศึกษาและมัธยมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาและมัธยมศึกษารับผิดชอบการจัดทำมาตรฐานหลักสูตรสำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาพิเศษสำหรับคนตาบอดหูหนวกและผู้พิการอื่น ๆ รวมทั้งการศึกษาระดับอนุบาล รับผิดชอบการพัฒนาระบบการแนะแนวนักเรียนและแนะแนวอาชีพ ส่งเสริมการศึกษาสำหรับเด็กญี่ปุ่นที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ ดำเนินการเรื่องอนุญาตให้ใช้หนังสือแบบเรียนและแจกจ่ายหนังสือแบบเรียนฟรีให้กับนักเรียน

นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบดูแลระบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ระบบงานบุคลากรทางการศึกษา มาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยขนาดห้องเรียนและจำนวนครูในโรงเรียน การจ่ายเงินเดือนครู

4.5.1.4 สำนักงานการอุดมศึกษา (Higher Education Bureau) รับผิดชอบการกำหนดนโยบายหลักด้านอุดมศึกษาการจัดตั้งมหาวิทยาลัย วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยเทคโนโลยี การคัดเลือกนักศึกษา การประสาทปริญญา การแนะแนวและสวัสดิการนักศึกษา โครงการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาและทุนการศึกษา การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนนักศึกษา นอกจากนี้ ยังส่งเสริมการศึกษาเอกชน รับผิดชอบเรื่องการรับรองการออกนอกระบบ แนะนำและให้การสนับสนุนการบริหารมหาวิทยาลัยนอกระบบ ตลอดจนให้การอุดหนุนมหาวิทยาลัยเอกชน

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

4.5.1.6 สำนักงานส่งเสริมการวิจัย (Research Promotion Bureau) มีหน้าที่ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาขั้นพื้นฐานในสาขาวิชาต่างๆ เช่น วิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิต สารสนเทศและการสื่อสาร นาโนเทคโนโลยี และวัสดุต่างๆ การวิจัยเกี่ยวกับควอนตัมและรังสี กำหนดนโยบายส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ รวมทั้งจัดตั้งสถาบันทางวิทยาศาสตร์ ให้ความช่วยเหลือการวิจัยทางวิชาการ นโยบายส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากงานวิจัยและประสานงานระหว่างภาคอุตสาหกรรม วิชาการ และรัฐบาล

4.5.1.7 สำนักงานวิจัยและพัฒนา (Research and Development Bureau) รับผิดชอบการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ เช่น โครงการวิจัยและพัฒนาเรื่องแผ่นดินไหว เรื่องการบรรเทาสาธารณภัย เรื่องมหาสมุทร ธรณีวิทยา และสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการเฝ้าสังเกตการณ์ทวีปแอนตาร์กติก โครงการสถานีอวกาศนานาชาติ และการวิจัยอื่นๆ พัฒนาและใช้ประโยชน์จากอวกาศ วิจัยและพัฒนาเรื่องพลังงานนิวเคลียร์ การใช้ปฏิกรณ์นิวเคลียร์เพื่อส่งเสริมโครงการทดลองปฏิกิริยานิวเคลียร์ นอกจากนี้ สำนักงานยังรับผิดชอบด้านนโยบายพลังงานนิวเคลียร์รวมทั้งการใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ

4.5.1.8 สำนักงานกีฬาและเยาวชน (Sport and Youth Bureau) มีหน้าที่กำหนดนโยบายที่บูรณาการการพัฒนาคนญี่ปุ่นให้มีความสมบูรณ์ทั้งในด้านจิตใจและร่างกาย นโยบายดังกล่าวประกอบด้วย การส่งเสริมกีฬาทุกประเภท การส่งเสริมพลศึกษาและการกีฬาในโรงเรียน การสร้างสังคมแห่งกีฬาตลอดชีวิต การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันด้านกีฬา การอุดหนุนองค์กรเกี่ยวกับการแข่งขันกีฬานานาชาติ การส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับอนามัย เช่น อนามัยโรงเรียน อาหารกลางวัน การศึกษาสำหรับเยาวชนและการส่งเสริมนโยบายการสร้างเยาวชนให้มีการพัฒนาการที่สมบูรณ์

4.5.1.9 กรมวิเทศสัมพันธ์ (Director – General for International Affairs) ทำหน้าที่ในฐานะสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยองค์การยูเนสโกแห่งประเทศญี่ปุ่นตามภารกิจที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยกิจกรรมขององค์การยูเนสโก อธิบดีกรมมีหน้าที่รับผิดชอบการส่งเสริมกิจกรรมองค์การยูเนสโก และสำนักงานเลขาธิการก็ปฏิบัติงานด้านการเจรจาเกี่ยวกับข้อตกลงการค้าเสรี ข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการค้าบริการในองค์การการค้าโลก

4.5.1.10 สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรม รับผิดชอบกิจกรรมที่มุ่งส่งเสริมวัฒนธรรม การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างประเทศ รวมทั้งการสร้างศิลปินและสนับสนุนกิจกรรมศิลปะที่สร้างสรรค์ สนับสนุนการส่งเสริมวัฒนธรรมในชุมชน การขึ้นทะเบียนสมบัติของชาติ สมบัติวัฒนธรรมที่สำคัญ สมบัติวัฒนธรรมท้องถิ่นทั้งที่เป็นรูปธรรมและอรูปธรรม โบราณสถานทางประวัติศาสตร์ สถานที่สำคัญทางธรรมชาติและสถานที่ที่มีความงดงามทางทัศนียภาพ อนุรักษ์และเผยแพร่ระบบทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่เป็นอรูปธรรม รักษาและเผยแพร่ระบบทรัพย์สินทางปัญญาพัฒนาและเผยแพร่ภาษาญี่ปุ่นและการศึกษาภาษาญี่ปุ่น ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมระหว่างประเทศ ดูแลรักษาและจัดตั้งอาคารสถานที่ เพื่ออำนวยความสะดวกเรื่องวัฒนธรรม พัฒนาวัฒนธรรมชาวไอนุ ตลอดจนรับผิดชอบกิจการเกี่ยวกับศาสนา

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษา ฯ ยังมีคณะกรรมการด้านต่างๆ เป็นที่ปรึกษาและเสนอรายงานที่เกี่ยวข้องต่อกระทรวงฯ อีกมากมายหลายคณะ ได้แก่

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

2. คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Council for Science and Technology)

3. คณะกรรมการวัฒนธรรม (Council for Cultural Affairs)

จากข้อมูล ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2547 กระทรวงการศึกษา ฯ ของประเทศญี่ปุ่นมีบุคลากรในสังกัดจำนวน 135,148 คน ซึ่งส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง เช่น สถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยต่างๆ ในจำนวนนี้เป็นบุคลากรในสำนักงานกระทรวงที่ส่วนกลางเพียง 1,988 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการฯ ของญี่ปุ่นเป็นกระทรวงที่เล็กมีบุคลากรไม่มาก เนื่องจากกระทรวงทำงานเฉพาะในเชิงนโยบาย ส่วนการปฏิบัติเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทหลักของกระทรวงศึกษาธิการ ฯ ได้แก่ การจัดทำนโยบายและแผนด้านการศึกษาของชาติ จัดสรรทรัพยากรซึ่งรวมถึงเงินเดือนของครูและกองทุนสำหรับพัฒนาอาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์อื่น ๆ

สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่ภาคบังคับจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายจะขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 96) มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพียงร้อยละ 1.5 ที่เป็นโรงเรียนสังกัดส่วนกลาง หรือโรงเรียนแห่งชาติ (National School) เช่น โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยของรัฐและโรงเรียนที่ส่วนกลางจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการวิจัยและการสาธิต ซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้เอง โดยไม่ต้องขึ้นกับคณะกรรมการการศึกษาอย่างโรงเรียนทั่วไป ส่วนที่เหลือเป็นของเอกชนโดยเฉพาะในระดับอนุบาล มัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษา

สถานศึกษาอื่นๆ ซึ่งได้แก่ มหาวิทยาลัยแห่งชาติ วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยเทคโนโลยี ตลอดจนหน่วยงานที่ให้บริการการศึกษานอกโรงเรียนต่างๆ เช่น ศูนย์เยาวชน พิพิธภัณฑ์ ศูนย์ศิลปะ ฯลฯ ปัจจุบันได้ทยอยปรับโครงสร้างออกเป็นสถาบันอิสระ เพื่อบริหารอย่างอิสระและหารายได้เลี้ยงตัวเอง ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2544

4.5.2 บทบาทหน้าที่

กระทรวงการศึกษาฯ มีภารกิจตามกฎหมาย คือ จัดการศึกษาให้ประชาชนมีความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และมีจิตใจดีงาม โดยเฉพาะการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต สนับสนุนกิจกรรมด้านการกีฬา วัฒนธรรม ส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และส่งเสริมกิจการด้านศาสนา โดยมีบทบาทในการกำกับดูแลหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง จัดทำหลักสูตรแห่งชาติมาตรฐานการศึกษาชาติ อนุญาตให้ใช้แบบเรียน สนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษาให้กับท้องถิ่นและเอกชน ให้คำปรึกษาแนะนำและสนับสนุนคณะกรรมการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สั่งให้รายงานผลการดำเนินงานและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานเมื่อมีความจำเป็น

4.6 การบริหารการศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้กระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการศึกษา (Brand of Education) เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2491 กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดเมื่อปี 2491 และระดับเทศบาลเมื่อปี 2493 โดยให้เป็นอิสระจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (independent of Its Governor or Mayor) คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดสามารถให้คำแนะนำ ปรึกษา และสนับสนุน ในการบริหารจัดการของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลได้ด้วย คณะกรรมการการศึกษาในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวน 7 คน ระดับเทศบาลมีจำนวน 5 คน โดยเป็นผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน ส่วนที่เหลือให้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในพื้นที่ คณะกรรมการการศึกษาฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในเชิงบริหาร (An Executive Body) ที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง สามารถเสนองบประมาณได้เอง ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารการศึกษาที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยเต็มที่ตามแบบอย่างสหรัฐอเมริกา จะแตกต่างก็เพียงคณะกรรมการการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเป็นองค์กรทางการศึกษาของท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซับซ้อนกับเขตปกครองท้องถิ่น การดำเนินงานตามกฎหมายดังกล่าวในปีแรกๆ มีปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะในประเด็นการใช้วิธีการเลือกตั้งซึ่งทำให้ได้ครูที่มีความคิดรุนแรงทางการเมืองเข้ามาเป็นจำนวนมาก และมีปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการการศึกษา

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงทบทวนกฎหมายดังกล่าวใหม่และประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและบทบาทหน้าที่ของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (Law Concerning the Organization and Functions of Local Education Administration) ซึ่งมีผลให้เปลี่ยนการสรรหาคณะกรรมการการศึกษาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาเป็นการแต่งตั้งโดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จนถึงปัจจุบันนี้

4.6.1 การบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด

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

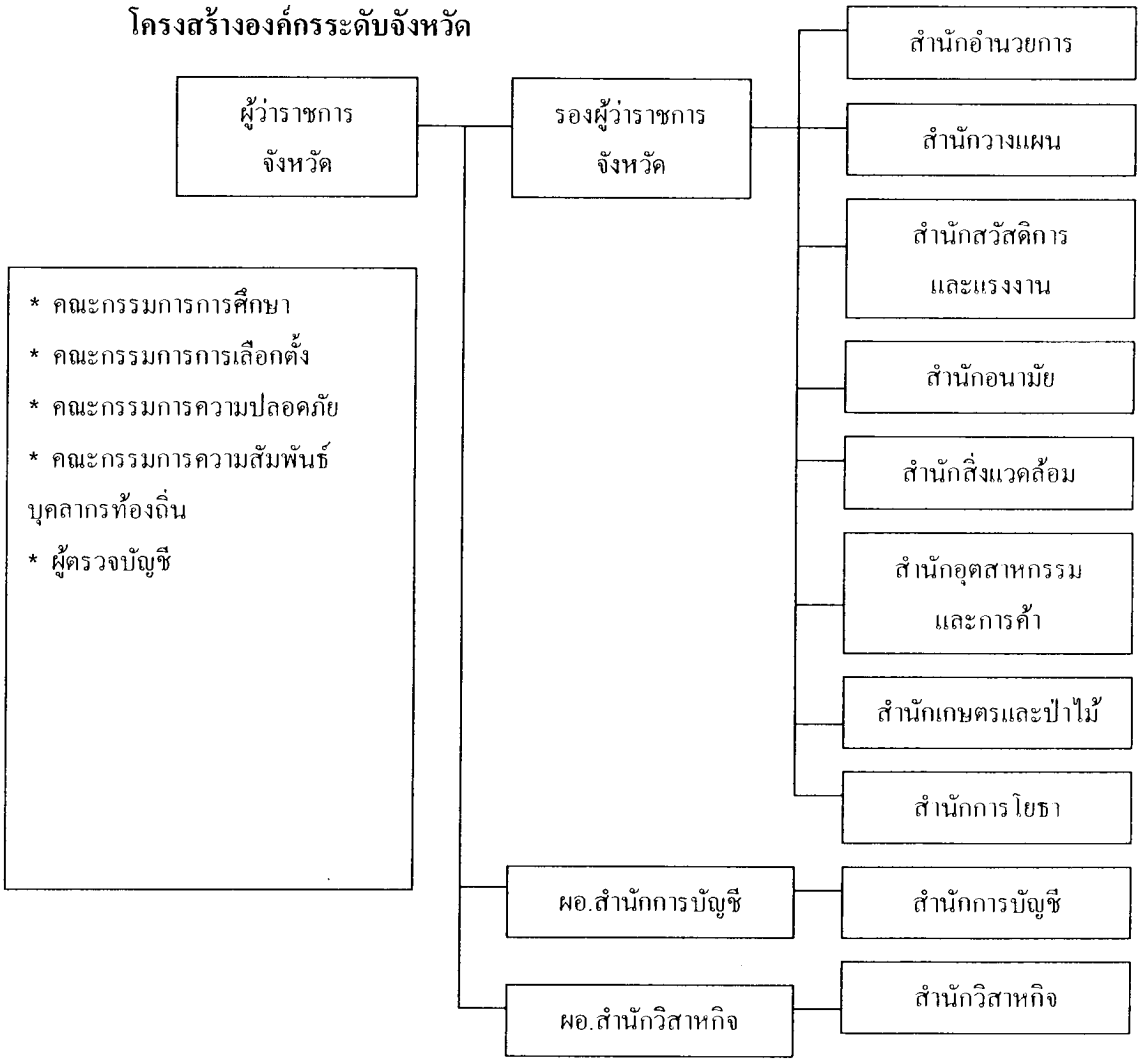
คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจะเลือกและแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งในนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักการศึกษา (Prefectural Superintendent) โดยทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานฯ และ

ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดโดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดนั้น ๆ (ในอดีตการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักการศึกษาต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการฯ ก่อน แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว)

ในแต่ละเทศบาล มี " คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล" (Municipal Board of Education) โดยมีองค์ประกอบ 3 คน (ในกรณีเทศบาลนคร อาจมีได้ถึง 5 คน) แต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล (ทั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) ดังนั้น จึงถือว่าคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลก็ได้รับเลือกจากประชาชนเช่นกัน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลเลือกและแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งขึ้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองการศึกษา (Municipal Superintendent) โดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงาน

โครงสร้างองค์กรระดับจังหวัด



ภาพประกอบ 10 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

จากภาพประกอบข้างต้นนี้ จะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจในการให้บริการต่อประชาชน มีหน่วยงานต่างๆ เป็นองค์กรที่ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด แต่คณะกรรมการการศึกษาเป็นองค์คณะบุคคลที่เป็นอิสระ ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้ว่าฯและรองผู้ว่าราชการจังหวัด สวนการจัดโครงสร้างภายในสำนักการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น โดยทั่วไปประกอบด้วยฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายวางแผนและสารสนเทศ ฝ่ายการเงิน ฝ่ายการศึกษาภาคบังคับ ฝ่ายมัธยมศึกษาตอนปลาย ฝ่ายการศึกษาพิเศษ ฝ่ายการศึกษาตลอดชีวิต ฝ่ายพลศึกษาและอนามัย ฝ่ายบุคลากรและสวัสดิการ ฝ่ายนิเทศและแนะแนว ฝ่ายวัฒนธรรม

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

1. บริหารและจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดประชาชน ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมทางการศึกษา และอื่นๆ ที่นอกเหนือจากสถาบันอุดมศึกษา

2. อนุมัติการจัดตั้งและยุบเลิกโรงเรียนของเทศบาล โรงเรียนอนุบาล โรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ โรงเรียนฝึกอาชีพ ฯลฯ

3. บริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่ การแต่งตั้งและให้ออกจากงานของครูและบุคลากรอื่นๆ รวมทั้งการจ่ายเงินเดือนให้กับครูและบุคลากรอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นของเทศบาล โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ และลูกจ้างชั่วคราวของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย

4. ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

5. กำกับและส่งเสริมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนและกีฬา

6. เผยแพร่และส่งเสริมกิจกรรมด้านวัฒนธรรมและปกป้องรักษาสมบัติทางวัฒนธรรม

7. ให้คำแนะนำและสนับสนุนองค์กรทั้งของรัฐและเอกชนในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือกับองค์การยูเนสโก

8. ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือสนับสนุนด้านการเงินแก่องค์กร ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับเทศบาล (เช่น นายกเทศมนตรี คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล) ที่อยู่ในเขตจังหวัด

9. ขอให้นายกเทศมนตรี หรือคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลจัดส่งเอกสารข้อมูลที่จำเป็น รวมทั้งสั่งการให้แก้ไขหรือปรับปรุงกิจกรรมการดำเนินงาน

นอกจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) ในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดยังมีอำนาจและความรับผิดชอบด้านการศึกษา ดังนี้

1. การบริหารและจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาประจำจังหวัดที่จังหวัดเป็นผู้จัดตั้งขึ้น

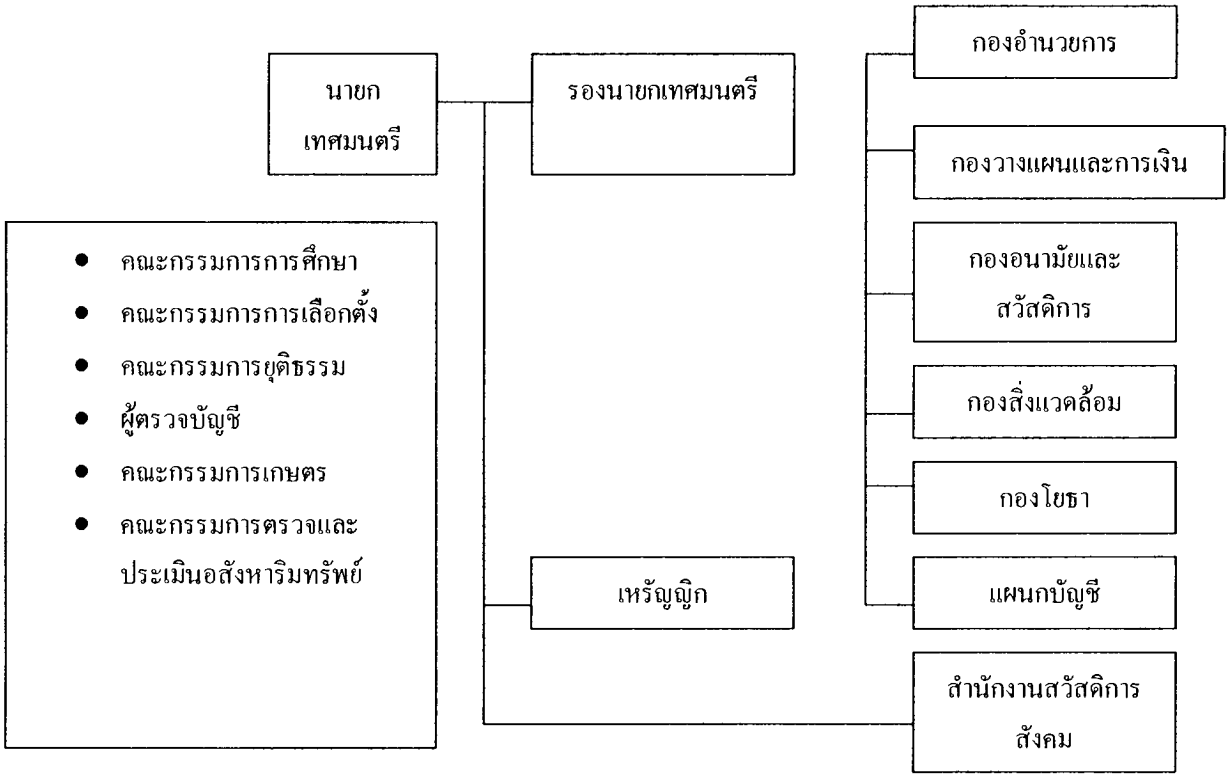
2. อนุมัติการจัดตั้งโรงเรียนเอกชน ตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย การศึกษาพิเศษ โรงเรียนฝึกอาชีพ รวมทั้งให้การสนับสนุนและคำแนะนำแก่สถานศึกษาเหล่านี้

3. ประสานและบริหารงบประมาณในส่วนที่อยู่ภายใต้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

4.6.2 การบริหารการศึกษาในระดับเทศบาล

โครงสร้างองค์กรระดับเทศบาล

ในระดับเทศบาลก็เช่นเดียวกัน นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีมีภารกิจด้านต่างๆ ตามโครงสร้างองค์กรที่ปรากฏในแผนภูมิข้างล่างนี้ แต่ไม่ได้ควบคุมบังคับบัญชาคณะกรรมการการศึกษาซึ่งแม้จะได้รับแต่งตั้งจากผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าว แต่ก็เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง



ภาพประกอบ 11 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล

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

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล

1. บริหารและจัดการการศึกษาของเทศบาล ได้แก่ การศึกษาระดับปฐมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ ศาลาประชาคม ห้องสมุดประชาชน ศูนย์การวิจัยและฝึกอบรมทางการศึกษา ฯลฯ

2. กำกับและส่งเสริมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนและกีฬา

3. เผยแพร่และส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมและปกป้องรักษาสมบัติทางวัฒนธรรม

4. ให้คำแนะนำและสนับสนุนองค์กรเอกชนในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือกับองค์การยูเนสโก

5. อนุมัติตำราเรียนสำหรับใช้ในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น

นอกจากนี้ นายกเทศมนตรี (Municipal Mayor) ยังมีอำนาจและความรับผิดชอบในด้านการศึกษา ดังนี้

1. บริหารและจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถานศึกษาที่จัดตั้งโดยเทศบาล

2. ประสานและบริหารงบประมาณสำหรับการดำเนินงาน ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการศึกษาเทศบาล

4.6.3 สถานภาพของคณะกรรมการการศึกษา

คณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งรับผิดชอบการจัดการศึกษาของจังหวัดและเทศบาล เป็นผู้ที่มีบทบาทและความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดด้านการศึกษาของท้องถิ่น กฎหมายกำหนดว่าคณะกรรมการการศึกษาต้องเป็นผู้มีคุณลักษณะอันดีงาม จิตใจสูงส่ง เป็นที่ยอมรับของสังคม มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษา วิทยาการ และวัฒนธรรม และเพื่อรักษา "ความเป็นกลางทางการเมือง" กฎหมายจึงกำหนดว่าคณะกรรมการการศึกษาจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันมากกว่าครึ่งหนึ่งไม่ได้

จากสถิติในปี 2546 ประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมการการศึกษาทั้งสิ้น 3,365 คณะ จำแนกเป็น คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด 47 คณะ คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลนคร 677 คณะ

คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลเมือง 1,934 คณะ และคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลตำบล 547 คณะ

การศึกษาท้องถิ่นทั่วประเทศ จำนวน 13,542 คน ในปี 2540 ร้อยละ 45.7 อายุเกินกว่า 65 ปีขึ้นไป ร้อยละ 23 อายุระหว่าง 60 – 64 ปี ร้อยละ 22 อายุ 50 – 59 ปี ร้อยละ 8.8 อายุ 40 – 49 ปี และมีเพียงจำนวน 50 คน หรือ ร้อยละ 0.4 เท่านั้นที่อายุต่ำกว่า 40 ปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ

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

เมื่อจำแนกโดยอาชีพ พบว่า กรรมการการศึกษามีอาชีพเกษตรกรและประมงมากที่สุด ร้อยละ 21 ตามด้วยอาชีพบริหารร้อยละ 19.3 และอาชีพช่างเทคนิคและวิชาชีพชั้นสูง ร้อยละ 16.7 โดยร้อยละ 34.9 ของกรรมการการศึกษามีประสบการณ์การสอนมาก่อน และเป็นที่น่าสังเกตว่ามีกรรมการการศึกษาจำนวน ร้อยละ 31.7 ที่เกษียณอายุแล้วหรือไม่ได้ประกอบอาชีพ

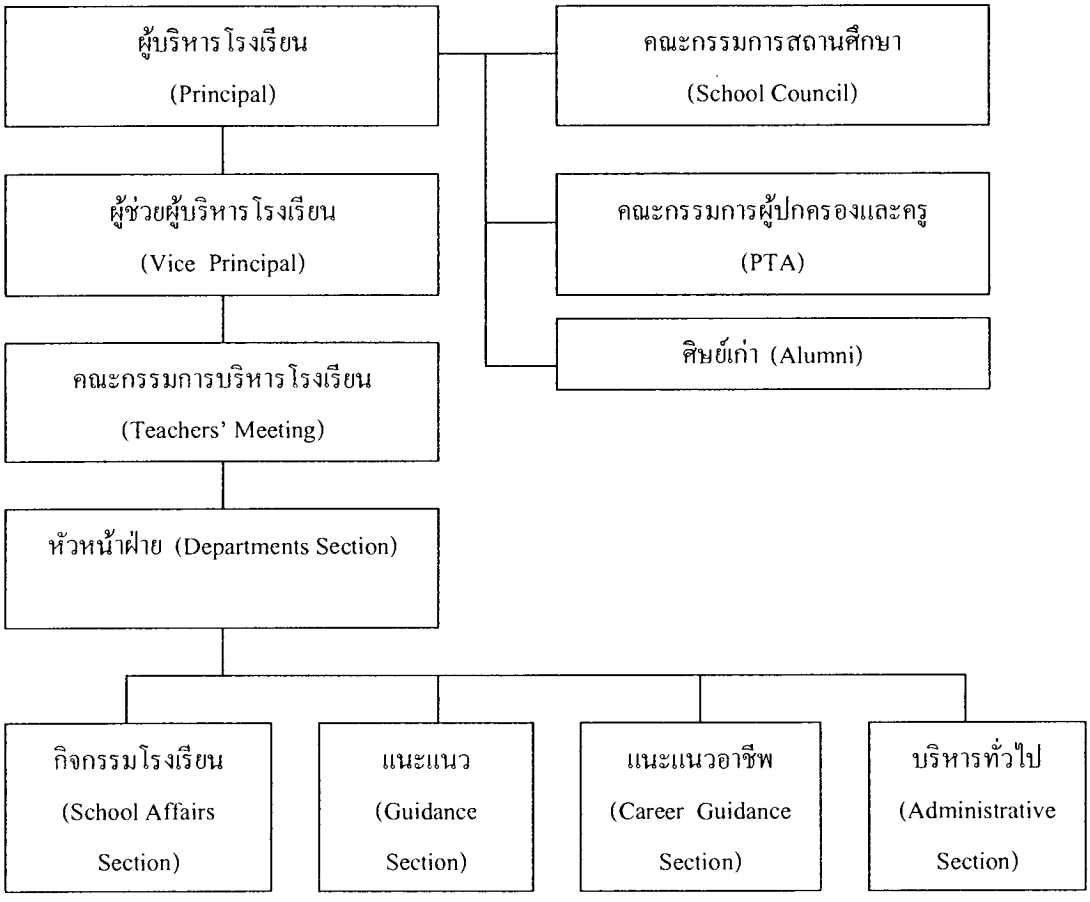
การที่กรรมการการศึกษาส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุและเกษียณแล้วหรือไม่ประกอบอาชีพ ทำให้เข้าใจได้ว่ากรรมการการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้มีประสบการณ์และมีความพร้อม และมีเวลาเข้าประชุมโดยไม่ต้องกังวลเรื่องการเสียเวลาทำงาน ประกอบกับประเทศญี่ปุ่นเป็นสังคมที่ส่งเสริมกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อส่วนรวม โดยเฉพาะการเป็นกรรมการการศึกษานั้นนับว่าเป็นการทำเพื่อส่วนรวมและเป็นภารกิจที่มีเกียรติ

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

ปัจจุบันเมื่อมีการประชุมคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมรับฟังการประชุมด้วย ดังในภาพข้างต้นนี้

4.7 การบริหารในระดับสถานศึกษา ยึดเป้าหมายของการศึกษา (Educational Goals) ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาในระบบโรงเรียน (School Education Law) และหลักสูตรของชาติ (Course of Study) ดังนั้น การบริหารหลักสูตร (Curriculum Management) จึงเป็นภารกิจ

หลักของสถานศึกษาที่ประกอบด้วยการพัฒนาหลักสูตร การใช้หลักสูตร การประเมินผลการใช้หลักสูตร และการปรับปรุงหลักสูตร สถานศึกษาแต่ละแห่งมีหน้าที่ออกแบบหลักสูตร



ภาพประกอบ 12 โครงสร้างองค์กรระดับสถานศึกษา

แหล่งที่มา : Educational System and Practice in Japan

การบริหารระดับสถานศึกษา มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. **คณะกรรมการบริหารโรงเรียน** (Teachers' Meeting)

ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหาร หัวหน้าหมวดต่างๆ และคณะครูทั้งโรงเรียน ซึ่งบริหารงานโดยการประชุมขององค์กรคณะบุคคล เป็นการเปิดโอกาสให้ครูได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับสถานศึกษา เพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้บริหารโรงเรียน สร้างวิสัยทัศน์การบริหารโรงเรียนร่วมกัน และเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารรวมทั้งสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างครูด้วยกัน เดิมการประชุมคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเป็นเพียงแนวปฏิบัติ ไม่ได้มีบทบัญญัติตามกฎหมาย จนกระทั่งในปี 2546 จึงได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย (School Education Law) โดย

คณะกรรมการนี้มีอำนาจเป็นเพียงคณะกรรมการที่สนับสนุนการทำงานของผู้บริหารโรงเรียน (Subsidiary Boards for the Principal)

2. ผู้บริหารโรงเรียน กฎหมาย (School Education Law) กำหนดให้ผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบกิจการโรงเรียนและนิเทศครู ทั้งนี้ การบริหารกิจการโรงเรียนประกอบด้วย การบริหารวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน การบริหารกิจการนักเรียน การบริหารอาคารสถานที่และอุปกรณ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน

โดยทั่วไปผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นสูง (Advanced Class Certificate) หรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นที่หนึ่ง (First Class Certificate) และมีประสบการณ์ด้านการศึกษาไม่ต่ำกว่า 5 ปี แต่เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าผู้บริหารโรงเรียนมีความสำคัญสำหรับการบริหารโรงเรียนยุคใหม่ที่จำเป็นต้องใช้ผู้บริหารที่มีสมรรถนะสูง ประเทศญี่ปุ่นจึงมีนโยบาย " การแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนจากบุคคลภายนอก" หรือจากภาคเอกชน (Appointment of a Citizen as the Principal) โดยลดเงื่อนไขคุณสมบัติเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพลง มีการปรับปรุงกฎหมายให้สามารถแต่งตั้งบุคคลทั่วไปให้เป็นผู้บริหารโรงเรียนได้ ทั้งนี้มีเงื่อนไข 2 ประการ คือ 1) บุคคลนั้นจะต้องมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี และ 2) มีความจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารโรงเรียน (If there is a particular need for improved school management)

จำนวนผู้บริหารโรงเรียนที่มาจากบุคคลภายนอกได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากจำนวน 50 คน ในปี 2547 เพิ่มเป็น 79 ในปี 2548 ส่วนใหญ่เป็นนักบริหารที่ประสบความสำเร็จในอาชีพ เช่น นักธุรกิจ เป็นต้น โดยต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์เรื่องคุณภาพผู้เรียนและคุณลักษณะของบุคลากรที่สถานประกอบการพึงประสงค์ มีความเสียสละ อุทิศตนและรักเด็ก และเนื่องจากผู้บริหารเหล่านี้มาจากอาชีพอื่นที่มิใช่การศึกษา ส่วนใหญ่ไม่มีพื้นฐานความรู้ด้านการศึกษามาก่อน จึงจำเป็นต้องรับการอบรมให้เข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านการศึกษา กฎหมายการศึกษา และศึกษาดูงานโรงเรียนต่างๆ รวมทั้งพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้บริหารโรงเรียนนั้นๆ

วัตถุประสงค์หลักของการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนจากบุคคลภายนอกผู้ที่ไม่เคยเป็นครูมาก่อนก็เพื่อใช้ประโยชน์จากความรู้ความสามารถของบุคคลเหล่านั้น โดยเฉพาะภาวะผู้นำความรู้ความสามารถในการจัดการ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และเครือข่ายต่างๆ ที่ได้จากประสบการณ์ในการบริหารธุรกิจ

3. หัวหน้าฝ่ายต่างๆ ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายกิจการโรงเรียน หัวหน้าหมวดวิชา หัวหน้าระดับชั้น หัวหน้าแผนกอนามัย หัวหน้าแผนกบริหารทั่วไป หัวหน้าแผนกแนะแนว หัวหน้า

แผนกแนะแนวอาชีพ มีหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด คือ ประสานการวางแผน การกำหนดตารางเรียน จัดการฝึกอบรม จัดกิจกรรมการเรียนการสอน กิจกรรมโฮมรูม ฯลฯ

4. คณะกรรมการครูและผู้ปกครอง โรงเรียนทุกแห่งในประเทศญี่ปุ่นมีสมาคมผู้ปกครองและครู (Parent – Teacher Association – PTA) ซึ่งมีบทบาทอย่างเข้มแข็งและสำคัญยิ่งสำหรับการศึกษา PTA ประสานความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองด้วยกัน และสะท้อนความคิดเห็นของผู้ปกครองให้ครูทราบ ขณะเดียวกันก็ทำความเข้าใจกับผู้ปกครองเกี่ยวกับนโยบายของโรงเรียน โดยจัดประชุม การบรรยาย การทัศนะศึกษา การออกจดหมายข่าว เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีและให้ความรู้แก่สมาชิก ตามปกติ PTA ของประเทศญี่ปุ่นมีกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อโรงเรียนมากมาย เช่น การเล่านิทาน การปรับปรุงสนามหญ้า การดูแลความปลอดภัยให้นักเรียน การสอดส่องดูแลความประพฤติของนักเรียน เป็นต้น โดยในองค์กรของสมาคมฯ อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ รวมทั้งประสานงานในลักษณะเครือข่ายกับสมาคมผู้ปกครองและครูของโรงเรียนอื่นๆ ทั้งในระดับเทศบาลและระดับจังหวัด ผู้ปกครองนักเรียนของประเทศญี่ปุ่นทุกคนถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องไปร่วมงานกิจกรรมของโรงเรียน เช่น พิธีวันเปิดภาคเรียนและพิธีวันปิดภาคเรียนประจำปี ในงานแข่งขันกีฬาสีผู้ปกครองจะร่วมแข่งขันกีฬาและรับประทานอาหารกับบุตรบริเวณสนามหญ้าหน้าโรงเรียน แนวปฏิบัติที่น่าสนใจอย่างหนึ่งของโรงเรียนญี่ปุ่น คือ "การเยี่ยมโรงเรียน" (School Visit) โรงเรียนจะจัดวันเปิดห้องเรียนสำหรับบุคคลภายนอก (Open Class Day) ให้ผู้ปกครองและบุคคลภายนอกเข้าเยี่ยมชมชั้นเรียน เพื่อดูกิจกรรมการเรียนการสอนในห้องเรียน และร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน

นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรม "**การเยี่ยมบ้านนักเรียน**" (Home Visit) โดยครูประจำชั้น และครูแนะแนวในระยะต้นปีการศึกษาโดยใช้เวลาช่วงเย็น การเยี่ยมบ้านนักเรียนทำให้ครูเข้าใจสภาพครอบครัวและชุมชนของผู้เรียน เข้าใจพฤติกรรมและบุคลิกนิสัยของผู้เรียนเมื่ออยู่บ้าน สื่อสารนโยบายของโรงเรียนให้ผู้ปกครองเข้าใจ และรับฟังความต้องการและความคิดเห็นของผู้ปกครอง ทั้งนี้ มีข้อพึงปฏิบัติที่ครูจะต้องไม่รับการต้อนรับเป็นพิเศษอื่นๆ จากผู้ปกครอง

5. การประเมินโรงเรียน (School Evaluation) ประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มบังคับใช้ระเบียบให้โรงเรียนต้องประเมินตนเองตั้งแต่ปี 2545 ในอดีตโรงเรียนในญี่ปุ่นมีการประเมินตนเองเพื่อการปรับปรุงคุณภาพในเทอมต่อไปเท่านั้น แต่ตามระเบียบใหม่ได้เพิ่มวัตถุประสงค์ของการประเมินอีกข้อหนึ่ง คือ เพื่อแสดงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ต่อผู้ปกครองนักเรียนและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน ซึ่งจะเป็นข้อมูลให้ผู้ปกครองพิจารณาประกอบการตัดสินใจเลือกโรงเรียนให้แก่บุตรด้วย ประเด็นที่ประเมินได้แก่ การบริหารโรงเรียน การบริหารจัดการห้องเรียน การปรับปรุงการวิจัยในชั้นเรียน การจัดกิจกรรมของโรงเรียน การฝึกอบรมโดย

โรงเรียนเป็นฐาน และการแนะแนวนักเรียน โดยส่วนใหญ่ยังเป็นการประเมินตนเอง (Self – Evaluation) เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยใช้วงจรการ "วางแผน ปฏิบัติ ตรวจสอบ ปรับปรุง" (Plan Do Check Action) ประเทศญี่ปุ่นยังไม่มีระบบการประเมินจากภายนอกจากส่วนกลาง มีเพียงการนิเทศติดตามจากศึกษานิเทศก์ของท้องถิ่น โดยรัฐบาลไม่บังคับแต่ส่งเสริมให้โรงเรียนรับการประเมินภายนอก ปัจจุบันมีโรงเรียนประมาณครึ่งหนึ่งเท่านั้นที่จัดให้มีการประเมินจากภายนอกด้วย

6. สิทธิในการเลือกโรงเรียนของผู้ปกครอง ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาในปี 2530 ได้แนะนำให้มีการดำเนินการให้สิทธิในการเลือกโรงเรียนแก่ผู้ปกครอง ต่อมาในปี 2540 กระทรวงศึกษา ฯ ได้แจ้งไปยังผู้อำนวยการสำนักการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาแต่ละจังหวัดให้ผ่อนคลายกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกที่เรียน และได้ขอร้องไปยังคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลให้ทำความเข้าใจกับพ่อแม่ผู้ปกครองและชุมชนด้วยว่า การย้ายไปเข้าเรียนโรงเรียนนอกเขตพื้นที่เป็นเรื่องที่ทำได้ตามความต้องการจำเป็นของผู้ปกครอง โดยคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลจะต้องพิจารณาความต้องการของผู้ปกครอง และให้ข้อมูลรวมทั้งคำแนะนำแก่ผู้ปกครองและชุมชน

7. การบริหารความเสี่ยงของโรงเรียน (Risk Management) เนื่องจากโรงเรียนญี่ปุ่นต้องเผชิญความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เช่น แผ่นดินไหว ไต้ฝุ่น ตลอดจนอุบัติภัยที่ไม่คาดคิด เช่น อัคคีภัย อาชญากรรม และความรุนแรงในโรงเรียนจึงจำเป็นต้องมีมาตรการเข้มงวดเพื่อประกันความปลอดภัยในโรงเรียน โดยกระทรวงการศึกษาฯ ได้จัดพิมพ์คู่มือแนะนำความปลอดภัยในโรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนนำไปปฏิบัติ

8. คณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) เป็นองค์คณะบุคคลที่กำหนดขึ้นใหม่ในกฎหมายการศึกษาในระบบโรงเรียน (School Education Law) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2543 เพื่อให้ผู้ปกครองและคนในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น จากการเสนอชื่อโดยผู้บริหารโรงเรียน ประกอบด้วยผู้มีความรู้ความเข้าใจและวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการศึกษา โดยเป็นประชาชนล้วน ๆ ไม่มีผู้ใดแทนครูอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้ คณะกรรมการสถานศึกษาจะเป็นตัวแทนที่สะท้อนความคิดความเห็นและความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน โดยทั่วไปจะมีการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาภาคเรียนละครั้ง นอกจากนี้ ผู้บริหารโรงเรียนอาจใช้วิธีปรึกษากับกรรมการเป็นรายบุคคล

กล่าวได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนในประเทศญี่ปุ่น มีบทบาทในการบริหารโรงเรียนมากกว่าสมาคมผู้ปกครองและครูซึ่งไม่ได้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการบริหารอย่าง

เป็นทางการ แต่คณะกรรมการสถานศึกษาดังกล่าวก็ยังมีบทบาทในเชิงที่ปรึกษา (Advisory Council) เท่านั้น ไม่ใช่คณะกรรมการบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุด (Executive Council)

ในปีการศึกษา 2545 จำนวนคณะกรรมการสถานศึกษาในประเทศญี่ปุ่นมี 95,142 คน อัตราส่วนชายหญิงเท่ากับ 7:3 โรงเรียนส่วนใหญ่มีคณะกรรมการสถานศึกษาจำนวน 4 – 6 คน

กรรมการสถานศึกษาประกอบด้วยผู้แทนที่หลากหลาย โดยร้อยละ 18.2 คือ พ่อแม่ผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) โดยตรงกับสถานศึกษามากที่สุด รองลงไปได้แก่ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 15.2 สมาคมการศึกษานอกโรงเรียนร้อยละ 15.2 สมาคมสวัสดิการสังคมร้อยละ 14.2 ฯลฯ

ปัจจุบันโรงเรียนหลายแห่งในญี่ปุ่นมีปัญหาเด็กเข้าเรียนน้อยลง อันเนื่องมาจากอัตราการเกิดที่ลดลง ทำให้มีห้องเรียนว่างซึ่งโรงเรียนได้แก้ปัญหาโดยการใช้พื้นที่ดังกล่าวสำหรับให้เกิดประโยชน์และเป็นการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้เป็นห้องอาหารสำหรับนักเรียน ห้องให้คำปรึกษาและแนะแนว ห้องกิจกรรมชมรม เป็นต้น รวมทั้งเปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นและผู้ปกครองเข้ามาทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน

4.8 การบริหารงบประมาณ

การจัดงบประมาณเป็นภารกิจของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอน โดยมีองค์คณะบุคคลผู้ตัดสินใจสูงสุดคือสภาของแต่ละระดับ ซึ่งได้แก่ รัฐสภาในส่วนกลาง และสภาท้องถิ่นในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการจัดทำงบประมาณของส่วนกลาง กระทรวงการคลังคือหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณในนามของรัฐบาล โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. กระทรวงการคลังกำหนดกรอบการจัดทำงบประมาณในเดือนมิถุนายน เพื่อให้แต่ละกระทรวงจัดทำคำของบประมาณให้เสร็จสิ้นภายในเดือนสิหาคม

2. กระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบคำของบประมาณของแต่ละกระทรวงทั้งเจรจาต่อรองกันจนถึงเดือนธันวาคมและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในเดือนธันวาคม

3. คณะรัฐมนตรีเสนอร่างงบประมาณของรัฐบาลเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งจะใช้เวลา 3 เดือนระหว่างมกราคมถึงมีนาคม

ทั้งนี้ โดยหลักการประชาธิปไตย ถือว่าประชาชนควบคุมการใช้งบประมาณของแผ่นดินโดยผ่านทางผู้แทนในรัฐสภา และรัฐสภามีหน้าที่รายงานต่อประชาชนให้ทราบถึงการจัดสรรงบประมาณประจำปี

ส่วนขั้นตอนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ เช่นเดียวกับส่วนกลาง คือ หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งให้แต่ละหน่วยงานจัดทำคำของบประมาณเพื่อเสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาตามขั้นตอน

สำหรับการจัดทำคำของบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งเป็นรายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นเก็บได้เองนั้น การพิจารณางบประมาณมีอิสระมากกว่าการของบประมาณจากส่วนกลาง ซึ่งต้องมีมาตรฐานกลางกำกับ มีการเจรจาต่อรอง และต้องผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ด้วย ทั้งนี้ ในส่วนงบประมาณเพื่อการศึกษานั้น คณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นผู้จัดทำคำของบประมาณสำหรับการศึกษาภาคบังคับที่รัฐบาลกลางมีส่วนร่วมรับผิดชอบไปยังกระทรวงศึกษาฯ โดยตรง เพื่อเสนอต่อไปยังกระทรวงการคลัง คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาตามขั้นตอนต่อไป ในขณะที่ " ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น" นั้นกระทรวงมหาดไทยจะจัดสรรไปยังผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.8.1 การบริหารงบประมาณการศึกษาในส่วนกลาง

งบประมาณเพื่อการศึกษาซึ่งจัดสรรให้โดยหน่วยงานกลางมี 2 ประเภท คือ

1) งบประมาณสำหรับสถานศึกษาแห่งชาติที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง
2) เงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาที่จัดให้กับจังหวัด เทศบาล สถานศึกษาเอกชน และองค์กรอื่นๆ

งบประมาณของกระทรวงศึกษา ฯ

กระทรวงศึกษาฯ ประเทศญี่ปุ่นเป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบเรื่องการจัดการศึกษาของชาติ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาไปที่กระทรวงศึกษา ฯ เพียงกระทรวงเดียว เพื่อให้กระทรวงฯ จัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และงบประมาณเพื่อการ ศึกษาส่วนใหญ่ก็ใช้ไปเพื่อสนับสนุนการศึกษาภาคบังคับซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดการศึกษาฟรีให้เป็นเวลาเก้าปีจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

จากสถิติเมื่อปี 2539 ส่วนกลางและท้องถิ่นใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 5.7 ของรายได้ประชาชาติ และร้อยละ 15.2 ของงบประมาณแผ่นดิน โดยจัดสรรให้กับประถมศึกษาร้อยละ 28.1 มัธยมศึกษาร้อยละ 16.1 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 14.3 และอุดมศึกษาร้อยละ 14.6

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

ในจำนวนงบประมาณที่กระทรวงศึกษาฯ ได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เป็นเงิน 6059.9 พันล้านเยนนั้น ร้อยละ 41.5 จัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาภาคบังคับ ร้อยละ

22.9 เป็นงบอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาแห่งชาติซึ่งปัจจุบันออกนอกระบบทั้งหมด ร้อยละ 13.4 เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ร้อยละ 8.4 เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต วัฒนธรรม และกีฬา ร้อยละ 5.4 เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ร้อยละ 2.1 เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุนสนับสนุนอาคารสถานที่ของโรงเรียนสังกัดท้องถิ่น ร้อยละ 1.8 เป็นค่าใช้จ่ายในโครงการทุนการศึกษาสำหรับนักเรียน ร้อยละ 1.7 เป็นเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 1.7 เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับนโยบายด้านพลังงาน ร้อยละ 0.7 เป็นค่าหนังสือเรียนสำหรับการศึกษาภาคบังคับ และร้อยละ 0.4 เป็นค่าใช้จ่ายในการจ่ายคืนเงินกู้

จากสัดส่วนดังกล่าว จะเห็นว่ารัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาภาคบังคับมากที่สุด รองลงไปเป็นงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยแห่งชาติ (National Universities) ส่วนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการเรียนรู้ตลอดชีวิตค่อนข้างมาก

4.8.2 การบริหารงบประมาณทางการศึกษาของจังหวัดและเทศบาล

งบประมาณการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดประกอบด้วย

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

งบประมาณการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลประกอบด้วย

1. งบประมาณสำหรับการให้บริการการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้นซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ (ยกเว้นเงินเดือนครู)
2. งบประมาณสำหรับการบริหารสถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาอื่นๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2545 พบว่าสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ร้อยละ 47 : 53 โดยรัฐบาลกลางมีสัดส่วนความรับผิดชอบร้อยละ 46.7 แบ่งเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับสถานศึกษาที่สังกัดส่วนกลางร้อยละ 18.9 เป็นค่าใช้จ่ายอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 13.8 และเป็นเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่น (Local Allocation Tax

Grants) อีกจำนวนร้อยละ 13.9 ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาได้เองร้อยละ 53.3

การร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายระหว่างกระทรวงฯ กับท้องถิ่น

นอกจากการสนับสนุนงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเงินเดือนครูการศึกษาภาคบังคับแล้ว กระทรวงฯ ยังร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในด้านอื่นๆ อีกด้วย

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

สัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาลกลาง คิดเป็นร้อยละ 9.2 และสัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 20.1

รายละเอียดค่าใช้จ่ายที่ส่วนกลางจัดให้กับท้องถิ่นมีดังนี้

ตาราง 3 สัดส่วนความรับผิดชอบงบประมาณระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น

รายการค่าใช้จ่าย	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมรับผิดชอบ	สัดส่วนการสนับสนุนโดยส่วนกลาง
1. เงินเดือนและค่าตอบแทนสำหรับครูในระดับ		
• การศึกษาภาคบังคับและ	จังหวัด	1/2
• การศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ	จังหวัด	1/2
2. อุปกรณ์การสอน	จังหวัดและเทศบาลและสถานศึกษาที่สังกัดส่วนกลาง	
• วิทยาศาสตร์		
• คณิตศาสตร์		
• อุปกรณ์สำหรับการศึกษาพิเศษ		
• คอมพิวเตอร์		1/3
• ห้องปฏิบัติการทางภาษา		1/2

ตาราง 3 (ต่อ)

รายการค่าใช้จ่าย	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมรับผิดชอบ	สัดส่วนการสนับสนุนโดยส่วนกลาง
3. สนับสนุนการเข้าเรียน • สนับสนุนการเข้าเรียนอนุบาล • สนับสนุนนักเรียนที่ขาดแคลน	 เทศบาล จังหวัดและเทศบาล	 1/3 หรือ 1/4 1/2
4. การศึกษาในถิ่นห่างไกล • การศึกษาในถิ่นห่างไกล	เทศบาล	1/2 หรือ2/3 หรือ1/3
5. การอาชีวศึกษา • ส่งเสริมการอาชีวศึกษา	จังหวัด เทศบาลและสถานศึกษาที่สังกัดส่วนกลาง	1/3 หรือ 6/10
6. การสร้างอาคารโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา • การสร้างอาคารใหม่ การซ่อมบำรุงและการปรับปรุงอาคารเก่า	จังหวัด และเทศบาล	1/2 หรือ 1/3
7. การอุดหนุนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายของเอกชน	จังหวัด	ตามจำนวนที่กำหนด (Fixed Amount)
8. การสิ่งเสริมพลศึกษา • การขยายและปรับปรุงอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการพลศึกษา	จังหวัด เทศบาลและสถานศึกษาที่สังกัดส่วนกลาง	1/2 หรือ 1/3 หรือจำนวนที่กำหนด
9 .บริการอาหารกลางวัน • การขยายและปรับปรุงการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับอาหารกลางวัน	จังหวัดและเทศบาล	1/2 หรือ 1/3

องค์กรปกครองของประเทศญี่ปุ่นมีรายได้เลี้ยงตัวเองจากการจัดเก็บภาษี ดังนั้นงบประมาณเพื่อการศึกษาส่วนหนึ่งจึงมาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และอีกส่วนหนึ่งได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลางทั้งในรูปของเงินอุดหนุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น ค่าเงินเดือนครูสำหรับการศึกษาภาคบังคับ ค่าก่อสร้าง เป็นต้น โดยผ่านกระทรวงศึกษา ฯ และเงินอุดหนุนภาษีท้องถิ่นที่ไม่จำกัดวัตถุประสงค์ในการใช้ โดยผ่านกระทรวงมหาดไทย

4.8.2 งบประมาณของสถานศึกษา

การเสนอของบประมาณของสถานศึกษายึดมาตรฐานด้านจำนวนผู้เรียน จำนวนห้องเรียน และจำนวนครูเป็นหลักในการคำนวณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรฐานการศึกษา (Education Standards) ที่กำหนดว่าสถานศึกษาแต่ละแห่งต้องมีอาคารสถานที่ และครูตามที่กำหนด ดังนั้น จึงปรากฏว่า ไม่ว่าโรงเรียนนั้นจะอยู่ส่วนไหนของประเทศจะมีอาคารสถานที่ที่มีขนาดและจำนวนตามมาตรฐาน ทั้งห้องเรียน อาคารเรียน โรงพลศึกษา สระว่ายน้ำ ฯลฯ จะเป็นไปตามมาตรฐานของประเทศอย่างเท่าเทียมกัน

การศึกษาภาคบังคับเป็นการศึกษาที่จัดให้เปล่า โดยไม่มีการจัดเก็บค่าเล่าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นของรัฐ ทั้งโรงเรียนที่ขึ้นอยู่กับส่วนกลางและโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่มีการจัดเก็บค่าเล่าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสำหรับโรงเรียนที่ขึ้นอยู่กับส่วนกลางและโรงเรียนที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตลอดจนในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งที่ขึ้นกับส่วนกลางและสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนสถานศึกษาเอกชนนั้นประกอบด้วยรายได้จากการจัดเก็บค่าเล่าเรียน และเงินสนับสนุนที่ได้รับจากรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรายได้ส่วนหนึ่งของสถานศึกษาเอกชนมาจากเงินอุดหนุนที่รับจากกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

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

นอกจากนี้ ระดับสถานศึกษายังไม่จำเป็นต้องระดมทรัพยากรเพิ่มเติมด้วยตนเอง เนื่องจากเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูแลให้สถานศึกษาได้รับปัจจัย (Inputs) ที่

เพียงพอตามมาตรฐานการศึกษาของประเทศ และในกรณีที่ท้องถิ่นมีทรัพยากรไม่เพียงพอก็จะได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมจาก "ภาษีอุดหนุนท้องถิ่น" ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

4.9 การบริหารงานบุคคล

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

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

ตาราง 4 สถิติจำนวนโรงเรียนของประเทศญี่ปุ่นจำแนกร้อยละ ตามประเภทและระดับ

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

แหล่งที่มา : Education in Japan 2000 A Graphic Presentation

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

1. การคัดเลือกและแต่งตั้งครู

ครูโรงเรียนที่สังกัดส่วนกลาง เช่น โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยแห่งชาติ ซึ่งมีเป็นจำนวนน้อยนั้นถือเป็นข้าราชการส่วนกลาง แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ฯ ในปี พ.ศ.

2541 มีครูสังกัดส่วนกลางระดับอนุบาลร้อยละ 0.3 ประถมศึกษาร้อยละ 0.4 มัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 0.6 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 0.2 และโรงเรียนการศึกษาพิเศษ ร้อยละ 2.6

ตาราง 5 สถิติครูของประเทศญี่ปุ่นจำแนกร้อยละตามประเภทและระดับโรงเรียน

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

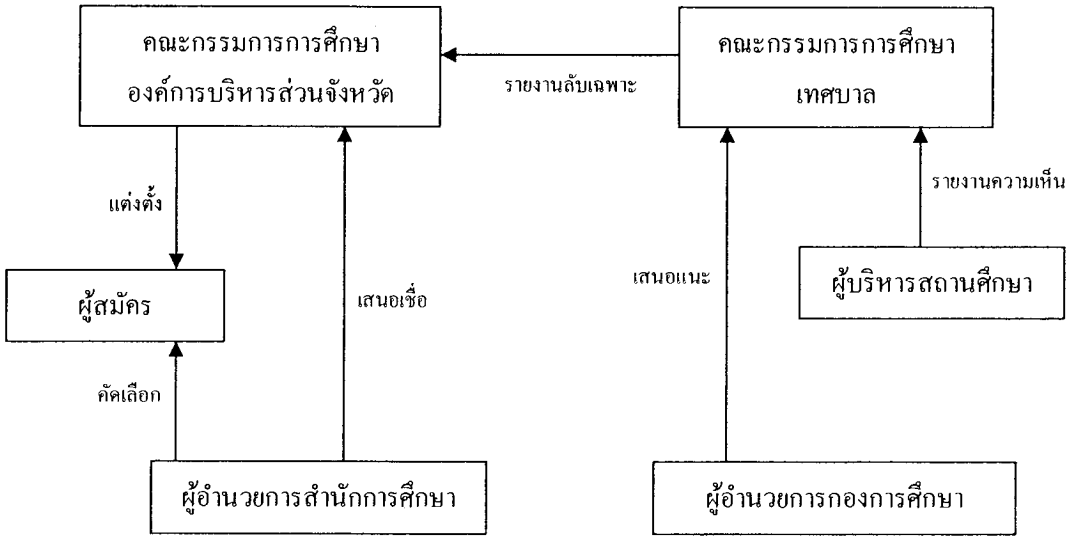
แหล่งที่มา : Education in Japan 2000 A Graphic Presentation

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

สำหรับครูส่วนใหญ่ที่สังกัดท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจาก "คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด" ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลแบบเบ็ดเสร็จ ตั้งแต่การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การสรรหา การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนา การจ่ายค่าตอบแทน และการให้ความดีความชอบ จนถึงการให้ออกจากงาน โดยในการสอบบรรจุครูนั้นผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการจัดสอบ ทั้งนี้ คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจะรับฟังความเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลประกอบการพิจารณาแต่งตั้งด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบุคลากรทางการศึกษาเป็นวิชาชีพที่มีกฎหมายรองรับว่าเป็นวิชาชีพครูชั้นสูง ดังนั้น การคัดเลือกก็ดีการให้เงินเดือนและค่าตอบแทนก็ดี การพัฒนาวิชาชีพก็ดี จึงมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากอาชีพอื่น เช่น การคัดเลือกครู จะมีการทดสอบเป็นการเฉพาะอย่างเข้มข้นทั้งการสอบข้อเขียน การสัมภาษณ์ การทดสอบสมรรถนะ เจตคติ และคุณสมบัติอื่น ๆ ซึ่ง

ปัจจุบันคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดหลายแห่งได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นครูมากขึ้น



ภาพประกอบ 13 ขั้นตอนการแต่งตั้งและโยกย้ายครู

แหล่งที่มา : Ninomiya A., and others, 1995.

2. ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

ครูญี่ปุ่นทุกคนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูซึ่งออกให้โดยคณะกรรมการศึกษาจังหวัด เพื่อรับรองความรู้ ความสามารถ ตามกฎหมายว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของบุคลากรทางการศึกษา (Law for Licensing Educational Personnel) กำหนดให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ 3 ประเภท ได้แก่

1. ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบธรรมดา (Normal Certification) ออกให้กับครูทั่วไป มี 3 ระดับ คือ ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นสูง (Advanced Class Certification) มีวุฒิปริญญาตรี ได้รับการศึกษาอบรมวิชาการเรียนการสอนได้รับหน่วยกิตตามที่กำหนด และใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นสอง (Second Class Certification) มีวุฒิอนุปริญญา และได้รับการศึกษาอบรมวิชาการเรียนการสอนได้รับหน่วยกิตตามที่กำหนด

2. ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบพิเศษ (Special Certificate) ออกให้กับบุคคลทั่วไปที่ไม่มีวุฒิทางครูแต่มีความรู้ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในสาขาใดสาขาหนึ่ง และมีความประสงค์

จะเป็นสอนแบบไม่เต็มเวลา โดยต้องผ่านการทดสอบและการอบรมที่จัดโดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

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

รายละเอียดเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบธรรมดา มีดังนี้

ตาราง 6 จำนวนหน่วยกิตที่ต้องการสำหรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

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

แหล่งที่มา : Educational System and Practice in Japan

3. เงินเดือนและค่าตอบแทนครู

สำหรับเงินเดือนและค่าตอบแทนของครูนั้น ตามปกติเทศบาลที่เป็นผู้จัดตั้งและบริหารโรงเรียนควรเป็นผู้รับผิดชอบการจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนแก่ครู แต่เพื่อเป็นการรักษาสมรรถนะด้านการเงินของเทศบาลและป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างของรายได้ระหว่างเทศบาล รวมทั้งเพื่อเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาที่คนญี่ปุ่นจะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน กฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นผู้จ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนแก่ครู โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับซึ่งรัฐต้องจัดให้กับประชาชนแบบให้เปล่า กฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดินสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาภาคบังคับ (Law on National Treasury on Expenditure of Compulsory Education) จึงกำหนดให้รัฐบาลกลางร่วมรับผิดชอบเงินเดือนครูกับท้องถิ่นในสัดส่วนครึ่งต่อครึ่ง แต่เนื่องจากการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลกลางทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระและไม่สอดคล้องกับแนวทางกระจายอำนาจ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีความพยายามที่จะให้ท้องถิ่นรับผิดชอบเงินเดือนครูเองทั้งหมดโดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงบประมาณมากกว่าที่จะถูกกำหนดไว้อย่างในปัจจุบัน

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

นอกจากนี้ ครูญี่ปุ่นยังได้รับค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น เงินช่วยเหลือบุตรและคู่สมรส ค่าเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าตอบแทน ครูพี่เลี้ยงผู้ดูแลครูบรรจุใหม่ ค่าบริหารจัดการสำหรับผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา ฯลฯ นอกเหนือจากนี้ ครูยังได้รับสิทธิให้ลาได้ปีละไม่เกิน 40 วัน พร้อมกับรับเงินเดือนเต็มจำนวน ลาป่วยไม่เกิน 2 ปี กรณีโรคร้ายแรง เช่น วัณโรค พร้อมกับรับเงินเดือนเต็มจำนวน และรับเงินเดือน 80% เป็นเวลาหนึ่งปีในกรณีลาป่วยด้วยโรคอื่น มารดาที่ลาคลอดบุตรสามารถลาได้ไม่เกิน 14 สัปดาห์พร้อมกับรับเงินเดือนเต็มจำนวน และลาเลี้ยงดูบุตรต่อโดยรับเงินเดือน 25%

โดยเหตุที่ครูญี่ปุ่นได้รับค่าตอบแทนสูงแล้วเช่นนี้ กฎหมายจึงห้ามไม่ให้ครูประกอบอาชีพอื่น ๆ เช่น สอนพิเศษ ฯลฯ เพื่อครูจะได้อุทิศเวลาให้กับการเรียนการสอนอย่างเต็มที่

ตาราง 7 เงินเดือนของครูญี่ปุ่น

ประเภทของสถานศึกษา		ระดับ 1 ครูผู้ช่วย	ระดับ 2 ครู	ระดับ 2 ผู้ช่วยผู้บริหาร	ระดับ 3 ผู้บริหารสถานศึกษา
ระดับอนุบาลและการศึกษาภาคบังคับ (ป.1-ม.3)	ต่ำสุด	150,400	166,400	276,800	412,300
	สูงสุด	323,900	455,600	488,100	516,000
ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	ต่ำสุด	150,400	195,100	318,900	417,400
	สูงสุด	371,800	489,700	521,100	543,800

แหล่งที่มา : Education in Japan 2000 : A Graphic Presentation

4. การพัฒนาครู

นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้ครูญี่ปุ่นได้รับการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ โดยคณะกรรมการการศึกษาแต่ละจังหวัดมีศูนย์การศึกษา (Education Center) ทำหน้าที่พัฒนาครูที่อยู่ในความรับผิดชอบ ตามกฎหมายบุคลากรทางการศึกษา (Law for Special Regulations Concerning Educational Public Service Personnel) กำหนดให้ครูที่มีประสบการณ์การเรียนการสอนมาแล้วเป็นเวลา 10 ปี ต้องได้รับการพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการเป็นครู รวมทั้งได้กำหนดให้ครูบรรจุใหม่ต้องผ่านการทดลองปฏิบัติงานเป็นเวลา 1 ปีเต็ม และต้องได้รับการพัฒนาตนเองในปีแรกของการเข้าทำงานในฐานะครูใหม่ (Beginning Teachers) ภายใต้การนิเทศดูแลอย่างใกล้ชิดของครูพี่เลี้ยง สาระของการฝึกอบรมและพัฒนาได้แก่ เนื้อหาวิชาที่สอนหรือหน้าที่ที่ปฏิบัติ ความเข้าใจผู้เรียน วิธีสอน และการวิจัย รูปแบบของการฝึกอบรมมีทั้งในโรงเรียนและนอกสถานที่

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

สรุปได้ว่า จุดเด่นของครูญี่ปุ่น คือ มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนและโบนัสที่สูงกว่าข้าราชการทั่วไป ครูเป็นบุคลากรที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นผู้สรรหา คัดเลือก แต่งตั้งจ่ายค่าตอบแทน พัฒนา และดำเนินการเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ครูญี่ปุ่นต้องทุ่มเทเพื่อวิชาชีพและการเรียนการสอนซึ่งเป็นหน้าที่หลัก โดยไม่มีสิทธิประกอบอาชีพอื่นอีก เพราะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความเป็นวิชาชีพชั้นสูงแล้ว และครูต้องเป็นกลางทางการเมือง

4.10 การบริหารงานวิชาการ

4.10.1 การควบคุมมาตรฐานหลักสูตร

กระทรวงศึกษาฯ ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานวิชาการอย่างเข้มงวด โดยกระทรวงกำหนดหลักสูตรกลางเพื่อใช้กับโรงเรียนทั่วประเทศ และมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงหลักสูตรใหม่ทุก 10 ปี

หลักสูตร คือ แผนแม่บทสำหรับการจัดการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการศึกษา เนื้อหาสาระสำหรับการเรียนการสอน และจำนวนคาบ/ชั่วโมงในการสอน

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

ความมุ่งหมาย ของหลักสูตร ปี พ.ศ. 2541 คือ เพื่อให้แต่ละโรงเรียนพัฒนารูปแบบการศึกษาที่เป็นเอกลักษณ์ของตัวเอง ภายในกรอบแนวความคิดที่ว่าให้ผู้เรียน มีโอกาสพัฒนาตนเองตามความสนใจ และส่งเสริมให้ผู้เรียนมีการพัฒนา “ทักษะการดำรงชีวิต” สามารถเรียนรู้และคิดได้อย่างอิสระ

คุณลักษณะพิเศษของหลักสูตรใหม่นี้คือ หลักสูตรกำหนดเฉพาะเนื้อหาตามเกณฑ์ขั้นต่ำ เน้นการสอนเป็นรายบุคคลจัดให้มีชั่วโมงเรียนแบบบูรณาการ ขยายกรอบหลักสูตรให้กว้างเพื่อให้โรงเรียนสามารถกำหนดหลักสูตรได้เองอย่างอิสระ สามารถสะท้อนเอกลักษณ์ของแต่ละโรงเรียนได้ ลดจำนวนชั่วโมงสอนและความเข้มงวดเรื่องเนื้อหาลงเน้นกิจกรรมการเรียนแบบแก้ปัญหาและการเรียนรู้โดยประสบการณ์เพิ่มวิชาเลือกให้มากขึ้น และสร้างความเข้มข้นให้กับการประเมินผลโดยเปลี่ยนจากอิงกลุ่มเป็นอิงเกณฑ์

ตามหลักสูตรใหม่นี้ กระทรวงฯ ได้ให้อำนาจสถานศึกษาออกแบบกิจกรรมการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นได้บ้างทั้งในด้านเนื้อหาสาระ (Content) และกระบวนการเรียนการสอน (Process) โดยให้โรงเรียนสามารถริเริ่มกิจกรรมที่เหมาะสมในจำนวนเวลา 10% ของชั่วโมงเรียน

ทั้งหมด เพื่อให้เด็กได้เรียนรู้อย่างบูรณาการและมีเวลาทำในสิ่งที่สอดคล้องกับความถนัดและความสนใจ จากเดิมซึ่งเด็กทุกคนต้องเรียนวิชาเหมือนกันหมดและเน้นท่องจำเป็นหลัก ทำให้เครียดและแข่งขันสูงในการทดสอบเข้ามหาวิทยาลัยหลักสูตรใหม่จึงเปิดโอกาสให้อิสระเด็กได้คิดทำอะไรตามความสนใจของตนเองมากขึ้น

กล่าวได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการ ฯ มีอำนาจในการควบคุมงานด้านวิชาการตามกฎหมาย เนื่องจากโรงเรียนและครูต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในหลักสูตรที่กระทรวงกำหนดดังกล่าว

ตาราง 8 รายวิชาและจำนวนคาบเรียนมาตรฐานสำหรับชั้นประถมศึกษา

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

หมายเหตุ หนึ่งคาบเรียน = 45 นาที

ตาราง 9 รายวิชาและจำนวนคาบเรียนมาตรฐานสำหรับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

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

หมายเหตุ หนึ่งคาบเรียน = 50 นาที

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

ตามข้อกำหนดของหลักสูตรใหม่ (New Course of Study) และคณะกรรมการหลักสูตร (Curriculum Council) หลักสูตรสถานศึกษาต้องสอดคล้องกับสภาพจริงและลักษณะของชุมชน โดยเฉพาะในชั่วโมงการเรียนการสอนแบบบูรณาการโรงเรียนต้องใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะและทรัพยากรที่มีในชุมชนในการเรียนการสอน ส่งเสริมการให้นักเรียนได้มีประสบการณ์การเรียนรู้เกี่ยวกับชุมชน เช่น การเข้าไปศึกษาในชุมชน การอาสาสมัครทำกิจกรรมเพื่อชุมชน การเรียนรู้กับครูอาสาสมัครในชุมชน เป็นต้น รวมทั้งร่วมมือกับชุมชนในการดูแลให้คำแนะนำปรึกษาแก่นักเรียน ซึ่งจะช่วยให้นักเรียนมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน รู้จักช่วยกันรักษาวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

การส่งเสริมให้นักเรียนมีประสบการณ์ในการทำงาน (Working Experiences) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเรียนการสอนตามแนวหลักสูตรใหม่ ปัจจุบันเกือบ 90% ของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นในประเทศญี่ปุ่นจัดให้นักเรียนได้มีประสบการณ์การทำงานในหน่วยงานของรัฐและเอกชน เพื่อให้นักเรียนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงาน มีประสบการณ์และเจตคติที่ดีต่อโลกของการทำงาน โดยมีการอบรมก่อนปฏิบัติงานจริง และลงมือปฏิบัติงาน 1-4 วัน ณ สถานที่จริง เช่น โรงเรียนอนุบาล ร้านหนังสือ ที่ทำการไปรษณีย์ ร้านเบเกอรี่ เป็นต้น หลังจากนั้นให้จัดทำรายงานนำเสนอต่อโรงเรียน

จุดเด่นของการเรียนการสอนในโรงเรียนของประเทศญี่ปุ่นคือ การจัดให้มีกิจกรรมที่หลากหลายเพื่อพัฒนาผู้เรียน เช่น ผู้เรียนทุกคนต้องว่ายน้ำเป็น รู้จักโน้ตดนตรีและสามารถเล่นดนตรีได้ อย่างน้อย 1 ชิ้น มีกิจกรรมชมรมตามความสนใจ ช่วยกันทำความสะอาดโรงเรียนหลังอาหารกลางวันมีกิจกรรมการเดินทางไกลเพื่อทัศนศึกษาสำหรับแต่ละช่วงชั้น เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ฝึกให้นักเรียนญี่ปุ่นรู้จักการทำงานเป็นทีม รักษาความสะอาด และมีระเบียบวินัย

4.10.2 การควบคุมแบบเรียน

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

การจัดทำหนังสือแบบเรียนในประเทศญี่ปุ่นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาอนุญาตให้ใช้เป็นแบบเรียน การคัดเลือกหนังสือแบบเรียน การจัดส่ง ฯลฯ ซึ่งเป็นกระบวนการเดียวกัน ในทุกระดับการศึกษา ยกเว้นหนังสือแบบเรียนสำหรับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายซึ่งไม่ใช่การศึกษาภาคบังคับ จึงไม่มีการจัดหนังสือแบบเรียนแบบให้เปล่า การที่ต้องมีกระบวนการขั้นตอนมากมายก็เพื่อประกันสิทธิของประชาชนในการรับการศึกษาที่มีมาตรฐาน มีเนื้อหาที่เหมาะสมและเป็นกลางจากการแทรกแซงทางการเมือง นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้สำนักพิมพ์เอกชนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการผลิตนวัตกรรมในการเขียนและเรียบเรียงเนื้อหาแบบเรียน

การจัดพิมพ์แบบเรียนดำเนินการโดยสำนักพิมพ์เอกชนและองค์กรต่าง ๆ เนื่องจากเชื่อมั่นว่าภาคเอกชนมีความสามารถในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ออกแบบหนังสือได้น่าสนใจกว่าภาครัฐ

กระบวนการเริ่มโดยบริษัทเอกชนจัดทำหนังสือแบบเรียนที่สอดคล้องกับหลักสูตรที่กระทรวงกำหนดเพื่อเสนอขออนุญาตพิมพ์ต่อกระทรวง กระทรวงจะขอให้คณะกรรมการพิจารณาหลักสูตร (Textbook Authorization and Research Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นอาจารย์จากมหาวิทยาลัย ครูระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาฯ เป็นผู้พิจารณาแบบเรียน คณะกรรมการฯ จะมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญด้านหลักสูตรในกระทรวงและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบหนังสือแบบเรียน เมื่อผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบและเสนอผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการแล้ว

คณะกรรมการจะตัดสินใจว่าแบบเรียนนั้นเหมาะสมหรือไม่แล้วส่งความเห็นให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้อนุมัติ

กระทรวงฯ ประกาศว่ามีหนังสือเล่มใดบ้างที่ได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นแบบเรียนได้ และดำเนินการจัดส่งรายชื่อหนังสือที่ได้รับอนุมัติให้ใช้เป็นแบบเรียนแล้วซึ่งจะมีการจัดพิมพ์ในปีต่อไปไปยังคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด จากนั้นคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจะสอบถามคณะกรรมการศึกษาเทศบาลว่าต้องการซื้อหนังสือแบบเรียนเล่มใดให้กับโรงเรียนในสังกัด

คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจะจัดนิทรรศการแสดงตัวอย่างหนังสือ ขึ้นที่ศูนย์ตำราเรียน โดยปกติในทางปฏิบัติคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดอาจจะจัดกลุ่มหรือเขตสำหรับเลือกใช้แบบเรียนร่วมกัน ซึ่งโรงเรียนในเขตนั้น ๆ จะใช้แบบเรียนเหมือนกัน ปัจจุบันมีการแบ่งเขตแบบเรียนออกเป็นจำนวนประมาณ 500 เขต โดยมีกรรมการการคัดเลือกแบบเรียน ซึ่งประกอบด้วยครูในแต่ละสาขาวิชาเข้าร่วมพิจารณาคัดเลือก เมื่อเลือกแบบเรียนได้แล้วก็จัดทำรายชื่อหนังสือเสนอกระทรวงโดยผ่านคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลและคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด กระทรวงจะสั่งซื้อหนังสือจากสำนักพิมพ์ในจำนวนตามรายงานของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด โดยจัดซื้อแบบให้เปล่าสำหรับการศึกษาภาคบังคับ แล้วสำนักพิมพ์ก็จะจัดส่งหนังสือให้โรงเรียนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตามปกติจะมีการเปลี่ยนแบบเรียนใหม่ทุก ๆ 4 ปี

ในกรณีโรงเรียนของท้องถิ่นอำนาจในการเลือกใช้แบบเรียนจะเป็นของคณะกรรมการการศึกษาแต่ละระดับ แต่ในกรณีโรงเรียนแห่งชาติ ที่สังกัดส่วนกลางและโรงเรียนเอกชน อำนาจเป็นของผู้บริหารโรงเรียนนั้น ๆ

4.10.3 การควบคุมมาตรฐานการศึกษา

ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับปัจจัยหรือตัวป้อนทางการศึกษา เพื่อเป็นหลักประกันว่าการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องได้มาตรฐาน เช่น ครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หลักสูตรต้องมีมาตรฐานเดียวกันและกำหนดโดยกระทรวงศึกษาฯ เป็นต้น

ระดับอนุบาล กำหนดขนาดหลักห้องเรียนไว้สูงสุดไม่เกินห้องละ 35 คน แต่ในทางปฏิบัติจากข้อมูลเมื่อปี 2540 มีนักเรียนเฉลี่ยห้องละ 24.6 และอัตราครูต่อนักเรียน 1 : 17

ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น กำหนดให้ขนาดห้องเรียนไม่เกิน 40 คน ซึ่งในสภาพจริงขนาดห้องเรียนมีตั้งแต่ 1 คนถึง 40 คนจากข้อมูลปี 2541 พบว่า จำนวนนักเรียนต่อห้องโดยเฉลี่ยทั่วไปประเทศอยู่ที่ 27.4 คนในระดับประถมศึกษา และ 32.7 คนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย กำหนดขนาดห้องเรียนไว้เช่นกันว่าไม่เกินร้อยละ 40 คน

ส่วนจำนวนครูของแต่ละจังหวัดนั้น กฎหมายกำหนดให้คำนวณจำนวนครูตามมาตรฐาน โดยยึดจำนวนห้องเรียนที่มีอยู่จริงเป็นหลักและเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับคำนวณงบประมาณค่าเงินเดือนครูที่กระทรวงศึกษาธิการฯจะสนับสนุนให้กับคณะกรรมการการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับมาตรฐานของพื้นที่สำหรับอาคารเรียนของสถานศึกษาในแต่ละท้องถิ่นนั้นกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการคำนวณงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่จัดสรรให้กับการก่อสร้างอาคารใหม่ มาตรฐานเหล่านี้กำหนดขึ้นตามประเภทและขนาดของสถานศึกษาและสภาพทางภูมิศาสตร์ในพื้นที่ ขนาดพื้นที่มาตรฐานของโรงเรียนหนึ่ง ๆ สำหรับขนาด 18 ห้องเรียนจะมีพื้นที่ 5,540 ตารางเมตรสำหรับชั้นประถมศึกษาตอนต้น

4.11 ระบบการตรวจสอบความโปร่งใส (Accountability)

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการประเมินตนเอง ของสถานศึกษา แต่ยังไม่มีระบบการประเมินภายนอกในสระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเป็นทางการ แล้วแต่ความสมัครใจของโรงเรียน จะมีเป็นทางการก็เพียงในระดับอุดมศึกษาเท่านั้น

แต่ประการสำคัญ คือ ประเทศญี่ปุ่นมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ สามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากการสำนักการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ทำให้กระทรวงฯสามารถมีข้อมูลที่ทันสมัย มีการจัดทำสถิติข้อมูลและเผยแพร่ต่อสาธารณะชนในรูปรายงานเป็นประจำทุกปี และใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการวิจัย การประเมินผล วางแผนกำหนดนโยบาย ฯลฯ

นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังมีการประเมินผลการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกองค์การ OECD ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกันอย่างสม่ำเสมอ ทำให้รู้ว่าความสามารถในการแข่งขันของนักเรียนญี่ปุ่นอยู่ในระดับใดของโลก

ส่วนเรื่องการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษานั้น ดังกล่าวแล้วว่ากระทรวงศึกษาฯมีบทบาทสูงในการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทั้งในเรื่องการใช้หลักสูตรการอนุญาตให้ใช้แบบเรียน การกำหนดจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวนครู ฯลฯ ในขณะที่ระดับท้องถิ่นมีศึกษานิเทศก์เป็นผู้ติดตามผลการจัดการศึกษา และเป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการการศึกษากับโรงเรียน สำหรับการควบคุมเรื่องการเงินนั้น หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ตรวจสอบ คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (Board of Audit)

โดยสรุป อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารการศึกษาแต่ละระดับ มีดังต่อไปนี้

ตาราง 10 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารการศึกษาแต่ละระดับ

หน่วยงาน บริหารการศึกษา	อำนาจหน้าที่	
กระทรวงศึกษาธิการ	-ให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน - ขอผลการสำรวจ สถิติ ฯลฯ -จัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลาง	- กำหนดเกณฑ์การจัดตั้งโรงเรียน -อนุญาตให้ใช้แบบเรียน -กำหนดหลักสูตร -กำหนดเกณฑ์การเข้าเรียน -กำหนดมาตรฐานใบประกอบวิชาชีพครู -จัดทำกฎ ระเบียบ ประกาศ -สนับสนุนทรัพยากรแก่มหาวิทยาลัยเอกชน
คณะกรรมการ การศึกษาจังหวัด	- ให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน - บรรจุแต่งตั้งครู - ขอให้ส่งผลสำรวจสถิติ - วางแผนประเมินผลงาน	-จัดแสดงหนังสือแบบเรียน -อนุญาตเรื่องการยกเว้นการเข้าเรียน -ออกใบประกอบวิชาชีพครู -ออกกฎระเบียบการบริหาร ร.ร.
คณะกรรมการ การศึกษาเทศบาล	- กำกับดูแลการบริหารโรงเรียน - นิเทศการสอนของครู	-เลือกหนังสือแบบเรียน -วางแผนการศึกษา -บังคับให้มีการเข้าเรียน -ออกกฎการบริหารโรงเรียน
	- ประเมินผลการปฏิบัติงาน	-จัดทำแผนการเรียนการสอนและจัดกิจกรรมการเรียนการสอน -รายงานการขาดเรียนและปัญหาพฤติกรรมผู้เรียนต่อคณะกรรมการการศึกษา

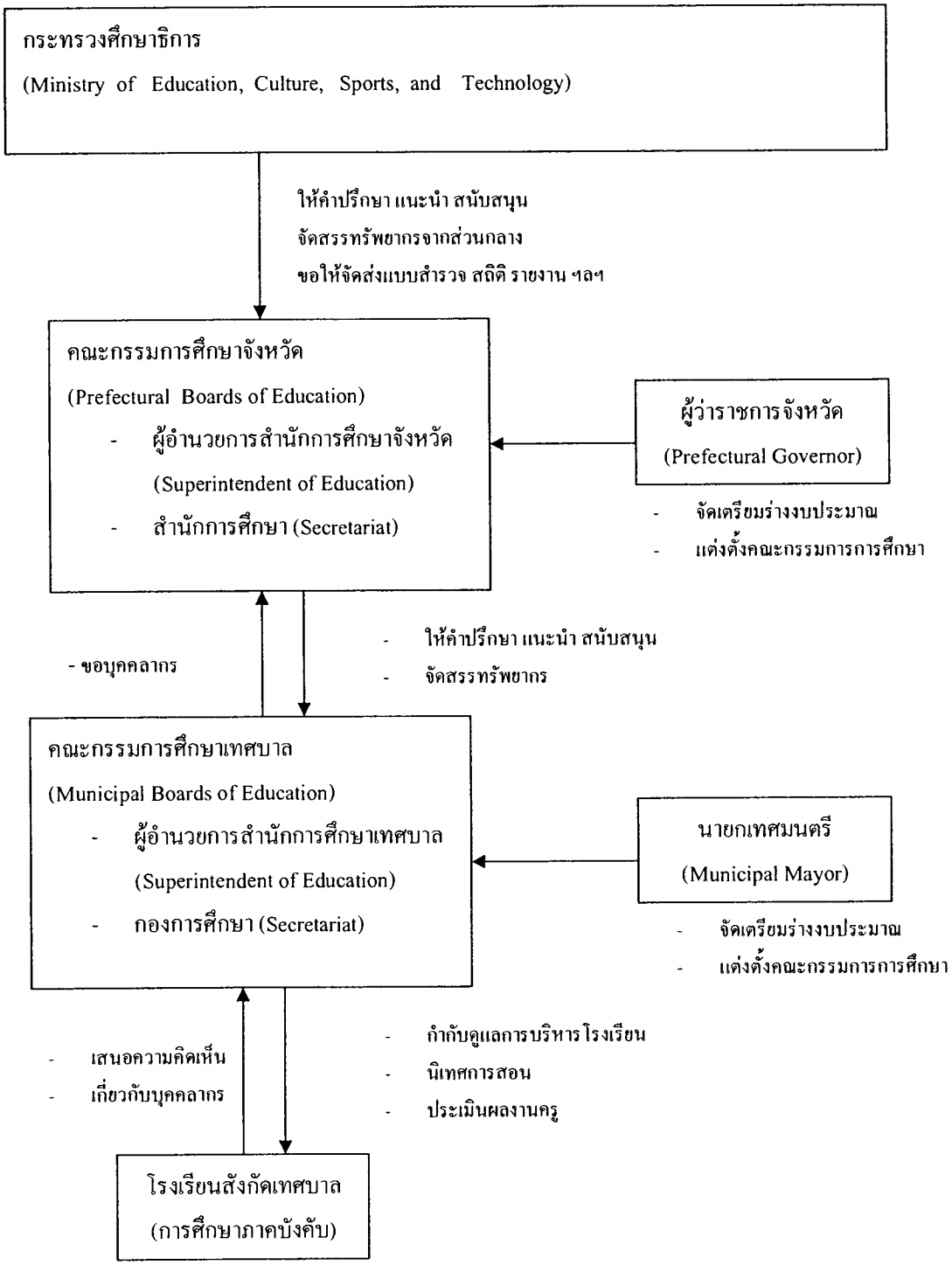
แหล่งที่มา : The History of Japan's Educational Development

4.12 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามกฎหมาย ทำให้ไม่มี " ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง" (Vertical Connection) การบังคับบัญชา หรือ " การสั่งการ" ระหว่างกระทรวงการศึกษาฯ กับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการบริหารและจัดการศึกษา กระทรวงมีบทบาทเพียงการให้คำปรึกษา แนะนำและสนับสนุน โดยเฉพาะการสนับสนุนทรัพยากรในรูปเงินเดือนของครูระดับการศึกษาภาคบังคับ รวมทั้งการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการศึกษาที่เป็นกฎหมายให้คณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม บทบาทในการควบคุมของกระทรวงฯ มีเพียงการควบคุมมาตรฐานเพื่อประกันว่าการศึกษาที่จัดโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีคุณภาพและได้มาตรฐาน

นอกจากนี้ การแต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัด (Prefectural Superintendent) หรือผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ซึ่งเดิมต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ นั้นปัจจุบันได้ยกเลิกข้อบัญญัติดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดสามารถแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีอีกต่อไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวโน้มของกระทรวงศึกษาฯ ได้กระจายอำนาจให้กับคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดมากขึ้น

ในภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ ฯ คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นและสถานศึกษา มีลักษณะดังนี้



ภาพประกอบ 14 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการศึกษา

แหล่งที่มา : The History of Japan's Education Development

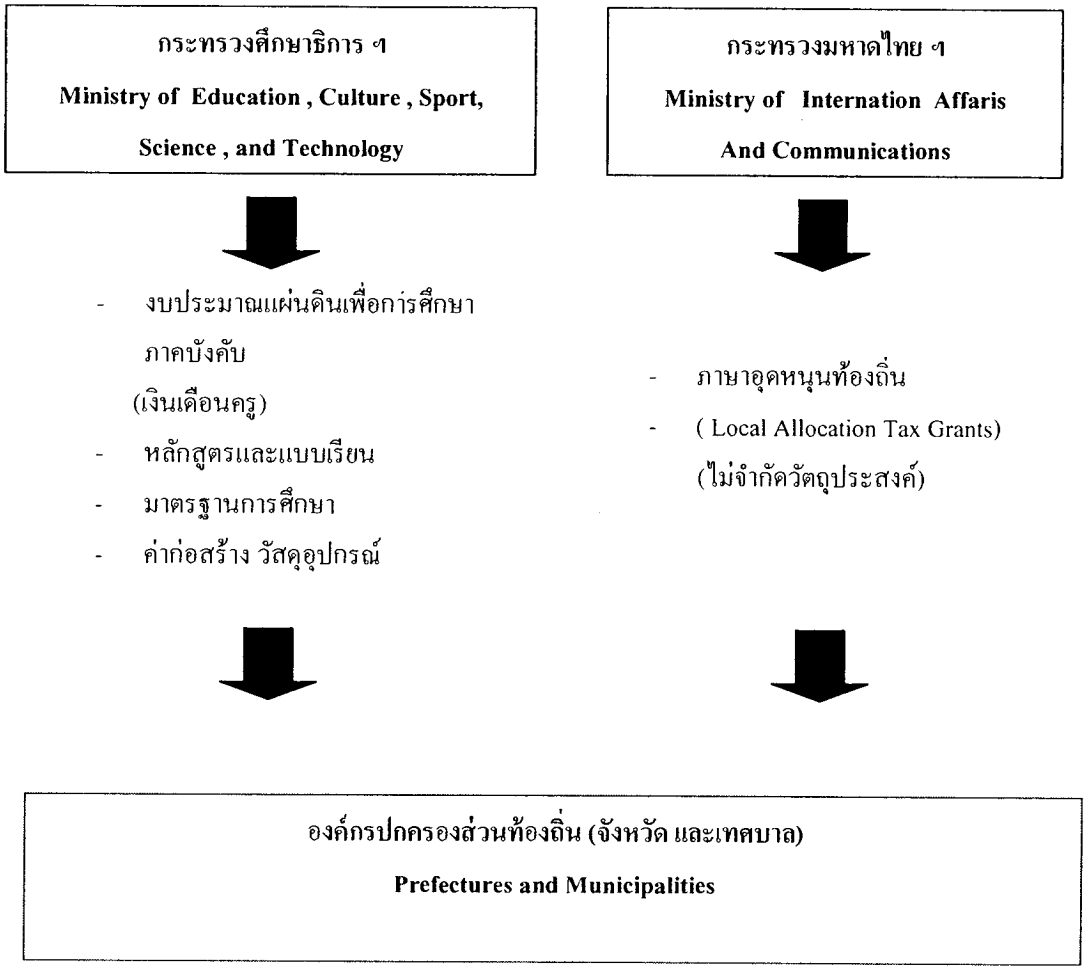
จะเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ มีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือเพื่อให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลสามารถจัดการศึกษาได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดก็ต้องมีหน้าทีให้คำปรึกษาแนะนำทำนองเดียวกันนี้แก่คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสามารถใช้มาตรการหรือการสั่งการให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลทำการปรับปรุงแก้ไขในกรณีที่มีหลักฐานชัดเจนว่ามีการบริหารการศึกษาที่ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

โดยสรุปกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารและจัดการศึกษามี 2 ลักษณะ คือ การสนับสนุนงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับและการควบคุมมาตรฐานการศึกษา

ความสัมพันธ์ในลักษณะการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับ ได้แก่

1. การสนับสนุนเงินเดือนของครูที่สอนในระดับการศึกษาภาคบังคับ กระทรวงศึกษาฯ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมรับผิดชอบในสัดส่วนครึ่งต่อครึ่ง
2. การสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านอาคารสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์การศึกษา กระทรวงศึกษาฯ กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ร่วมรับผิดชอบตามสัดส่วนที่กำหนด
3. การสนับสนุนหนังสือตำราเรียน กระทรวงศึกษาฯ จัดสรรงบประมาณสำหรับจัดซื้อตำราเรียนให้ฟรีสำหรับผู้รับการศึกษาภาคบังคับในสถานศึกษาทั่วประเทศ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบาทของกระทรวงศึกษาฯ กับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะพบว่า กระทรวงศึกษาฯ เป็นกระทรวงหลักกระทรวงเดียวของประเทศที่มีบทบาทหน้าที่จัดการศึกษา โดยรับผิดชอบทั้งเรื่องมาตรฐานการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับหลักสูตรแบบเรียน และคุณภาพครู และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อเป็นเงินเดือนครูและให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยของประเทศญี่ปุ่นไม่ได้มีบทบาทในเรื่องการศึกษาแต่อย่างใด คงสนับสนุนแต่ทรัพยากรจากรัฐบาลกลางเฉพาะในส่วนที่เป็นเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่น โดยไม่กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ ทั้งนี้ การจัดสรรภาษีอุดหนุนท้องถิ่นดังกล่าวจึงเป็นการจัดสรรให้เพื่อชดเชยส่วนต่างและสร้างความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกพื้นที่จะได้รับบริการจากรัฐที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน ส่วนอำนาจในการบริหารงานบุคคลและงบประมาณการศึกษานั้นเป็นของคณะกรรมการศึกษาของท้องถิ่นโดยตรง



ภาพประกอบ 15 บทบาทในการสนับสนุนด้านการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปรียบเทียบระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ ฯ กับกระทรวงมหาดไทยของประเทศญี่ปุ่น

ความสัมพันธ์ในลักษณะการควบคุมมาตรฐานการศึกษาจากส่วนกลาง

กฎหมายการศึกษาในระบบโรงเรียน กำหนดให้ผู้จัดตั้งสถานศึกษา โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนจัดการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษา ดังนี้

1. การควบคุมมาตรฐานด้านความเสมอภาคทางโอกาสในการรับการศึกษา โดยกฎหมายกำหนดให้เทศบาลจัดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี สำหรับเด็กอายุ 6-15 ปีและกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป รวมทั้งการศึกษาสำหรับคนพิการ ซึ่งการแบ่งภารกิจเช่นนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่ไม่ซ้ำซ้อนกันและสามารถให้บริการกับผู้เรียนอย่างทั่วถึง

2. การควบคุมมาตรฐานหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาฯ เป็นผู้อนุมัติหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานและบังคับใช้แก่สถานศึกษาทั่วประเทศ เพื่อควบคุมความถูกต้องของเนื้อหาสาระและความเป็นกลางทางการเมือง

3. การควบคุมมาตรฐานของตำราเรียนภาคบังคับกระทรวงศึกษาฯ มีอำนาจในการอนุมัติใช้ตำราเรียน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาตำราเรียนเสนอกระทรวงอนุมัติให้ใช้ เปิดให้ภาคเอกชนผลิตตำราตามหลักสูตร จัดนิทรรศการนำเสนอตำราเรียนในศูนย์ 6 แห่ง ทั่วประเทศ ครูอาจารย์สามารถแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคัดเลือกตำราเรียนและผู้ผลิตต้องสามารถจัดส่งตำราเรียนให้กับโรงเรียนทันตามกำหนด เพื่อให้ผู้บริหารโรงเรียนส่งมอบตำราเรียนแก่ผู้เรียนในวันพิธีปฐมนิเทศและเปิดเรียน

4. การควบคุมมาตรฐานครู อาจารย์ โดยใช้ระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การพัฒนาครูบรรจุใหม่ในหนึ่งปีแรกของการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนแก่ครูอย่างสมศักดิ์ศรีวิชาชีพ เพื่อให้ครูสามารถทุ่มเทแก่การสอนอย่างเต็มที่โดยไม่ต้องประกอบอาชีพเสริมอย่างอื่น

5. การควบคุมมาตรฐานอาคารสถานที่ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ขนาดของพื้นที่สนาม ขนาดของพื้นที่ห้องเรียน ขนาดของพื้นที่สระน้ำ เป็นต้น ซึ่งทำให้โรงเรียนของญี่ปุ่นมีมาตรฐานใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะอยู่ส่วนไหนของประเทศ

6. การควบคุมขนาดห้องเรียนและสัดส่วนครูต่อนักเรียนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อควบคุมคุณภาพการศึกษา

7. การควบคุมมาตรฐานอุปกรณ์การเรียนการสอนสถานศึกษาต้องมีอุปกรณ์การเรียนการสอนที่จำเป็นตามมาตรฐานขั้นต่ำ เช่น อุปกรณ์การเรียนวิทยาศาสตร์ อุปกรณ์กีฬา เครื่องดนตรี อุปกรณ์การเรียน คหกรรม อุปกรณ์ห้องพยาบาล เป็นต้น

8. การควบคุมมาตรฐานด้านสุขภาพอนามัยผู้เรียนสถานศึกษาต้องจัดบริหารอาหารกลางวันที่ถูกหลักโภชนาการมีสารอาหารครบถ้วนทุกหมู่ มีการตรวจสุขภาพนักเรียน ฯลฯ

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถานศึกษานั้น คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นสื่อสารกับสถานศึกษาด้านวิชาการ โดยผ่านการศึกษานิเทศและผู้บริหารโรงเรียน บทบาทของคณะกรรมการการศึกษาที่มีต่อสถานศึกษา คือ " การนิเทศ" และ " การบังคับบัญชา" โดยตรง (Supervision and Direction) ศึกษานิเทศก์มีหน้าที่นิเทศช่วยเหลือโรงเรียนในการนำนโยบายของกระทรวงฯ และคณะกรรมการการศึกษาสู่การปฏิบัติ และผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินการทำงานของผู้บริหารโรงเรียน ถ้าเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นกับหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน จะเห็นลักษณะความแตกต่างของหน้าที่และความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ดังนี้

ตาราง 11 หน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นและผู้บริหารโรงเรียน

	หน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น	**หน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน**
การจัดองค์กรและหลักสูตร	- ให้ความเห็นชอบแผนการศึกษา - กำหนดวันเปิด-ปิดเรียนและวันหยุดเรียน - เห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา	- ออกแบบหลักสูตร - กำหนดคาบเวลาเรียน - จัดทำตารางสอน - จัดกิจกรรมการเรียนการสอน - จัดโครงสร้างการบริหารโรงเรียน
นักเรียน	- ส่งเสริมการจัดเด็กเข้าเรียน - ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการรับนักเรียนข้ามเขต - การสั่งพักการเรียน	- มอบหมายงาน - เลือกกรรมการสถานศึกษา เลือกหนังสือเรียนเสริม - รับนักเรียน อนุญาตการโอนย้าย และการหยุดเรียนกลางคัน - จัดทำคู่มือ - ตรวจสอบการเข้าเรียน - เห็นชอบการสำเร็จการศึกษา - มอบวุฒิบัตร - การดำเนินงานทางวินัย - การให้หยุดเรียนกรณีมีโรคติดต่อ
บุคลากร	- การแต่งตั้งและการให้ออกจากงาน - การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากร	- วางแผนและมอบหมายงาน - เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล - คัดเลือกครูอัตราจ้าง

สรุป

การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคลไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนกระทรวงฯ คณะกรรมการการศึกษาดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งจากผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษามีความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองและเป็นกลางทางการเมือง ทั้งนี้ มีการแบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจนว่ารัฐบาลกลางรับผิดชอบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไปและการศึกษาพิเศษ ส่วนการศึกษาภาคบังคับอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล

ดังนั้น บทบาทความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่นจึงอยู่ที่คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ของท้องถิ่น

ในการปฏิรูปการศึกษาครั้งที่สามเพื่อพัฒนาคนญี่ปุ่นให้พร้อมสำหรับศตวรรษที่ 2 กระทรวงศึกษาฯ ของประเทศญี่ปุ่น ได้มีความพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์การและบทบาทหน้าที่ของการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่นใน 4 ประเด็น สำคัญ คือ (1) ให้มีการคัดเลือกกรรมการการศึกษาอย่างรอบคอบโดยคำนึงถึงความหลากหลายในเรื่องอายุ เพศ อาชีพ โดยเฉพาะการเลือกผู้ที่มีความเหมาะสม มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษา มีความสามารถในการบริหารการจัดการ มีความมุ่งมั่นและจริงจังที่จะทำงานด้านการศึกษา และควรแต่งตั้งพ่อแม่ผู้ปกครองเข้ามาเป็นกรรมการการศึกษาให้มากขึ้น (2) ให้การประชุมคณะกรรมการการศึกษาเป็นการประชุมแบบเปิดเผยสำหรับประชาชนทั่วไป (3) ให้คณะกรรมการการศึกษามีบทบาทในการให้คำปรึกษาด้านการศึกษาแก่ประชาชนและ (4) รับฟังและให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาในเรื่องการบริหารงานบุคคลมากขึ้น

บทสรุปเชิงวิเคราะห์

ผลจากการศึกษา รูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นเชิงเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มประเทศในแถบอเมริกา ยุโรป ออสเตรเลีย และเอเชีย สรุปได้ ดังนี้

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส	นิวซีแลนด์	ญี่ปุ่น	ไทย
เศรษฐกิจ	ทุนนิยมเสรี	ทุนนิยมเสรี	ทุนนิยมเสรี	ทุนนิยมเสรี	ทุนนิยมเสรี
การเมือง	เสรีประชาธิปไตย	ประชาธิปไตย	ประชาธิปไตย	ประชาธิปไตย	ประชาธิปไตย
สังคม	แข่งขัน/ปัจเจก	แข่งขัน/ ปัจเจก	แข่งขัน/ไม่ เชิงปัจเจก	แข่งขัน/ปัจเจก	แข่งขัน/เอื้ออาทร
เทคโนโลยี	สูง	กลางสูง	กลางสูง	สูงล่าง	กลางล่าง
วัฒนธรรม	หลากหลาย	หลากหลาย	ค่อนข้างแข็ง	ค่อนข้างแข็ง	ดูเหมือนว่าแข็ง
ระบบการศึกษา (ปี)	6:3:3	6:3:3	6:6 (+1)	6:3:3	6:3:3
รูปแบบการจัดการศึกษา	เน้นในระบบโรงเรียน	เน้นในระบบโรงเรียน	เน้นในระบบโรงเรียน	เน้นในระบบโรงเรียน	เน้นทั้งสามรูปแบบ
โครงสร้างการบริหาร	ส่วนกลาง/มลรัฐ /อปท	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง/ ชุมชน- อปท	ส่วนกลาง/ อปท	ส่วนกลาง/ ส่วนท้องถิ่น
การบริหารงบประมาณ	ส่วนกลาง/มลรัฐ/ ท้องถิ่น	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง -ชุมชน	อปท/ ส่วนกลาง	ส่วนกลาง/ ส่วนท้องถิ่น
การบริหารบุคลากร	โดยมลรัฐ	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง/ โรงเรียน	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง
ระบบการจัดโรงเรียน	ประถมศึกษา/ มัธยมศึกษา	ประถมศึกษา/ มัธยมศึกษา	ประถมศึกษา/ มัธยมศึกษา	ประถมศึกษา/ มัธยมศึกษา	ประถมศึกษา- มัธยมศึกษา

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส	นิวซีแลนด์	ญี่ปุ่น	ไทย
การบริหารคุณภาพ	มีระบบการประกันคุณภาพที่ชัดเจน	มีระบบการประกันคุณภาพที่ชัดเจน	มีระบบการประกันคุณภาพที่ชัดเจน	มีระบบการประกันคุณภาพที่ชัดเจน	มีระบบการประกันคุณภาพที่ชัดเจน
การจ้างครู	ส่วนกลางจ้าง/ท้องถิ่นจัดการ	ส่วนกลางจ้าง/ท้องถิ่นจัดการ	ส่วนกลางจ้าง/ท้องถิ่นจัดการ	ส่วนกลางจ้าง/ท้องถิ่นจัดการ	ส่วนกลางจ้าง (ทั้ง ของรัฐ/ท้องถิ่น)
ปรัชญาการจัดการศึกษา	สิทธิทางการศึกษา(การศึกษาเพื่อ ปชด.)	สิทธิทางการศึกษา(การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล)	สิทธิทางการศึกษา(การศึกษาเพื่อชีวิต)	สิทธิทางการศึกษา(การ ศึกษาเพื่อการพัฒนาคน)	สิทธิทางการศึกษา (การศึกษาเพื่อการพัฒนาคน)
ลักษณะการบริหาร กศ.	ในรูปคณะกรรมการแต่ละระดับ	ในรูปคณะกรรมการแต่ละระดับ	ในรูปคณะกรรมการแต่ละระดับ	ในรูปคณะกรรมการแต่ละระดับ	ในรูปคณะกรรมการแต่ละระดับ
การได้มาซึ่งองค์คณะกรรมการ	เลือกตั้งไปทำงาน	เลือกตั้งไปทำงาน	เลือกตั้งไปทำงาน	เลือกตั้งไปทำงาน	เลือกตั้งไปแต่งตั้ง
การรองรับสถานภาพ	โดยกฎหมายรัฐ/มลรัฐ	โดยกฎหมายรัฐ	โดยกฎหมายรัฐ	โดยกฎหมายรัฐ/มลรัฐ	โดยกฎหมายรัฐ
ที่มาของหลักสูตร	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง
การพัฒนาหลักสูตร	ส่วนกลาง/มลรัฐ	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง/โรงเรียน

ซึ่งจะเห็นได้ว่า รูปแบบการจัดการศึกษาและวิธีคิดของการจัดการศึกษาในแต่ละประเทศมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปตามบริบทและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการและความจำเป็นของคนในประเทศนั้นๆ ที่จะกำหนดอนาคตประเทศของตนเองผ่านกระบวนการจัดการศึกษาและกระบวนการบริหารการศึกษาของตนอย่างไรนั่นเอง

เมื่อนำข้อมูลทั้งหมดมาพิจารณาให้เห็นบทสรุปของการศึกษาในภาพรวม จะพบประเด็นสำคัญของรูปแบบการศึกษาเชิงเปรียบเทียบได้ดังนี้

บริบทเศรษฐกิจเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี บริบทการเมืองเป็นระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย บริบทสังคม ส่วนใหญ่เป็นสังคมที่เน้นการแข่งขันมากกว่าความเอื้ออาทร ยกเว้นประเทศไทยที่เน้นความเอื้ออาทรบนฐานทุนนิยม ในด้านบริบทเทคโนโลยีส่วนใหญ่อยู่ในระดับกลางสูงจนถึงสูง ยกเว้นบางประเทศที่อยู่ในระดับกลาง-ล่าง และบริบทวัฒนธรรมส่วนใหญ่มีความเข้มแข็งทางวัฒนธรรม ยกเว้นบางประเทศที่ดูเหมือนว่าจะเข้มแข็งแต่ไม่ มีความเข้มแข็งอย่างแท้จริงเช่นประเทศไทย

ปรัชญาการศึกษาส่วนใหญ่เน้นในเรื่องของสิทธิทางการศึกษา มีรายละเอียดของการกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาตามบริบทของแต่ละประเทศ

ระบบการศึกษาส่วนใหญ่เป็นแบบ 6:3:3 ยกเว้นนิวซีแลนด์ที่เป็น 6:6+1

รูปแบบการจัด การศึกษาเน้นทั้งสามรูปแบบตามศักยภาพและความสามารถของหน่วยจัด

รูปแบบโรงเรียน แบ่งแยกการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา/มัธยมศึกษาออกจากกันอย่างชัดเจน ยกเว้นประเทศไทยที่ควบรวมทั้งสองระดับเข้าด้วยกัน

โครงสร้างบริหารการศึกษามีหลายระดับ ส่วนกลาง-มลรัฐ/ชุมชน-โรงเรียน บางส่วนมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมารองรับ โดยลักษณะการบริหารอยู่ในรูปของคณะกรรมการของแต่ละระดับ (กลาง/ท้องถิ่น/โรงเรียน) การได้มาซึ่งองค์ คณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละระดับ และมีการรับรองสถานภาพองค์คณะมีกฎหมายระดับรัฐ/มลรัฐมารองรับ บางประเทศมีกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมารองรับ

งบประมาณส่วนใหญ่มีที่มาจากส่วนกลาง โดยบางประเทศมีงบประมาณจากมลรัฐ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาหนุนเสริม

การบริหารบุคลากรส่วนกลางจ้าง/ท้องถิ่นจัดการ มีกฎหมายรองรับของแต่ละมลรัฐ (ยกเว้นประเทศไทย ส่วนกลางจ้าง/ใช้ และตรากฎหมายเอง) การจ้างครู ส่วนกลางจ้าง ท้องถิ่นจัดสรร โรงเรียนใช้ (ยกเว้นประเทศไทยที่ส่วนกลางดำเนินการเอง ทั้งหมด)

ลักษณะหลักสูตรส่วนใหญ่มาจากส่วนกลาง ยกเว้นประเทศไทยมีที่มาจากส่วนกลางในฐานะหลักสูตรแกน และโรงเรียนในฐานะหลักสูตรสถานศึกษา ซึ่งแต่ละประเทศมีระบบการบริหารคุณภาพการศึกษาอย่างชัดเจน

การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นมีความหลากหลายตามศักยภาพและความเข้มแข็งของรัฐ แต่ส่วนใหญ่การจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นมักจะมาจากการจัดการศึกษาโดยรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีรัฐบาลกลาง เป็นผู้หนุนเสริม

แนวคิดการบริหารปรากฏบนฐานการกระจายอำนาจทางการศึกษา/การมีส่วนร่วมทางการศึกษา/การเพิ่มอำนาจให้แก่บุคลากรทางการศึกษา

ภาพทั้งหมดสามารถสรุปเป็นตารางสรุปได้ดังนี้

ประเด็น	บทสรุป
บริบทเศรษฐกิจ	ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี
บริบทการเมือง	ระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย
บริบทสังคม	เน้นการแข่งขันมากกว่าความเอื้ออาทร ยกเว้นประเทศไทยที่เน้นความเอื้ออาทรบนฐานทุนนิยม
บริบทเทคโนโลยี	ส่วนใหญ่อยู่ในระดับกลางสูงจนถึงสูง ยกเว้นบางประเทศที่อยู่ในระดับกลาง-ล่าง
บริบทวัฒนธรรม	ส่วนใหญ่มีความเข้มแข็งทางวัฒนธรรม ยกเว้นบางประเทศที่ดูเหมือนว่าจะเข้มแข็งแต่ไม่มีความเข้มแข็งอย่างแท้จริงเช่นประเทศไทย
ปรัชญาการศึกษา	ส่วนใหญ่เน้นในเรื่องของสิทธิทางการศึกษา มีรายละเอียดของการกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาตามบริบทของแต่ละประเทศ
ระบบการศึกษา	ส่วนใหญ่เป็นแบบ 6:3:3 ยกเว้นนิวซีแลนด์ที่เป็น 6:6+1
รูปแบบการจัดการศึกษา	เน้นทั้งสามรูปแบบตามศักยภาพและความสามารถของหน่วยจัด
รูปแบบโรงเรียน	ประถมศึกษา/มัธยมศึกษา ยกเว้นประเทศไทยที่ควบรวมทั้งสองระดับเข้าด้วยกัน
โครงสร้างบริหาร	ส่วนกลาง-มลรัฐ/ชุมชน-โรงเรียน บางส่วนมี อปท.มารองรับ
ที่มางบประมาณ	ส่วนใหญ่มาจากส่วนกลาง บางประเทศ มลรัฐ/อปท หนุนเสริม
การบริหารบุคลากร	ส่วนกลางจ้าง/ท้องถิ่นจัดการ มีกฎหมายรองรับของแต่ละมลรัฐ(ยกเว้นประเทศไทยส่วนกลางจ้าง/ใช้ และตรากฎหมายเอง)
ลักษณะการบริหาร	อยู่ในรูปของคณะกรรมการ ของแต่ละระดับ (กลาง/ท้องถิ่น/โรงเรียน)
การได้มาซึ่งองค์คณะกรรมการ	มาจากการเลือกตั้งของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละระดับ
การรับรองสถานภาพองค์คณะ	มีกฎหมายระดับรัฐ/มลรัฐมารองรับ บางประเทศมีกฎหมายของ อปท.มารองรับ
ลักษณะหลักสูตร	ส่วนใหญ่มาจากส่วนกลาง ยกเว้นประเทศไทยมีที่มาจากส่วนกลางในฐานะหลักสูตร

ประเด็น	บทสรุป
	แกนและโรงเรียนในฐานะหลักสูตรสถานศึกษา
การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น	มีความหลากหลายตามศักยภาพและความเข้มแข็งของรัฐ แต่ส่วนใหญ่การจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นมักจะมาจากการจัดการศึกษาโดยรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้หนุนเสริม
การจ้างครู	ส่วนกลางจ้าง ท้องถิ่นจัดสรร โรงเรียนใช้ (ยกเว้นประเทศไทยที่ส่วนกลางดำเนินการเองทั้งหมด)
แนวคิดการบริหาร	การกระจายอำนาจทางการศึกษา/การมีส่วนร่วมทางการศึกษา/การเพิ่มอำนาจให้แก่บุคลากรทางการศึกษา
การบริหารคุณภาพการศึกษา	ทุกประเทศมีระบบการบริหารคุณภาพการศึกษาอย่างชัดเจน

บทสรุปของการวิเคราะห์จะนำไปสู่การกำหนดกรอบของการกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

บทที่ 6
การนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นสำหรับประเทศไทย

ในบทนี้เป็นการนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นสำหรับประเทศไทย ซึ่งมีฐานความคิดมาจากแนวคิดของการสร้างทางเลือกในการพัฒนากระบวนการจัดการศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพื่อให้บังเกิดการผลประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นในการให้บริการการศึกษาแก่สมาชิกในท้องถิ่นบนพื้นฐานของการใช้อำนาจการตัดสินใจในการจัดการและบริหารการศึกษาของท้องถิ่นผ่านองค์คณะบุคคลที่มีโครงสร้างผสมผสานระหว่างภาคราชการและภาคประชาชนนั่นเอง

การดำเนินการดังกล่าวจึงมีหลักคิดในการกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นสำหรับประเทศไทยในครั้งนี้ ดังนี้

1. การบริหารการพัฒนาโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community - Based Development)
2. การบริหารการพัฒนาโดยใช้วัฒนธรรมเป็นฐาน (Cultural- Based Development)
3. การบริหารคุณภาพ/การบริหารคุณภาพการศึกษา (Quality- Based Management/ TQM / TQE)
4. การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development & Management)
5. การบริหารและพัฒนาเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management & Development)
6. การศึกษาเพื่อการพัฒนา (Education for Development)
7. การกระจายอำนาจและการเพิ่มอำนาจทางการศึกษา (Educational Decentralization /Educational Empowerment)
8. การมีส่วนร่วมทางการศึกษา (Educational participation)

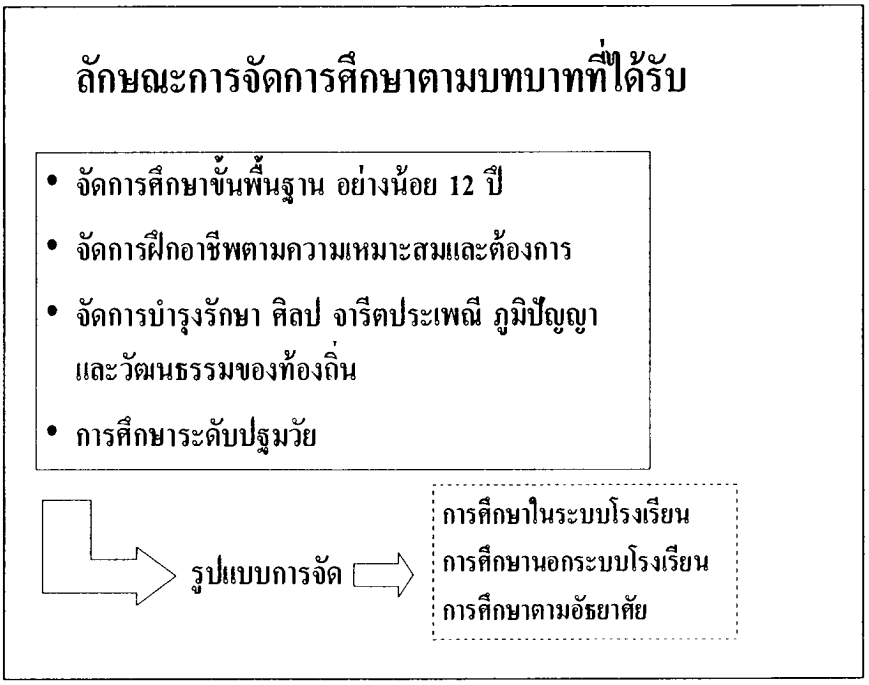
ซึ่งทั้งหมดต่างตั้งอยู่บนฐานความคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาและการกระจายอำนาจทางการปกครองตามสาระบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถปกครองตนเองได้นั่นเอง และตั้งอยู่บนฐานของการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาจากรากเหง้าของตนเอง เพราะรากเหง้าหรือวัฒนธรรมเป็นเรื่องที่ชาวบ้านปฏิบัติอยู่และเชื่อมโยงกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและคุณค่าที่ดีงาม ถ้าสังคมไทยมีสติปัญญาในวัฒนธรรมแล้ว จะสามารถพึ่งตนเองในทางเศรษฐกิจได้ การตกเป็นทาสของวัฒนธรรมอื่นทำให้เราตกเป็นทาสในทางเศรษฐกิจด้วย

นอกจากนี้ ส่วนสำคัญของวัฒนธรรมคือ ระบบการคิด การมองโลก มองชีวิต ตลอดจนความคิดและระบบคุณค่าที่กำหนดความสัมพันธ์ต่อกันทั้งในระดับปัจเจกชน ชุมชน เชื้อชาติ ดังนั้นวัฒนธรรมจึงเป็นทุนที่ท้องถิ่นต้องสานต่อ รักษาและเพิ่มพูนคุณค่า เพื่อให้เกิดการลงทุนในกิจกรรมทางวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้วัฒนธรรมเป็นทุนของสังคมพัฒนาคนที่มีคุณค่าต่อสังคมมากกว่าการเป็นเพียงมนุษย์เศรษฐกิจหรือแรงงาน แต่เป็นการผลิตคนที่มีความคิดความเชื่อนอกเหนือจากทักษะและความรู้ หากการคิดเป็นสิ่งสำคัญของชีวิตวัฒนธรรมความคิดถือเป็นทุนที่มีค่ายิ่ง และกระบวนการที่ใช้ในการลงทุนทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นก็คือกระบวนการศึกษานั่นเอง

ดังนั้น การลงทุนทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นจึงวางอยู่บนฐานของการจัดการศึกษาทั้งสามรูปแบบ เพราะลักษณะของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือท้องถิ่นสามารถกระทำได้ในหลายลักษณะ ดังนี้

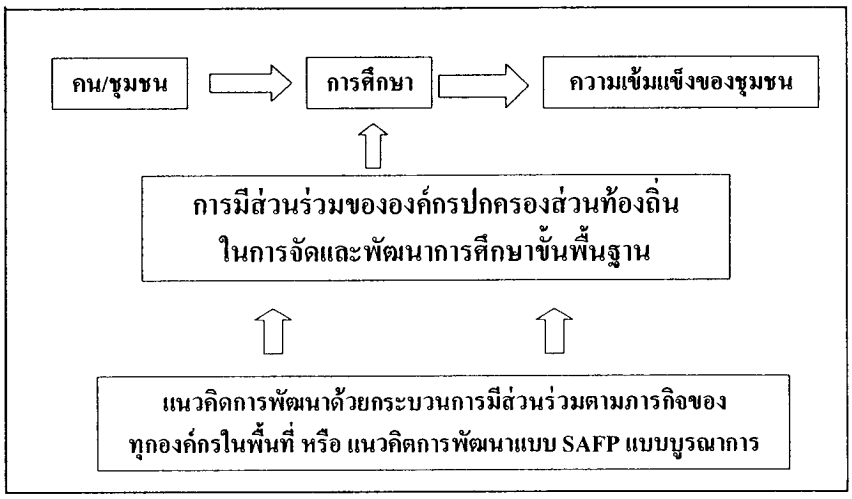
1. จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างน้อย 12 ปี
2. จัดการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและต้องการ
3. จัดการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมของท้องถิ่น
4. การศึกษาระดับปฐมวัย

การนี้จะเห็นได้ชัดว่า การจัดการศึกษาทั้ง 4 ลักษณะมิใช่การจัดการศึกษาที่อยู่ในห้องเรียนหรือโรงเรียนแต่เพียงอย่าง แต่กลับอยู่ในท้องถิ่นอย่างหลากหลายที่สามารถปรับเติมเสริมแต่งศักยภาพของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และเป็นผลให้กลุ่มเป้าหมายในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นมิได้อยู่ที่ “เด็ก” แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ตกไปอยู่ที่ “ประชาชนในท้องถิ่น” อีกด้วย โดยมีกรอบความคิดในการจัดการ ดังนี้



ภาพประกอบ 16 ลักษณะการจัดการศึกษาตามบทบาทที่ได้รับ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายและกระบวนการของการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นแล้ว จะพบว่า เป็นไปตามกรอบความคิดที่ว่า เป็นการจัดการศึกษาบนฐานแนวคิดการพัฒนาด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมตามภารกิจของทุกองค์กรในพื้นที่ หรือแนวคิดการพัฒนาแบบ SAFP แบบบูรณาการ และยังวางอยู่บนฐานการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดและพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายคือ “ความเข้มแข็งของชุมชน” ดังกรอบความคิดเชิงปฏิบัติข้างล่างนี้



ภาพประกอบ 17 แนวคิดการจัดการศึกษาเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน

แนวคิดดังกล่าวส่งผลต่อวิธีคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือท้องถิ่นในที่นี้ดังนี้

1. ต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับการศึกษาว่า เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน เพื่อคนจะได้นำศักยภาพไปพัฒนาชุมชน/ท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางของการพัฒนาที่พึงประสงค์

2. ต้องรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกในชุมชนได้ทราบ เข้าใจ และเห็นความสำคัญของการศึกษา พร้อมหันมาให้การสนับสนุน

3. ต้องให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ ตรวจสอบ การปฏิบัติงานของสถานศึกษา

4. ต้องร่วมกันตั้งเป้าหมายของผลผลิต

5. ต้องร่วมกันระดมสรรพกำลัง เพื่อการจัดการศึกษาได้เป็นไปในทิศทางที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้

โดยแนวคิดข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อ **การพัฒนาคุณภาพ พัฒนาทักษะ และพัฒนาศักยภาพ** ของเด็กเยาวชน และประชาชน เพื่อผลประโยชน์ของชุมชนในอนาคต โดยผ่านทางกระบวนการศึกษาที่ตนเองเป็นผู้จัดนั่นเอง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น จะพบว่า ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้เองตามสาระบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะถือว่า “การศึกษา” คือ บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นต้องจัดให้กับประชาชนในท้องถิ่น นอกเหนือไปจากบริการสาธารณะอื่น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารูปแบบการจัดการศึกษาของต่างประเทศและย้อนกลับมาพิจารณารูปแบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นไทย จะปรากฏแนวคิดของการจัดรูปแบบการศึกษาของท้องถิ่นไทยได้ดังนี้

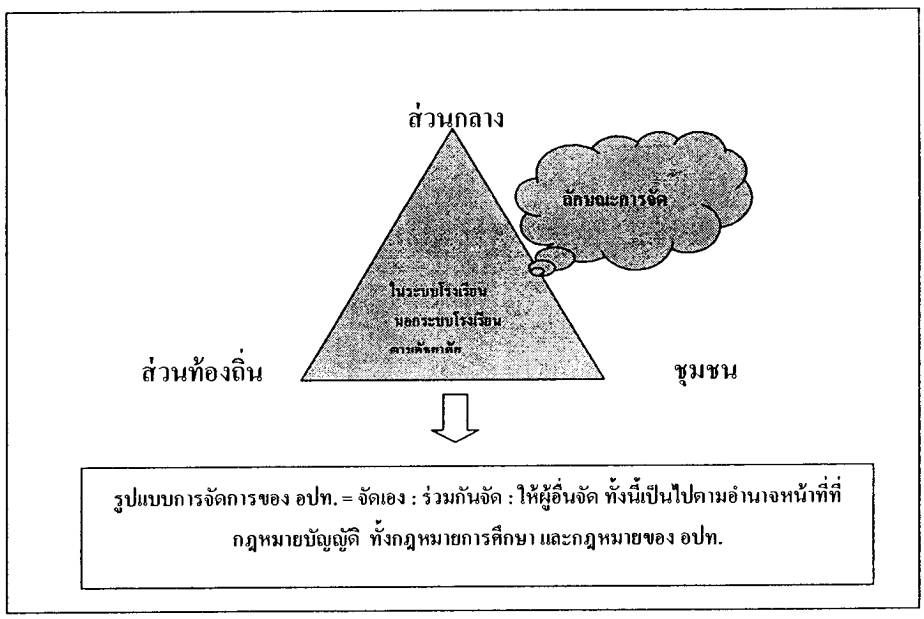
ลักษณะของการจัดการศึกษา ท้องถิ่นควรจะมีลักษณะของการจัดการศึกษาในสามรูป คือ

จัดเองทั้งหมด โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดการศึกษาตามขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่ตนเองได้รับจากรัฐธรรมนูญ

ร่วมกันจัด ในกรณีที่ไม่สามารถจัดเองได้ทั้งหมด แต่สามารถที่จะร่วมมือกับผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นมาทำหน้าที่หน่วยจัดการศึกษา ซึ่งหน่วยจัดการศึกษาแต่ละหน่วยที่มาร่วมกันดำเนินการจัดการศึกษานั้นจะดำเนินการตามสัดส่วน/ขอบเขตที่ตกลงกันไว้

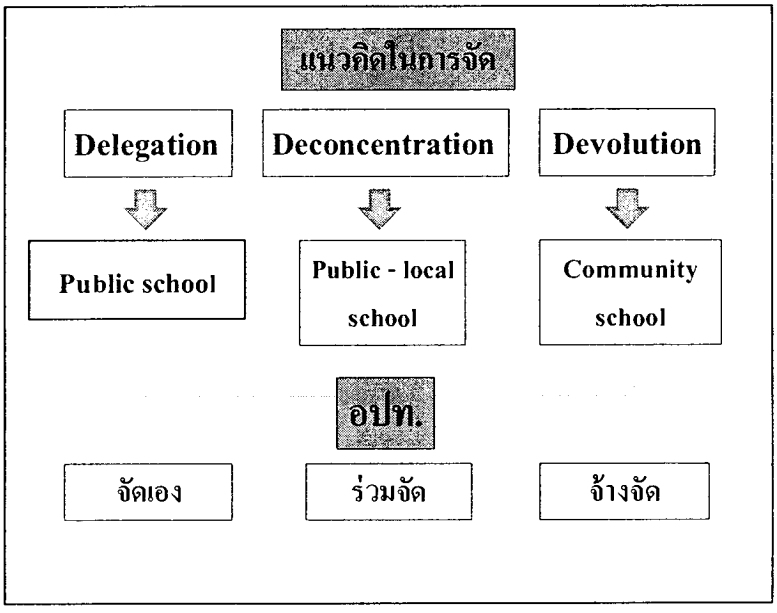
จ้างผู้อื่นจัด โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้ว่าจ้างให้ "ผู้อื่น/หน่วยงานอื่น" เป็นหน่วยจัดการศึกษาตาม ข้อตกลงหรือ TOR ที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามความต้องการของชุมชนและต้องได้มาตรฐานขั้นต่ำขอมาตรฐานการศึกษาของชาติด้วย แนวคิดดังกล่าวนี้ เป็นแนวคิดที่ปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกามาแล้ว และปัจจุบันก็ยังใช้การอยู่ในรูปแบบของ Chartered School นั่นเอง

แนวคิดทั้งสามกรณี กำหนดเป็นกรอบความคิดได้ ดังนี้



ภาพประกอบ 18 รูปแบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากรอบแนวคิดของการจัดการศึกษาข้างต้น เทียบเคียงกับแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจ จะได้ดังนี้



ภาพประกอบ 19 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีนี้จะทำให้เห็นได้ชัดว่า โรงเรียนของท้องถิ่นจะเป็นโรงเรียนของชุมชนอย่างแท้จริง โดยต่างมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันดังนี้

กรณีการจัดเอง : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษาด้วยตนเอง

ข้อเด่น	ข้อด้อย
1. จัดได้ตรงตามความประสงค์ของตน/ชุมชน	1. สิ้นเปลืองทรัพยากรในการจัดการศึกษา
2. รับผิดชอบคุณภาพการศึกษาด้วยตนเอง	2. ประสิทธิภาพ/คุณภาพการศึกษาอาจไม่ทัดเทียมกับหน่วยจัดอื่น
3. เป็นไปตามอำนาจหน้าที่แห่งตน	3. อาจมีปัญหาในด้านทักษะการจัดการ

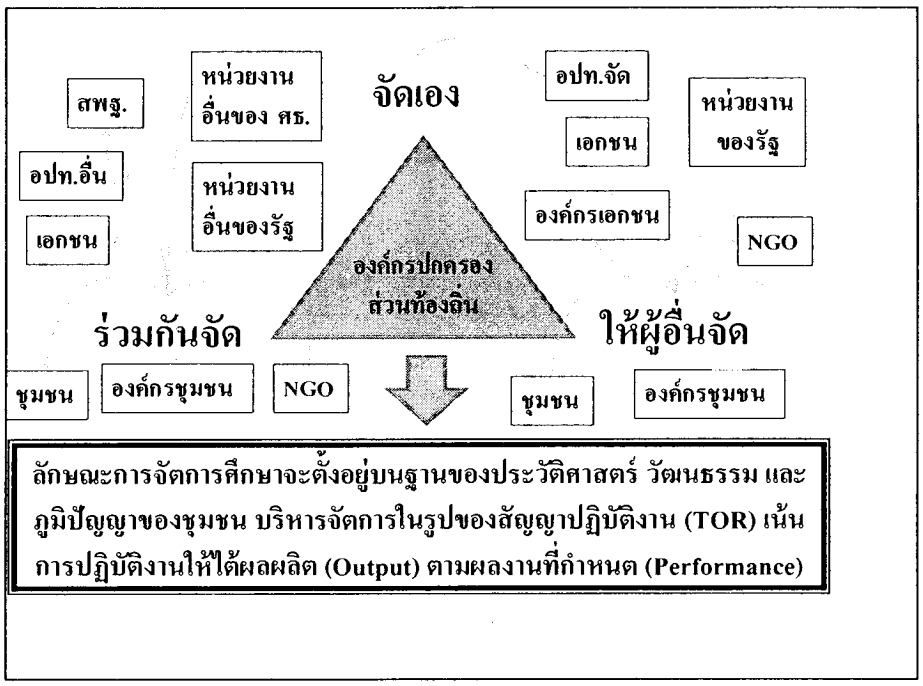
กรณีร่วมกันจัด : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับหน่วยจัดอื่นเป็นผู้จัดการศึกษา

ข้อเด่น	ข้อด้อย
1. ประหยัดทรัพยากรในการจัดการศึกษา	1. อาจจัดได้ไม่ตรงตามความประสงค์/รากเหง้าของตน/ชุมชน
2. ประสิทธิภาพ/คุณภาพในการจัดการศึกษาสามารถทัดเทียมกับหน่วยจัดอื่นของรัฐ	2. ต้องร่วมกับหน่วยจัดอื่นในการรับผิดชอบคุณภาพการศึกษา
3. ประหยัดทรัพยากร	

กรณีการจ้างจัด: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างผู้อื่นจัดการศึกษาให้

ข้อเด่น	ข้อด้อย
1. ประสิทธิภาพ/คุณภาพในการจัดการศึกษาสามารถทัดเทียมกับหน่วยจัดอื่นเพราะควบคุมได้โดยง่ายด้วย TOR	1. จัดได้ไม่ตรงตามความประสงค์/รากเหง้าของตน/ชุมชน หากควบคุมไม่ดีพอ
2. สิ้นเปลืองทรัพยากรน้อย	2. หาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้นำที่ไม่เข้มแข็งอาจทำให้การศึกษาของชุมชนล้มเหลวตามไปด้วย เพราะความไม่เข้าใจในระบบการจัด
3. เป็นไปตามหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์	3. ระบบการจัดมีความซับซ้อนเชิงความคิดและการปฏิบัติ

การดำเนินการดังกล่าวทั้งสามรูปแบบ มีประเด็นที่น่าสนใจคือ การกำหนดกฎหมายทั้งกฎหมายของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้สอดคล้อง และอาศัยช่องทางของกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นข้อบังคับสำหรับการจัดการในรูปแบบที่สามได้ ซึ่งลักษณะของการดำเนินการทั้งสามรูปแบบสามารถสรุปเป็นกรอบความคิดได้ดังนี้



ภาพประกอบ 20 ลักษณะการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มเป้าหมายทางการศึกษา จะเป็นกลุ่มประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกสถานภาพร่างกาย ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ดังนั้น กลุ่มเป้าหมายทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีทั้งเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ ทั้งในกลุ่มเป็นผู้มีโอกาส ด้อยโอกาส และขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองให้เป็นผู้ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

การจัดการศึกษาของท้องถิ่นจึงเป็นการดำเนินการให้เด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ได้พัฒนาทั้งศักยภาพและคุณภาพชีวิตของตนเอง ดังนี้

การศึกษาในระดับปฐมวัย เป็นการเตรียมความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาของเด็กก่อนวัยเรียน

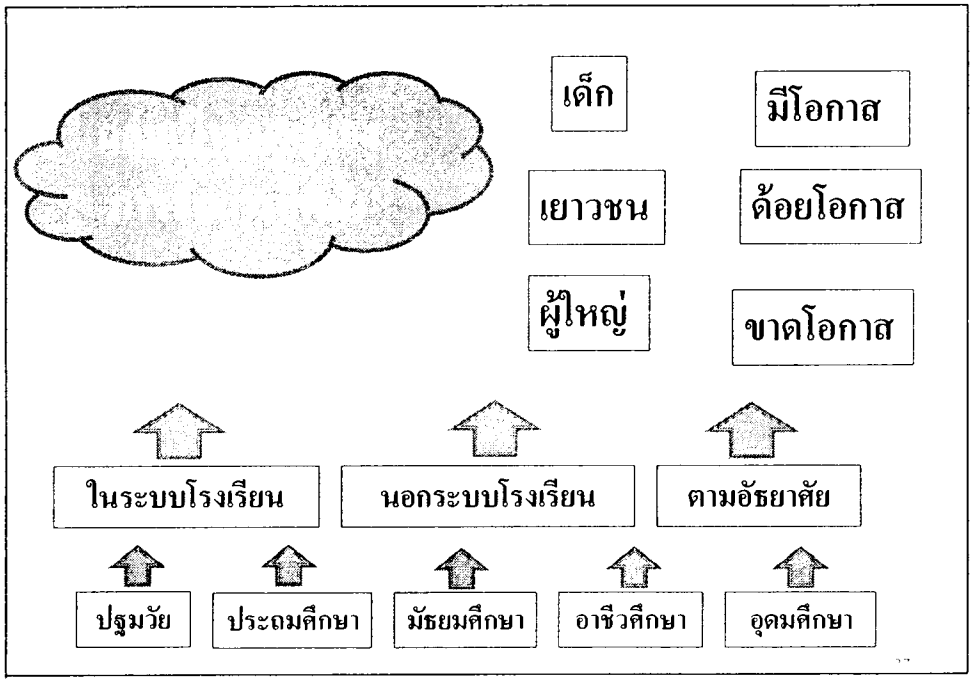
การศึกษาในระดับประถมศึกษา เป็นการเตรียมความพร้อมในการเป็นพลเมืองดีของท้องถิ่นทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม ที่ต่อเนื่องจากการศึกษาในระดับปฐมวัย

การศึกษาในระดับมัธยมศึกษา เป็นการเตรียมเด็กให้เป็นเยาวชนที่ดีของท้องถิ่น เป็นกำลังแรง งาน และเป็นทรัพยากรของท้องถิ่นในอนาคต

การศึกษานอกโรงเรียน เป็นการเตรียมผู้ใหญ่ของท้องถิ่นให้เป็นทุนมนุษย์ของท้องถิ่น และเป็นทรัพยากรในการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น

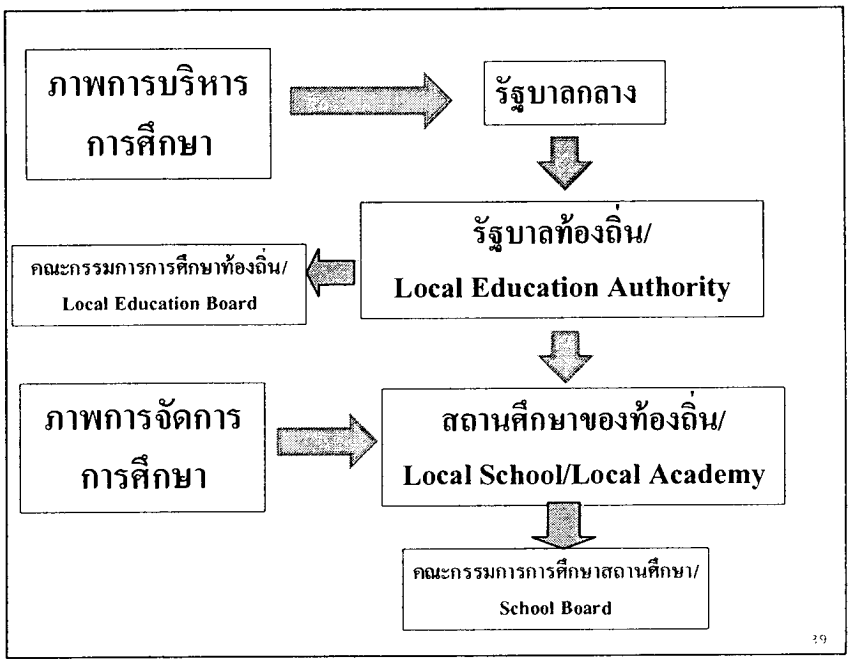
การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นเครื่องมือของท้องถิ่นในการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพของคนในท้องถิ่น

ลักษณะของการจัดการศึกษาให้กับกลุ่มเป้าหมายข้างต้นสามารถสรุปเป็นกรอบความคิด ได้ดังนี้



ภาพประกอบ 21 กลุ่มเป้าหมายของการจัดการศึกษา

โครงสร้างการบริหาร การดำเนินกระบวนการบริหารจะกระทำในรูปของคณะกรรมการบริหารการศึกษามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยมีกฎหมายรองรับ และมีหลากหลายระดับตั้งแต่ระดับกระทรวง จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงเรียน โดยทั้งหมดมีฐานอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ประชาชนชนในท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการตามแนวคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานของการกระจายอำนาจทางการศึกษาและการมีส่วนร่วมทางการศึกษาอย่างแท้จริง โดยมีภาพของโครงสร้างการบริหารการศึกษาเป็นดังนี้



ภาพประกอบ 22 ลักษณะการบริหารและการจัดการศึกษา

ลักษณะของการบริหารการศึกษาโดยท้องถิ่น ควรเน้นปรัชญาของการจัดการศึกษาตามแนวคิดดังต่อไปนี้

เน้นปรัชญาการศึกษาเพื่อการพัฒนาความสามารถของทรัพยากรมนุษย์

เน้นการบริหารคุณภาพการศึกษา

เป็นการบริหารการมีส่วนร่วมทางการศึกษา

เน้นการบริหารการศึกษาแบบองค์รวม

เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้หลักการกระจายอำนาจ หลักการเพิ่มอำนาจหลักการมีส่วนร่วม และหลักการบริหารคุณภาพการศึกษา

ลักษณะของการจัดการศึกษา เป็นการจัดการศึกษาที่ควรเน้นประเด็นนโยบายของการจัดการศึกษาดังต่อไปนี้

เน้นการจัดการศึกษาบนฐานประวัติศาสตร์ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมชุมชน

เน้นการจัดการคุณภาพการศึกษา/คุณภาพสถานศึกษา

เน้นการจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

เน้นการจัดการศึกษาทั้งสามรูปแบบและตามแบบองค์รวม

เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้หลักการกระจายอำนาจหลักการเพิ่มอำนาจหลักการมีส่วนร่วม และหลักการบริหารคุณภาพการศึกษา

การบริหารบุคลากร เป็นประเด็นของการบริหารที่เป็นปัญหามากที่สุด โดยเป็นการเดินแนวคิดการบริหาร "คน" จากแนวคิดการพัฒนาทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (SHCM : Strategic Human Capital Management) ที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระบวนการบริหารบุคลากรทางการศึกษารองรับอยู่แล้วและสามารถนำมาใช้ได้โดยอนุโลม เช่น

การจัดหาบุคลากรกระทำโดยใช้ กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความก้าวหน้าของบุคลากร เดินตามกฎหมายครู/บุคลากรทางการศึกษา นอกจากนี้ครู/บุคลากรทางการศึกษาจะต้องได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่องมากขึ้น

การจัดกิจกรรมในการบริหารบุคลากรเน้นความมั่นคง เกียรติยศ และศักดิ์ศรีของความเป็นครูและนักวิชาชีพครู

ในส่วนของการบริหารเงินเดือนและการจัดการครู/บุคลากรทางการศึกษา ท้องถิ่นและรัฐบาลกลางควรดำเนินการในลักษณะการ ดังนี้

ส่วนกลาง สนับสนุนงบเงินเดือน/ความก้าวหน้าของครู

ส่วนท้องถิ่น จัดสรรอัตรากำลัง/พัฒนา/สนับสนุนความก้าวหน้าของครู

สถานศึกษา จัดหา-ใช้อัตรากำลัง/พัฒนาความก้าวหน้าของครู

หลักสูตรและการสอน ในส่วนนี้ท้องถิ่นยังคงต้องใช้หลักสูตรจากส่วนกลาง เพราะเป็นกฎหมายบังคับที่มีที่มาจากสาระบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในส่วนของหมวด 4 ว่าด้วยการจัดการศึกษา หลักสูตร การสอนและการประเมินผล การนี้ลักษณะของการบริหารหลักสูตรจึงยังคงอยู่ในลักษณะที่เป็นหลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรสถานศึกษาใช้กรอบหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2544 เป็นแกน

หลักสูตรแกนกลาง มาจากส่วนกลาง

หลักสูตรสถานศึกษามาจากโรงเรียน

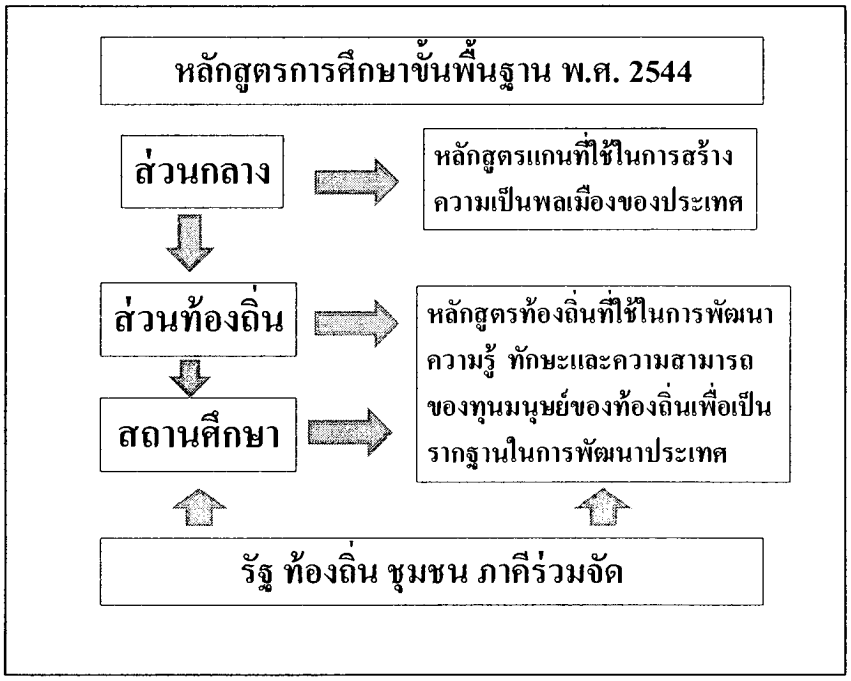
"หลักสูตรสถานศึกษา" มีลักษณะเป็นหลักสูตรที่มาจากความต้องการของชุมชน (Community Curriculum) โดยที่กระบวนการสร้างและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษามาจากการมีส่วนร่วมโดยตรงของชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Partners)

การพัฒนาหลักสูตรจะเน้นปรัชญาการศึกษาที่เน้นการพัฒนาคนบนฐานของหลักศาสนามากขึ้น การจัดการเรียนการสอนใกล้ชิดกับรากเหง้าและวัฒนธรรมของท้องถิ่นมากขึ้น

เนื้อหาของหลักสูตรสถานศึกษามาจากประวัติศาสตร์ท้องถิ่น วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่นอันเป็นรากเหง้าของท้องถิ่น แล้วจึงค่อยบูรณาการความรู้สากลเข้ามาเป็นส่วนผสมของการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ในที่สุด

การบริหารกิจกรรมของหลักสูตรสถานศึกษามาจากฐานความร่วมมือของชุมชน โดยการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวัดและประเมินผล เน้นการวัดและประเมินจากผลงานของผู้เรียนอันเป็นผลสะท้อนมาจากผลงานของครูและผู้บริหารอย่างแท้จริงมากขึ้น ดังนั้น ภาพของการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน จึงมีลักษณะดังกรอบคิดข้างล่างนี้



ภาพประกอบ 23 การพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544

ในส่วนของ**การบริหารงบประมาณ** ลักษณะของงบประมาณหลักในการบริหารจัดการศึกษามาจากภาครัฐ/ท้องถิ่นโดยจำแนกหมวดเงินงบประมาณและที่มาไว้ดังนี้

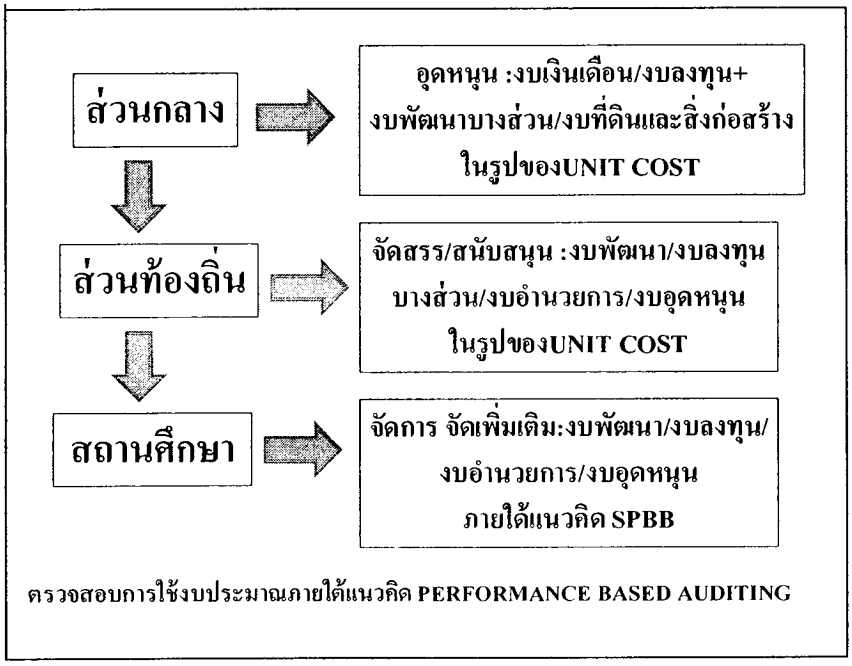
งบดำเนินการ มาจากภาครัฐหรือรัฐบาลกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ)
จัดสรรโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จัดการโดยสถานศึกษา
ตรวจสอบควบคุมโดยหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐ

งบลงทุน จัดหาและจัดสรรโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จัดการโดยสถานศึกษา
ตรวจสอบควบคุมโดยหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐ

งบบุคลากร	จัดมาจากภาครัฐ
	จัดสรรและบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการและเป็นจริงในพื้นที่
	จัดการโดยสถานศึกษาเพื่อให้ตรงตามความต้องการของสถานศึกษาและแก้ไขปัญหาได้ถูกจุด
งบอุดหนุน	จัดมาจากภาครัฐ
	จัดสรรและบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน
	จัดการโดยสถานศึกษา
งบรายจ่ายอื่น	จัดมาจากภาครัฐ
	จัดสรรและบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน
	จัดการโดยสถานศึกษา

แนวคิดของการบริหารจัดการงบประมาณจึงเป็นการบริหารงบประมาณบนฐานคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์หรือ SPBB : Strategic Performance Based Budgeting Systemและดำเนินการตรวจสอบโดยระบบ Performance Auditing ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสและยุติธรรมตามมาในที่สุด

การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้สถานศึกษามีอำนาจในการ บริหาร/จัดการสินทรัพย์และมีอิสระในการดำเนินการจัดหา/บริหาร/ควบคุม/ตรวจสอบสินทรัพย์ต่างๆ ได้ และเป็นการดำเนินการบริหารจัดการบนฐานของการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้เป็นหลักปฏิบัติในการบริหารจัดการได้อีกด้วย การดำเนินการดังกล่าวสามารถสรุปเป็นกรอบคิด ได้ดังนี้



ภาพประกอบ 24 แนวคิดในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

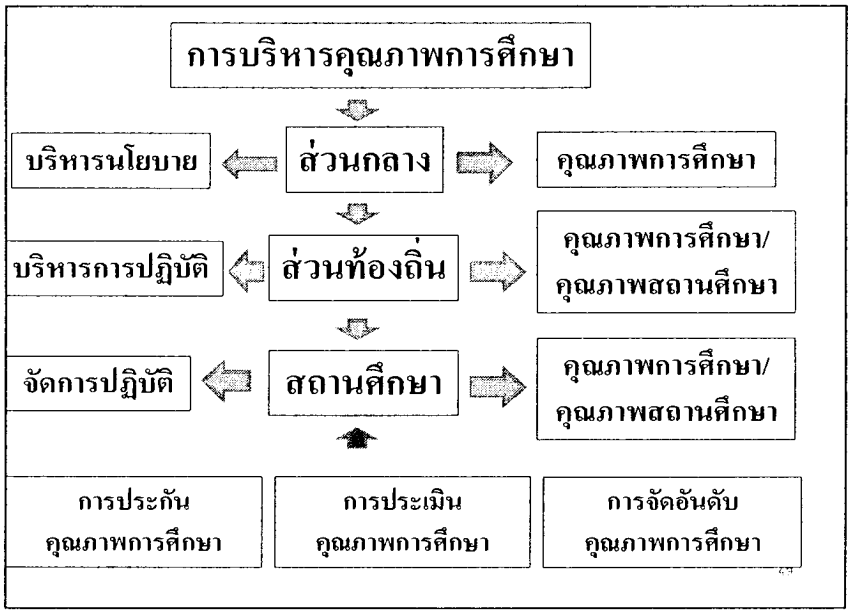
การบริหารคุณภาพการศึกษา เป็นการดำเนินกิจกรรมตามหลักการของ สมศ. ซึ่งต้องเป็นการใช้หลักเกณฑ์และมาตรฐานการศึกษาของชาติ ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหลักในการบริหารคุณภาพภายในสถานศึกษา และมีการตรวจสอบโดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐานของ สมศ.เป็นหลักในการประเมินคุณภาพภายนอกทำให้ระบบการบริหารคุณภาพการศึกษาดำเนินไปทั้งในระดับสำนักงานและสถานศึกษา ตามขั้นตอนต่างๆ คือ

การประกันคุณภาพการศึกษา (Quality Assurance) เป็นกิจกรรมในการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาและสถานศึกษาให้เกิดมีขึ้น

การประเมินคุณภาพการศึกษา (Quality Assessment /Quality Audit)(Internal Audit/ External Audit) เป็นการจัดกิจกรรมในการประเมินและสอบวัดคุณภาพการศึกษาและคุณภาพสถานศึกษาผ่านเกณฑ์และมาตรฐานในแต่ละระดับ

การจัดอันดับคุณภาพการศึกษา (Quality Accreditation) เป็นการจัดอันดับคุณภาพของการศึกษาและสถานศึกษาในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้ทราบและเชื่อมโยงไปถึงการตัดสินใจในการเข้ารับบริการการศึกษาของสถานศึกษา และเป็นการกระตุ้นและปลุกเร้าการพัฒนาคุณภาพของการศึกษาของบุคลากรในหน่วยจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการบริหารคุณภาพการศึกษาและคุณภาพสถานศึกษาข้างต้นจึงมีกรอบคิดดังนี้



ภาพประกอบ 25 แนวคิดการบริหารคุณภาพการศึกษา

สรุปรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น

รูปแบบของการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศไทยควรมีลักษณะของการจ้างจัดการศึกษาในลักษณะที่ทำเป็น TOR และทำให้สถานศึกษามีลักษณะเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐ หรือ Chartered School ซึ่งจะทำให้คุณภาพการศึกษาเป็นไปอย่างที่ชุมชนต้องการ โดยมีการปรับระบบการบริหารจัดการบุคลากรและงบประมาณในลักษณะที่เป็นส่วนกลางจัดหา ท้องถิ่นจัดสรร และโรงเรียน/สถานศึกษาเป็นผู้จัดการ กับใช้กฎหมายปัจจุบันเป็นเครื่องมือในการดำเนินการผ่านกระบวนการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างแท้จริง (ไม่ใช่กระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาอย่างที่เป็นในปัจจุบัน) ทั้งในในการนำกฎหมายมาใช้ จะต้องมีการศึกษาเจตนาของกฎหมายอย่างละเอียดและลึกซึ้งโดยไม่อาศัยกระบวนการทางความรู้สึกเข้ามาใช้ในการตีความและปลงใจใช้

กระบวนการบริหารหลักสูตรและคุณภาพการศึกษา ยังคงเป็นไปตามเดิม เพราะมีกฎหมายระดับสูงมารองรับการปฏิบัติอยู่แล้ว

กระบวนการเรียนการสอนและการพัฒนาหลักสูตร จะเน้นความเป็นท้องถิ่นมากขึ้น ปรัชญาการศึกษาเน้นการพัฒนาคนบนฐานของหลักศาสนามากขึ้น การจัดการเรียนการสอนใกล้ชิดกับรากเหง้าและวัฒนธรรมของท้องถิ่นมากขึ้น การวัดและประเมินผลเน้นการวัดและประเมินผลงานตามสภาพจริง

กระบวนการบริหารจัดการบุคลากร เน้นการทำงานบนหลักการจัดการที่เน้นผลงานและการประเมินความก้าวหน้าตามผลงานที่เป็นสภาพจริง โดยการสนับสนุนงบเงินเดือนมาจากส่วนกลาง การจัดสรรมาจากท้องถิ่น และสถานศึกษากับชุมชนเป็นผู้จัดจ้าง ลักษณะการบริหารเน้นความเป็นวิชาชีพชั้นสูงมากขึ้น

กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณ เน้นการจัดการที่พื้นที่หรือสถานศึกษา โดยมีที่มาของงบประมาณสามก้อนคือ จัดจากส่วนกลาง จัดจากท้องถิ่น และสถานศึกษาจัดหาเอง ทั้งนี้การบริหารจัดการยังคงอยู่ภายใต้ความควบคุมของหน่วยตรวจสอบภายในจากภาครัฐ และการกำกับติดตามทั้งจากท้องถิ่นและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

กระบวนการบริหารระบบการศึกษา กระทำในรูปขององค์คณะกรรมการที่มีกฎหมายรองรับ และมีหลากหลายระดับตั้งแต่ระดับกระทรวงจนถึงสถานศึกษา โดยที่บทบาทหลักจะตกอยู่กับคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School Board) และผู้บริหารสถานศึกษา (School Manager) ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน กำหนดนโยบายโดยรวม ติดตาม กำกับ ดูแล และประเมินผลเท่านั้น

ระบบโรงเรียน แจกแจงเป็นระดับประถมศึกษา : มัธยมศึกษา ในลักษณะที่เป็น 6 : 6 ปี

ในรูปแบบของการจัดการศึกษาทั้งหมด บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริม กำหนดนโยบายโดยรวม และประเมินติดตามกำกับเท่านั้น โดยจะไม่เข้าไปก้าวก่ายอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาแต่อย่างใด แต่หากมีข้อผิดพลาดอย่างร้ายแรงเกิดขึ้นและมีโอกาสก่อให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาพรวมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น(LEA : Local Authority of Education) โดยตรงจะสามารถเข้าไปดำเนินการปรับแก้และส่งคืนให้กับคณะกรรมการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาในชุมชนนั้นๆ ทันทีที่ปรับแก้แล้วเสร็จ

บทที่ 7
สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว กับประเทศไทยและเพื่อนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย

การวิจัยครั้งนี้ได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นการวิจัยเอกสารเป็นระเบียบวิธีการวิจัย และตรวจสอบข้อมูล จากนั้นจึงวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เอกสาร และนำเสนอโดยใช้เทคนิคการพรรณนาวิเคราะห์

สรุป

1. บทสรุปของการศึกษารูปแบบการศึกษาเชิงเปรียบเทียบในภาพรวม

บทสรุปของการศึกษารูปแบบการศึกษาเชิงเปรียบเทียบในภาพรวม พบประเด็นสำคัญดังนี้

บริบทเศรษฐกิจเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี บริบทการเมืองเป็นระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย บริบทสังคม ส่วนใหญ่เป็นสังคมที่เน้นการแข่งขันมากกว่าความเอื้ออาทร ยกเว้นประเทศไทยที่เน้นความเอื้ออาทรบนฐานทุนนิยม ในด้านบริบทเทคโนโลยีส่วนใหญ่อยู่ในระดับกลางสูงจนถึงสูง ยกเว้นบางประเทศที่อยู่ในระดับกลาง-ล่าง และบริบทวัฒนธรรมส่วนใหญ่มีความเข้มแข็งทางวัฒนธรรม ยกเว้นบางประเทศที่ดูเหมือนว่าจะเข้มแข็งแต่ไม่มีความเข้มแข็งอย่างแท้จริงเช่นประเทศไทย

ปรัชญาการศึกษาส่วนใหญ่เน้นในเรื่องของสิทธิทางการศึกษา มีรายละเอียดของการกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาตามบริบทของแต่ละประเทศ

ระบบการศึกษาส่วนใหญ่เป็นแบบ 6:3:3 ยกเว้นนิวซีแลนด์ที่เป็น 6:6+1

รูปแบบการจัดการศึกษาเน้นในระบบโรงเรียนยกเว้นประเทศไทยเน้นทั้งสามรูปแบบตามศักยภาพและความสามารถของหน่วยจัด

รูปแบบโรงเรียน แบ่งแยกการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา/มัธยมศึกษาออกจากกันอย่างชัดเจน ยกเว้นประเทศไทยที่ควบรวมทั้งสองระดับเข้าด้วยกัน

โครงสร้างบริหารการศึกษามีหลายระดับ ส่วนกลาง-มลรัฐ/ชุมชน-โรงเรียน บางส่วนมี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมารองรับ โดยลักษณะการบริหารอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ของแต่ละระดับ (กลาง/ท้องถิ่น/โรงเรียน) การได้มาซึ่งองค์ คณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละระดับ และมีการรับรองสถานภาพองค์คณะมีกฎหมายระดับรัฐ/มลรัฐมารองรับ บางประเทศมีกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมารองรับ

งบประมาณส่วนใหญ่มีที่มาจากส่วนกลาง โดยบางประเทศมีงบประมาณจากมลรัฐ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาหนุนเสริม

การบริหารบุคลากรส่วนกลางจ้าง/ท้องถิ่นจัดการ มีกฎหมายรองรับของแต่ละมลรัฐ (ยกเว้นประเทศไทย ส่วนกลางจ้าง/ใช้ และตรากฎหมายเอง) การจ้างครู ส่วนกลางจ้าง ท้องถิ่นจัดสรร โรงเรียนใช้ (ยกเว้นประเทศไทยที่ส่วนกลางดำเนินการเอง ทั้งหมด)

ลักษณะหลักสูตรส่วนใหญ่มาจากส่วนกลาง ยกเว้นประเทศไทยมีที่มาจากส่วนกลางในฐานะหลักสูตรแกน และโรงเรียนในฐานะหลักสูตรสถานศึกษา ซึ่งแต่ละประเทศมีระบบการบริหารคุณภาพการศึกษาอย่างชัดเจน

การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นมีความหลากหลายตามศักยภาพและความเข้มแข็งของรัฐ แต่ส่วนใหญ่การจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นมักจะมาจากการจัดการศึกษาโดยรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีรัฐบาลกลาง เป็นผู้หนุนเสริม

แนวคิดการบริหารปรากฏบนฐานการกระจายอำนาจทางการศึกษา/การมีส่วนร่วมทางการศึกษา/การเพิ่มอำนาจให้แก่บุคลากรทางการศึกษา

2. รูปแบบของการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศไทย ควรมีลักษณะของการจ้างจัดการศึกษาในลักษณะที่ทำเป็น TOR และทำให้สถานศึกษามีลักษณะเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือ Chartered School ซึ่งจะทำให้คุณภาพการศึกษาและคุณภาพการศึกษาได้เป็นไปอย่างที่ชุมชนต้องการ โดยมีการปรับระบบการบริหารจัดการบุคลากรและงบประมาณในลักษณะที่เป็นส่วนกลางจัดหา ท้องถิ่นจัดสรร และโรงเรียน/สถานศึกษาเป็นผู้จัดการ กับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันเป็นเครื่องมือในการดำเนินการผ่านกระบวนการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างแท้จริง (ไม่ใช่กระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาอย่างที่เป็นในปัจจุบัน) ทั้งในการนำกฎหมายมาใช้ จะต้องมีการศึกษาเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างละเอียดและลึกซึ้งโดยไม่อาศัยกระบวนการทางความรู้สึกเข้ามาใช้ในการตีความและการนำไปใช้

กระบวนการบริหารหลักสูตรและคุณภาพการศึกษา ยังคงเป็นไปตามเดิม เพราะมีกฎหมายระดับสูงมารองรับการปฏิบัติอยู่แล้ว

กระบวนการเรียนการสอนและการพัฒนาหลักสูตร จะเน้นความเป็นท้องถิ่นมากขึ้น ปรัชญาการศึกษาเน้นการพัฒนาคนบนฐานของหลักศาสนามากขึ้น การจัดการเรียนการสอนใกล้ชิดกับรากเหง้าและวัฒนธรรมของท้องถิ่นมากขึ้น การวัดและประเมินผลเน้นการวัดและประเมินผลงานตามสภาพจริง

กระบวนการบริหารจัดการบุคลากร เน้นการทำงานบนหลักการจัดการที่เน้นผลงานและการประเมินความก้าวหน้าตามผลงานที่เป็นสภาพจริง โดยการสนับสนุนงบเงินเดือนมาจากส่วนกลาง การจัดสรรมาจากท้องถิ่น และสถานศึกษากับชุมชนเป็นผู้จัดจ้าง ลักษณะการบริหารเน้นความเป็นวิชาชีพชั้นสูงมากขึ้น

กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณ เน้นการจัดการที่พื้นที่หรือสถานศึกษา โดยมีที่มาของงบประมาณสามก้อนคือ จัดจากส่วนกลาง จัดจากท้องถิ่น และสถานศึกษาจัดหาเอง ทั้งนี้การบริหารจัดการยังคงอยู่ภายใต้ความควบคุมของหน่วยตรวจสอบภายในจากภาครัฐ และการกำกับติดตามทั้งจากท้องถิ่นและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

กระบวนการบริหารระบบการศึกษา กระทำในรูปขององค์คณะกรรมการที่มีกฎหมายรองรับ และมีหลากหลายระดับตั้งแต่ระดับกระทรวงจนถึงสถานศึกษา โดยที่บทบาทหลักจะตกอยู่กับคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School Board) และผู้บริหารสถานศึกษา (School Manager) ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน กำหนดนโยบายโดยรวม ติดตาม กำกับ ดูแล และประเมินผลเท่านั้น

ระบบโรงเรียน แจกแจงเป็นระดับประถมศึกษา : มัธยมศึกษา ในลักษณะที่เป็น 6 : 6 ปี

ในรูปแบบของการจัดการศึกษาทั้งหมด บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริม กำหนดนโยบายโดยรวม และประเมินติดตามกำกับเท่านั้น โดยจะไม่เข้าไปก้าวก่ายอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาแต่อย่างใด แต่หากมีข้อผิดพลาดอย่างแรงเกิดขึ้นและมีโอกาสก่อให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาพรวมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะ(LEA : Local Authority of Education) หรือผู้มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยตรงจะสามารถเข้าไปดำเนินการปรับแก้และส่งคืนให้กับคณะกรรมการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาในชุมชนนั้นๆ ทันทีที่ปรับแก้แล้วเสร็จ

อภิปรายผล

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาศักยภาพ ความรู้ ความสามารถ และทักษะของคนในชาติ ซึ่งหากแยกย่อยลงไปในรายละเอียดของสังคมก็จะพบว่า ประเทศประกอบไปด้วยหน่วยปกครองย่อยๆ ที่ลดหลั่นลงไปอีกอาทิ กระทรวง กรม จังหวัด จนถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากรัฐบาลมีแนวคิดของการพัฒนาประเทศบนฐานการแข่งขันระหว่างองค์การ ก็จะทำให้หน่วยงานย่อยของประเทศเหล่านี้ต้องดำรงสภาพของการแข่งขันประสิทธิภาพการทำงานขององค์การตามไปด้วย แ ละปัจจัยสำคัญของการดำเนินการดังกล่าวก็คือ การพัฒนาศักยภาพของคนโดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือนั่นเอง

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดได้ว่าเป็นปัจจัยหลักของการพัฒนาประเทศเพราะท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองที่ทำงานบนฐานของการพึ่งตนเองตามหลักปรัชญาการเมืองที่โทมัส ฮอบ์ หรือจอห์น ล็อค ได้กล่าวไว้ในรูปแบบของ Social Contract อันหมายถึงว่าประชาชนสามารถปกครองตนเองได้หากมีการตกลงทำสัญญาประชาคมในการปกครองตนเองต่อกันและกัน

สังคมไทยได้นำหลักการดังกล่าวมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยได้ตราไว้ในสาระบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ “กิจกรรมต่างๆ” ที่ผู้ปกครองจะกระทำให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีสภาพเป็นสินค้าสาธารณะตามหลักการของศาสตร์ว่าด้วยนโยบายสาธารณะทันที และทำให้ “การศึกษา” กลายเป็นส่วนหนึ่งของสินค้าสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน

ในส่วนของรัฐบาลไทยที่การถ่ายโอนการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นตอกย้ำให้ “โรงเรียน” กับ “ท้องถิ่น/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และ “ชุมชน” ได้แตกแยกออกจากกัน เพียงเพราะไม่สามารถแยกแยะปัญหาเชิงหลักการทางการเมืองกับปัญหาเชิงหลักการบริหารออกจากกันได้กล่าวคือ “การกระจายอำนาจทางการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจ” เป็นปัญหาในเชิงหลักการทางการเมือง แต่ “การถ่ายโอนภารกิจการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจ” เป็นปัญหาในเชิงบริหาร

สองประเด็นข้างต้น จึงดูเหมือนว่า เป็นปัญหาเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นคนละปัญหากัน

โดย "การกระจายอำนาจทางการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจ" เป็นปัญหาในเชิงหลักการทางการเมือง เพราะหลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองตนเอง ซึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจในความหมายนี้จะต้องเป็นการกระจายอำนาจที่ให้หน่วยใกล้ชิดปัญหาหรือท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจอย่างสมบูรณ์ โดยผู้ให้อำนาจไม่มีสิทธิเข้าไปก้าวก่ายการตัดสินใจของผู้ใช้อำนาจได้ ในประเด็นนี้ปัญหาที่เกิดคือ การมีความคิดแบบนักวิชาการข้าราชการ (Technocrat) ทำให้ข้าราชการไทยหลายฝ่ายมองว่า ท้องถิ่นไม่สามารถกระทำการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง

ส่วน "การถ่ายโอนภารกิจการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจ" เป็นปัญหาในเชิงบริหารที่ต่อเนื่องกันมากับปัญหาเชิงความคิดหรือปัญหาเชิงหลักการ ประกอบกับความหวาดผวาของข้าราชการครูบางกลุ่มที่ตกทอดกันมาจากความคิดเรื่อง "ครูองค์การ" ทำให้เกิดการสร้างกระแสต่อต้านการถ่ายโอนภารกิจว่า จะเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อ "การศึกษาของชาติ" มากกว่า

ในประเด็นนี้ หากพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการบริหารองค์การของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่า กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาศักยภาพของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และทำให้มองเห็นอย่างชัดเจนว่า ประสิทธิภาพการบริหารองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังทะยานสูงขึ้นเป็นลำดับเช่นกัน

ดังนั้น ปัญหาการจัดการศึกษาของท้องถิ่น จึงเป็นปัญหาเชิงจิตวิทยาการบริหารมากกว่าที่จะเป็นปัญหาบริหารองค์การโดยตรง

การนี้ภาพสะท้อนของการจัดการศึกษาของท้องถิ่นจึงเป็นประเด็นที่ต้องกล่าวถึงต่อไปว่า แล้วรูปแบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรจะเป็นเช่นไร

ในการวิจัยครั้งนี้นำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาออกเป็น 3 ลักษณะคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาเอง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กรเข้ามาร่วมกันจัด และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดจ้างให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่น

คณะผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบที่สามอันเป็นรูปแบบของการจ้างจัด จะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดกับการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยและประถมศึกษาซึ่งเป็นระดับการศึกษาที่ท้องถิ่นสามารถจัดกระทำได้เลยโดยไม่ต้องรอการถ่ายโอนภารกิจ เพราะสามารถจัดตั้งโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่มีลักษณะเป็น Chartered School ได้ในทุกสถานที่และอาศัยรูปแบบการจัดการศึกษาทั้งสามรูปแบบเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

เหตุที่เป็นเช่นนี้ เป็นเพราะว่า ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่แล้ว เพียงแต่แสวงหา "ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ" เข้ามาดำเนินการเชิงกลยุทธ์ก็จะทำให้สถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ และจะเป็นสิ่งดึงดูดให้บุคลากรในสถานศึกษาของรัฐได้มีโอกาสถ่ายโอนเข้ามาในฐานะที่เป็น Magnet School ในระดับท้องถิ่น ซึ่งทำให้การบริหารคุณภาพการศึกษาและคุณภาพสถานศึกษาเป็นไปตามกรอบมาตรฐานการศึกษาของชาติอีกด้วย

ในประเด็นนี้ รูปแบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในครั้งนี้จะทำให้บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนในประเด็นการบริหารคุณภาพการศึกษาและคุณภาพสถานศึกษา และสามารถกระทำได้โดยทันที โดยมิต้องมีการถ่ายโอนภารกิจให้ยุ่งยากอีกต่อไป หากแต่ต้องการความกล้าหาญทางการเมืองในการตัดสินใจดำเนินการ

นอกจากนี้ ผลของการจัดการศึกษาตามรูปแบบดังกล่าว จะยังเป็นเครื่องพิสูจน์ความถูกต้องของหลักการปกครองตนเอง และหลักการพึ่งตนเองที่ปรากฏในสาระบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกประการหนึ่งด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรศึกษารูปแบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในรูปแบบที่ 3 ให้เข้าใจอย่างลุ่มลึกทั้งในเชิงหลักคิด หลักการ และหลักปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางการปฏิบัติ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจะทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารฉบับเดิมๆ และพิจารณาตราสาระบัญญัติตัวใหม่ให้สอดคล้องและเอื้อต่อการปฏิบัติ

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจะเร่งดำเนินการพัฒนาศักยภาพบุคลากรและองค์การของตนเองเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาและสังคมในอนาคต

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งปรับทัศนคติต่อกันในการดำเนินการบริหารการศึกษาและพัฒนาสังคมโดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรทำวิจัยลงลึกในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในแต่ละด้านทั้งในส่วนที่เป็นการจัดการทรัพยากรทางการศึกษาทุกองค์ประกอบ และการนำลักษณะการจัดการศึกษาทั้งสามคือ การศึกษาในโรงเรียน นอกโรงเรียน และตามอัธยาศัย มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่นชุมชน

2. ควรวิจัยความคิดเห็นที่มีต่อรูปแบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในเชิงปริมาณ เพื่อทดสอบความคิดเห็นของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

กมล สุดประเสริฐ และสุนทร สุนันท์ชัย. (2540). **การปฏิรูปการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

กมล สุดประเสริฐ และ คณะ. (2541). **การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาต่างประเทศ : ระดับก่อนอุดมศึกษา.** (เอกสารอัดสำเนา)

กล้า ทองขาว และประมวล เสนาฤทธิ์. (2537). "ปัญหาและแนวโน้มเกี่ยวกับความเสมอภาคและประสิทธิภาพของการบริหารการศึกษา," **ในประมวลสาระชุดวิชาสัมมนาปัญหาและแนวโน้มทางการบริหารการศึกษา.** กรุงเทพฯ : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ก่อ สวัสดิพาณิชย์. (2535). **วิกฤตการณ์ของโลกในทางการศึกษา : ทัศนะในทศวรรษ 1980** จาก Phillip H. Coombs, The World Crisis in Education : The View from the Eighties หนังสือแปล อันดับที่ 87. กรุงเทพฯ : กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ.

ฉันทนา จันทร์บรรจง. (2540). **รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

ฉันทนา จันทร์บรรจง. (2543). **รายงานการวิจัย เรื่อง "การศึกษาแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น".** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

ชนิดา ศักดิ์ศิริสัมพันธ์. (2543). **นิวซีแลนด์.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หน้าต่างสู่โลกกว้าง.

ทองสุข เกตุโรจน์. (2543). **ประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นสมัยใหม่.** แปลจาก The Modern History of Sapan, กรุงเทพฯ : กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ.

ประเวศ วะสี. (2541). **การปฏิรูปการศึกษาในประเทศฝรั่งเศส.** เอกสารประกอบการสัมมนา ธันวาคม.

ประเสริฐ จิตติวัฒนาพงศ์. (2529). **การศึกษากับการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่น.** แปลจาก Education and Modernization in Japan ชลดา จิตติวัฒนพงศ์ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : กรมวิชาการ : กระทรวงศึกษาธิการ.

ปรัชญา เวสารัชช์. (2545). "การปฏิรูปการศึกษาไทย," **ในผ่าทางตันปฏิรูปการศึกษา.** กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

พิณสุดา สิริธรังศรี. (2540). **รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์.** กรุงเทพฯ : เซเว่นส์พริ้นติ้งกรุ๊ป,

พวงนิล คำปิงส์. (2549). **ญี่ปุ่น** แปลจาก Japan มัลลิกา พงศ์ปริตร. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์หน้าต่างสู่โลกกว้าง.

ภัทรนันท์ พัฒิยะ. (2542). **โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศฝรั่งเศส.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

วรินทร วูวงศ์. (2546). **การศึกษากับการสร้างคนแบบญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2**. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์.

วโรดม นิมมานเหมินท์. (2549). เที่ยวไม่ง้อทัวร์ ตีตั๋วท่องนิวซีแลนด์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ ทิบ ไทย อินเตอร์ บุ๊ค.

สมเกียรติ ชอบผล. (2535). **การศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศญี่ปุ่น 1, 2** แปลจาก The Modernization of Japanese Education. กรุงเทพฯ : กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ.

สมาน อัศวภูมิ. (2543). **การบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2540). **ระบบการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ.** (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.** กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2544). **การดำเนินงานวัฒนธรรมของนิวซีแลนด์.** นนทบุรี : เจริญผล.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2544). **กรอบคุณวุฒิทางการศึกษาแห่งชาติกับการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญของประเทศนิวซีแลนด์.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2549). **การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์.** กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค.

สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ. (2542). **เอกสารสาระการเรียนรู้ชุดวิชาการพัฒนาและบริหารจัดการหลักสูตรสถานศึกษา.** กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาครูประจำการให้ได้รับวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษา ปีงบประมาณ 2546.

สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ. (2546). **เอกสารสาระการเรียนรู้ประกอบชุดวิชาผู้นำทางการศึกษา.** โครงการพัฒนาผู้บริหารประจำการให้ได้รับวุฒิประกาศนียบัตร บัณฑิตการบริหารการศึกษา.

อุทัย บุญประเสริฐ. (2543). **การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management).** กรุงเทพฯ : พิมพ์ดี.

Billings, Judith A. (1996). **Organization and Financing of Washington Public Schools.** Washington, state Superintendent of Public Instruction.

California State Board of Education. School District Organization handbook. (1998). California Department of Education.

Conference de press sur creation de I' agence Edufrance, Ministere des Affaires. (1998). Etrangeres et Ministere de I' Education nationale, de la Recherche et la Technologie, Vendredi, 6 Novembre, 1998

Education New Zealand Trust. (2006). **Study in New Zealand : Handbook of Courses and Costs.** Wellington : APN Education Media.

Encarta Encyclopedia : The Ultimate Learning Resource. (1998). Deluxe CD Education,

European Commission, DG XXII: Education, Training and Youth, **Devolution and Reform of National and Regional Administration,** Publication date : November 1996. http://www. eurydice.org 32-2-230.65.62

Eurydice Eurybase, (1997). **The Education System in France**
http://www. eurydice.org/eurybase/files/fren222.html
http://www. eurydice.org/documents/secpmd/en/fr%5Fseen.htm
http://www. eurydice.org/documents/struct/en/france.doc

Guthree, J.W. and Reed, R.J. (1986). **Educational Administration and Policy : Effective Leadership for American Education.** Englewood Cliff, N.J. : Prentice Hall.

Herald Tribune, March 17, 1997 www.int.com/IHT/SUP/031797/edfr1.html "Aiming at a Rapidly Moving Target", The International

http:// student. Thaiairline. Com/images/popup/detail_us.jpg /10/10/2550

http://www.ed.gov/pub/StaffPln/title.html .

Jean-Louis Audue et Jaqueline Bayard-Pierlot, (1995). **Le Systeme Educatif Francais,** Le Perreux-sur-Marne : L' Academie de Creteil.

Lunenburg. F.C. and Ornstein, A.C. (1991). **Educational Administration : Concepts and Practices.** California : Wadsworth Publishing Company.

Lyall Perris. (1997). "Implementing Education Reforms in New Zealand : 1987-1997". A Case Study.

Ministry of Education. (1988). "The Reform of Education Administration in New Zealand", Tomorrow's School.

Ministere de I Education National, de la Recherché et de la Technologies, **Note d' Information,** 98-33

Ministere de I Education National, de la Recherché et de la Technologies, **Note d' Information,** 98-32

Ministere de I Education National, de la Recherché et de la Technologies, **Note d' Information,** 98-15

Ministere de I Education Nationals, de la Recherché et de la Technologies
www.education.gouv.fr/dpd/DPD_WEB/body_aru1.html
www.education.gouv.fr/dpd/DPD_WEB/body_aru2.html
www.education.gouv.fr/dpd/DPD_WEB/body_aru1.html
www.education.gouv.fr/dpd/DPD_WEB/body_aru1.html

Moephet, E.Lo, Johns, R. and Reller, T.L. (1982). **Educational Organization And Administration : Concepts, Practices and Issues.** Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall.

New Zealand : http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/nz.html

New Zealand Schools : A report on a compulsory school sector in New Zealand
http://www.minedu gov.nz/schools/sectorReport/Report97.paf

Robert, Pual M. and Franklin, Paul A. (1993). **Comprehensive United States History.** New York : Amsco School Publications.

Saman Asawapoom. (1991). **Local Educational Organization and administration : A Case Study of Ken – Ton School District.** Protectoral Fellowship : Fulbright.

Sergiovanni, Thomas J., and Others. (1993). **Educational Governance and Administration.** Boston : Allyn and Bacon.

The French Education System

www.cri.ensmp.fr/mesr/summary.html

www.cri.ensmp.fr/cefi/plaquet1.html

www.cri.ensmp.fr/mesr/NO_Fond.html

www.cri.ensmp.fr/mesr/p1_Bout.html

U.S. Department of Education, office of Educational Research and Improvement. (1998). **Characteristics of the 100 Largest Public Elementary and Secondary School Districts in the United States : 1995 – 96.** Government Printing office.

Wisconsin Department of Public Instruction. (1994). **Patterns of Government For Wisconsin School District.** Wisconsin : Wisconsin Department of Public Instrument.

คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุมพต ขำวีระ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุขแก้ว คำสอน

อาจารย์ ดร.อดุลย์ วังศรีคูณ

อาจารย์ ดร.เอื้อมพร หลินเจริญ

อาจารย์ ดร.ชนม์ชกรณ์ วรอินทร์