

## การบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศนิวซีแลนด์: การวิเคราะห์และแนวทางประยุกต์ใช้ MANAGEMENT OF SCHOOLS OFFERING BASIC EDUCATION IN NEW ZEALAND

สุชานา ชวานะสุพิชญ์<sup>1</sup>  
Suchana Chavanasupit<sup>1</sup>

<sup>1</sup>อาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น ฝ่ายมัธยมศึกษา (มอดินแดง)

<sup>1</sup>Lecturer, Modindaeng Demonstration School Khon Kaen University, Secondary Division

Received: May 1, 2018 Revised: December 17, 2018 Accepted: January 15, 2019 Published Online: June 18, 2019

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศนิวซีแลนด์และแนวทางการประยุกต์ใช้โดยศึกษาเชิงเอกสาร ผลการศึกษาพบว่า ในช่วงเวลา 1 ทศวรรษ (2000-2010) ประเทศนิวซีแลนด์ได้รับการจัดอันดับคุณภาพการศึกษาดีเป็นอันดับต้นๆ ของโลกทั้งๆ ที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติถึง 29 เชื้อชาติ มีกระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการเรียนรู้ที่เน้นความร่วมมือกับชุมชนและผู้ปกครอง การทำงานเป็นทีมของผู้บริหารสถานศึกษา กับ คณะครู มีจุดเด่นอยู่ที่การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อกำหนดทิศทางในการจัดการศึกษาของชาติ ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยที่ควรนำมาใช้ คือ การให้ทุกภาคส่วนเข้ามา มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในทุกกระดับของประเทศ รวมทั้งการพัฒนากำลังคนด้วย

**คำสำคัญ:** การบริหารจัดการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นิวซีแลนด์

### ABSTRACT

This article aims to present current management strategies used in schools offering basic education in New Zealand and to recommend best practices for Thailand. Documentary research was conducted as a basis for the article. Findings revealed that New Zealand was recognized as having the highest quality of education in the world over a full decade (2000-2010) despite the country having approximately 29 different ethnic nationalities. Management within schools offering basic education emphasizes collaboration with the surrounding community and parents in conducting educational and learning management, as well as teamwork among administrators and teachers. Outstanding management patterns were identified in academic administration, budget management, personnel management, and general management, as well as in people's participation in

<sup>1</sup> Corresponding Author: c.suchana@gmail.com

management of basic education, particularly in terms of determining the direction of the country's education. The article suggests Thailand adopt policies of people's participation at every level of educational management, including that of human resources development.

**KEYWORDS:** Management, Basic Education, New Zealand

## บทนำ

นิวซีแลนด์เป็นประเทศหมู่เกาะในคาบสมุทรแปซิฟิก ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของเครือรัฐออสเตรเลียใกล้ขั้วโลกใต้ บนพื้นที่ประมาณ 2.68 ตารางกิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นเกาะ มีเกาะใหญ่ 2 เกาะ ได้แก่ เกาะเหนือ และเกาะใต้ มีทัศนียภาพที่สวยงามทั้งภูเขาและทุ่งหญ้า กรุงเวลลิงตันเป็นเมืองหลวง ประชากรประมาณ 4.3 ล้านคนเศษ ประกอบไปด้วยชาวผิวขาว และชาวเมารีที่เป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิม ประชาชนมีวิถีชีวิตที่สงบสุขภายใต้สวัสดิการของรัฐ อาชีพส่วนใหญ่ ได้แก่ การเลี้ยงสัตว์ และผลิตภัณฑ์แปรรูปจากสัตว์ โดยเฉพาะแกะ และวัว ปี ค.ศ. 2010 รายได้เฉลี่ยของประชากร ต่อคน/ปี 30,108.41 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 2012 ความสามารถในการแข่งขันนานาชาติ อันดับที่ 21 จากการจัดอันดับของสถาบันการจัดการนานาชาติ อัตราการว่างงาน ร้อยละ 6.8 อายุเฉลี่ยของประชากร ประมาณ 82 ปี อัตราการรู้หนังสือของประชาชน ร้อยละ 99 โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาว่า เป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ (พิณสุตา สิริธรรังศรี, 2559; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549)

นิวซีแลนด์ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ประสบผลสำเร็จทางการศึกษาเป็นอย่างสูงในลำดับต้นๆ ของโลก จากการทดสอบสมรรถนะทางการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ในโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (PISA) ครั้งที่ 4 เมื่อปี ค.ศ. 2009 อยู่ในอันดับ 7 จาก 65 ประเทศ เป็นผลพวงหนึ่งจากการปฏิรูปประเทศและปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ เมื่อปี ค.ศ. 1989 โดยการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังสถานศึกษาโดยตรงในความรับผิดชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา (Board of Trustee) ที่ไม่มีองค์กรทางการบริหารอื่นมาคั่นกลาง มีสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Education Review Office) ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพการศึกษาทุก 5 ปี ในลักษณะของการตรวจสอบและถ่วงดุลที่ควบคู่กับการกระจายอำนาจ (Adams, 2009) และมีสำนักงานรับรองคุณวุฒิการศึกษาของนิวซีแลนด์ (The New Zealand Qualification Authority) สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ดูแลมาตรฐาน คุณภาพและการรับรองคุณวุฒิการศึกษาการจัดการศึกษาตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ค.ศ. 1989 มีแนวทางแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา (National Guidelines) เป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ (Education Goal) และกรอบคุณวุฒิและหลักสูตรแห่งชาติ เป็นแนวดำเนินการบนพื้นฐานปรัชญาการศึกษาเพื่อชีวิต ด้วยหลักของการกระจายอำนาจทางการศึกษา หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยยึดแนวคิดในการดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาดังนี้ 1) โรงเรียนเป็นแหล่งที่ทุกคนเข้ามาใช้ได้

2) โรงเรียนเป็นแหล่งที่เด็กเข้ามาเล่นได้ 3) โรงเรียนเป็นแหล่งของความรู้อและความสำเร็จ และ 4) ครูจะต้องมีประสิทธิภาพ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555) ที่พิเศษสำหรับการจัดการศึกษาของนิวซีแลนด์ ก็คือ การให้ความสำคัญกับชนเผ่าดั้งเดิม คือ ชาวเมารี จากข้อบัญญัติของสนธิสัญญาไวทังกิ ที่กำหนดให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญของความเป็นมนุษย์และสิทธิที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการได้รับการศึกษาที่แม้จะมีชาวเมารีเพียงคนเดียวในโรงเรียน โรงเรียนนั้นๆ ก็ต้องจัดหลักสูตรการเรียนการสอนให้กับชาวเมารีเป็นการเฉพาะ (สุเมธ งามกนก และนพมณี เชื้อวัชรินทร์, 2558)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศนิวซีแลนด์และแนวทางการประยุกต์ใช้ โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Study) เป็นหลัก ซึ่งมีลำดับขั้นตอนในการนำเสนอ ดังนี้ คือ 1) บทนำ 2) การจัดการระบบการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ 3) การบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 4) การวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางประยุกต์ใช้ และ 5) สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย

### **การจัดการระบบการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์**

ระบบการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ มุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีความพร้อมทั้งทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพและด้านอื่นๆ นิวซีแลนด์เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่ามีการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ซึ่งมีลักษณะของการจัดระดับการศึกษาและการบริหารการศึกษาในแต่ละระดับ ดังนี้ (จิตติมา วรณศรี, 2553)

#### **1. ระดับการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์**

การจัดการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ แบ่งออกเป็น ระดับ คือ การศึกษาปฐมวัย 3 การศึกษาระดับโรงเรียน และการอุดมศึกษา (ประถมและมัธยมศึกษา) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

**1.1 การศึกษาปฐมวัย** (Early Childhood Education: ECE) เป็นการศึกษาและการดูแลเด็กตั้งแต่เป็นทารกแรกเกิด จนถึงอายุ 6 ขวบ กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่อนุมัติให้จัดตั้งสถานศึกษา สนับสนุนการดำเนินงาน จัดสรรงบประมาณอุดหนุน และกำกับดูแลการจัดการศึกษาปฐมวัยของผู้รับใบอนุญาต (Providers) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2009

1) การจัดการศึกษาปฐมวัยโดยครูเป็นผู้นำ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ศูนย์การศึกษาและการดูแลเด็ก (Education and Care Centers) โรงเรียนอนุบาล (Kindergarten) จัดโดยสมาคมโรงเรียนอนุบาล และบริการการศึกษาและดูแลในครอบครัว (Home Based Education and Care Services) เป็นบริการในครอบครัว

2) การจัดการศึกษาปฐมวัยโดยพ่อแม่เด็กเป็นผู้นำแบ่งออกเป็น 2 ประเภท (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2559)

(1) ศูนย์การเล่น (Playcentres) ได้รับใบอนุญาตจากกระทรวงศึกษาธิการให้จัดบริการแก่เด็กปฐมวัย โดยผู้บริหารและจัดการศึกษา คือ พ่อแม่ กลุ่มครอบครัวในระบบครอบครัวขยายของเด็กเมารี (Whanau) และผู้ดูแลเด็ก (Caregivers)

(2) กลุ่มการเล่น (Playgroups) เป็นบริการการศึกษาปฐมวัยที่มีความเป็นทางการน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับประเภทอื่นๆ จัดโดยพ่อแม่ ครอบครัวเด็ก และผู้ดูแลเด็ก เพื่อให้เด็กๆ มีโอกาสพบกัน และเล่นด้วยกันในโปรแกรมการเล่นที่กลุ่มจัดให้

### 1.2 การศึกษาระดับโรงเรียน (ประถมและมัธยมศึกษา)

ประเทศนิวซีแลนด์ เรียกการประถมและมัธยมศึกษาสายสามัญว่า การศึกษาในระบบโรงเรียน (Schooling) ซึ่งช่วงอายุ 6-16 ปี เป็นการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory) แต่เด็กส่วนใหญ่ในประเทศนี้มักจะเริ่มเข้าเรียนตั้งแต่อายุ 5 ปี โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา มีหลายประเภทดังนี้

- 1) โรงเรียนประถมศึกษา (Primary Schools) จัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นปีที่ 1 ถึง 8 (Year 1-8)
- 2) โรงเรียนมัธยมศึกษา จัดการเรียนการสอนชั้นปีที่ 9-15 หรือชั้นปีที่ 7-15 ซึ่งมีทั้งโรงเรียนมัธยมของรัฐและเอกชน
- 3) โรงเรียนการศึกษาพิเศษ รวมถึงการจัดการศึกษาพิเศษในค่ายสุขภาพ (Health Camps) โรงเรียนในโรงพยาบาล (Hospital Schools) แต่ไม่รวมการจัดให้เด็กพิเศษที่เรียนรวมในโรงเรียนปกติ โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอื่นๆ
- 4) โฮมสกูล (Home Schooling) เป็นการจัดการศึกษาในครอบครัว ตามที่กระทรวงศึกษาธิการอนุญาต

### 1.3 การอุดมศึกษา แบ่งออกเป็นหลายประเภท คือ

- 1) มหาวิทยาลัย (Universities) จัดการอุดมศึกษา ระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า เน้นภาคทฤษฎี
- 2) วานังกะ (Wananga) คือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดในบริบทวัฒนธรรมเมารี
- 3) สถาบันเทคโนโลยีหรือวิทยาลัยโพลิเทคนิค (Institutes of Technology/ Polytechnics) คือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชน
- 4) วิทยาลัยวิชาการศึกษา (College of Education) คือ สถาบันการศึกษาที่รัฐจัดขึ้นเพื่อการเตรียมบุคคลเป็นครูระดับปฐมวัย ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา
- 5) สถาบันฝึกอบรมอาชีพของเอกชน (Private Training Establishments)

## 2. การบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษาของนิวซีแลนด์ ใช้หลักการกระจายอำนาจ ควบคู่กับหลักการประกันคุณภาพ โดยมีกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่และรับผิดชอบในการพัฒนานโยบายเชิงยุทธศาสตร์ให้

การสนับสนุน และจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาสำหรับการศึกษาปฐมวัย ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา จัดการทรัพย์สินของโรงเรียนที่จัดตั้งโดยงบประมาณของรัฐ จัดทำแฟ้มสะสมรายการทรัพย์สิน และการจัดการทรัพย์สิน จัดซื้อและก่อสร้างอาคารสถานที่ที่จำเป็น ตรวจสอบและจำหน่ายสินทรัพย์ที่หมดสภาพ และการดูแลบ้านพักครูและบ้านพักภารโรง จัดทำแนวทางการปฏิบัติงานด้านการเรียนการสอน จัดทำหลักสูตรระดับชาติและกำหนดมาตรฐานหลักสูตร จัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการเรียนหลักสูตร การสอน และการประเมินผลการเรียนรู้ และจัดหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพครู ทุนการศึกษา และรางวัลต่างๆ สำหรับครูและผู้บริหารสถานศึกษา รวมทั้งบริหารบัญชีเงินเดือน สำหรับครูจัดการศึกษาสำหรับกลุ่ม เป้าหมายพิเศษ ซึ่งรวมถึงบริการการศึกษาพิเศษสำหรับเด็กพิการ ให้บริการช่วยเหลือโดยผู้มีความรู้เฉพาะ ทาง สนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่พัฒนานโยบายเชิงกลยุทธ์อุดมศึกษา และการศึกษานานาชาติ ทำวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับอุดมศึกษา กำกับติดตาม ผลการปฏิบัติงาน และขีดความสามารถของสถาบันอุดมศึกษา (Ministry of Education, New Zealand government, 2013)

แนวทางการบริหารการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายการศึกษา (Education Act 1989) และนโยบายของรัฐ ชื่อ Achievement 2001 และมีหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลและ ประเมินผลการศึกษาตามกรอบคุณสมบัติแห่งชาติทางการศึกษา ซึ่งเรียกว่า New Zealand Qualification Authority: NZQA) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1990 แนวทางการบริหารการศึกษาทั้ง 3 ระดับ สรุปลงได้ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2559)

**2.1 การบริหารการศึกษาปฐมวัย** บุคคลหรือองค์กรต่างๆ ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมาย กำหนด สามารถจะขออนุญาตเป็นผู้จัด (Providers) ยกเว้นในการจัดกลุ่มการเล่น ต้องมีใบประกาศนียบัตร (Certificate) ด้วย กระทรวงศึกษาธิการจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้ผู้จัดตามระเบียบ พ่อแม่ของเด็กต้องจ่าย ค่าใช้จ่ายบางส่วน การสนับสนุนมี 5 รูปแบบ

- 1) การอุดหนุนทั่วไป พิจารณาจากรายชั่วโมงและรายหัว สัปดาห์ละไม่เกิน 30 ชั่วโมง เรียกว่า ECE Funding Subsidy
- 2) การอุดหนุนสำหรับบริการที่มีมาตรฐานสูงกว่าทั่วไป อุดหนุนสูงกว่าทั่วไปสำหรับ 20 ชั่วโมงแรก เรียกว่า 20 Hours ECE แล้วอุดหนุนอัตราปกติ ในส่วนที่เหลือไม่เกิน 10 ชั่วโมง
- 3) การอุดหนุนเพื่อความเสมอภาคทางโอกาสสำหรับชุมชนที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม เรียกว่า Equity Funding
- 4) การอุดหนุนเพิ่มเติมไม่ต่ำกว่า 1.65 เท่า ของเงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับในพื้นที่ชนบท ห่างไกลขนาดเล็ก ซึ่งได้เงินอุดหนุนทั่วไป ไม่เกินปีละ 20,000 เหรียญ เรียกว่า Annual Top-up Isolated Service (ATIS)

5) การอุดหนุนการจ้างครูที่มีใบประกอบวิชาชีพ (Ministry of Education, New Zealand government, 2013)

**2.2 การบริหารการศึกษาระดับโรงเรียน** การศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษาเป็นภาคบังคับที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายจนกว่าเด็กจะอายุครบ 16 ปี การบริหารตามแนวทาง The National Administration Guidelines: NAGs) มีคณะกรรมการสถานศึกษา ทำหน้าที่บริหารคุณภาพการศึกษา ร่วมกับผู้บริหารสถานศึกษาและครู เช่น

1) พัฒนานโยบายด้านบุคลากรและการจัดการธุรกิจของสถานศึกษา ภายใต้กรอบนโยบายและกระบวนการที่รัฐกำหนด เพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล และสนองความต้องการจำเป็นของนักเรียน และเป็นผู้จ้างที่ดี

2) พัฒนายุทธศาสตร์สถานศึกษา เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งสะท้อนนโยบาย แผนงาน โครงการหลักสูตรสถานศึกษา การมุ่งบรรลุมาตรฐานระดับชาติ การประเมินผล การพัฒนาวิชาชีพครู และผู้บริหารสถานศึกษา การทบทวนผลงานของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง การรายงานผลการเรียนเป็นรายบุคคล ให้เด็กและผู้ปกครองทราบ การรายงานให้ชุมชนทราบทั้งผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมและจำแนกตามกลุ่มเสี่ยง ต้องรายงานความก้าวหน้าการจัดการศึกษาชั้นปีที่ 1-8 โดยอิงมาตรฐานระดับชาติ (National Standards) ให้เด็กและผู้ปกครองทราบ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

3) พัฒนาหลักสูตร และการจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนทุกคนในชั้นปีที่ 1-10 บรรลุผลสำเร็จตามหลักสูตรแห่งชาติ สัมพันธ์กับความต้องการและความสนใจของเด็ก บอกได้ว่าคนใดกลุ่มใดต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษและพัฒนายุทธศาสตร์การเรียนการสอนและใช้ค้นหาความต้องการและแก้ไขปัญหาของเด็กเหล่านี้

4) จัดให้มีสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยต่อร่างกายและจิตใจของเด็ก ส่งเสริมให้ทุกคนได้รับประทานอาหารสุขภาพ ถูกหลักโภชนาการและปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องหรือกำหนดข้อบังคับเพิ่มเติม เพื่อประกันว่านักเรียนและพนักงานของโรงเรียนจะปลอดภัย

### 2.3 การบริหารอุดมศึกษา

การบริหารอุดมศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ถูกควบคุมคุณภาพโดย New Zealand Qualification Authority: NZQA) เช่นเดียวกับการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาระดับโรงเรียน โดยมีกรอบคุณสมบัติระดับชาติ (National Qualification Framework: NQE) ซึ่งมีหลักการและจุดหมาย 5 ประการ คือ

1) การเรียนรู้ที่ชัดเจนและมีเส้นทางอาชีพที่ชัดเจน (Clear Learning and Career Pathways)

2) การเรียนรู้ที่ถูกต้องและยืดหยุ่นได้ (Relevant and Flexible Learning)

3) การเข้าถึงการเรียนรู้และยอมรับผลการการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ (Access to Learning and Portability of Recognition)



4) การจัดการศึกษาที่ประกันและประเมินคุณภาพ (Quality Assured Provision and Assessment)

5) การเป็นชาวนิวซีแลนด์ที่มีทักษะและมุ่งมั่นเรียนรู้ตลอดชีวิต (Skilled New Zealanders Equipped and Committed to Life Long Learning)

ทั้งนี้ มีหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและควบคุมคุณภาพอุดมศึกษา ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education) มีหน้าที่กำหนดนโยบาย วิเคราะห์นโยบาย ให้คำแนะนำ และติดตามผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการและเป็นตัวแทนรัฐมนตรีในการเจรจาต่อรองกับสำนักงานคุณสมบัติทางการศึกษาแห่งชาติ (NZQA) เกี่ยวกับเรื่องที่มีมอบให้ NZQA ดำเนินการ ทั้งนี้สำนักงานตรวจสอบทบทวนทางการศึกษา (Education Office Review: ERO) รับผิดชอบการประเมินผลและรายงานผลเกี่ยวกับการศึกษาในทุกโรงเรียน และสถานศึกษาปฐมวัย และมีคณะกรรมการอุดมศึกษา (Tertiary Education Commission: TEC) เป็นหน่วยงานถาวรที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการด้านการอุดมศึกษา

### การบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาของนิวซีแลนด์แตกต่างจากประเทศอื่นๆ ที่ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา แต่การศึกษากระจายไปให้ประชาชนจัดการศึกษาโดยตรง ทั้งรัฐ เอกชน พ่อแม่ ผู้ปกครอง หรือโบสถ์ การศึกษาที่จัดในโรงเรียนของรัฐ เป็นการจัดในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustee) ที่มาจากประชาชน (ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน/ท้องถิ่น) โดยตรง

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาดังกล่าว ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประมาณ 5-7 คน ตามขนาดของโรงเรียน และหากเป็นโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาจะมีตัวแทนนักเรียนร่วมเป็นกรรมการด้วย มีอำนาจเบ็ดเสร็จทางการบริหาร ทั้งด้านงบประมาณ วิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารกิจการนักเรียน และการบริหารทั่วไป ที่ทำหน้าที่รับนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง ตามกฎหมายการศึกษา ค.ศ. 1989 กล่าวคือ (พิณสุดา สิริธรรศรี, 2556; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555)

#### 1. การบริหารวิชาการ

การบริหารงานวิชาการในระดับรัฐ มีการกำหนดแนวทางการศึกษาของชาติ เป้าหมายการศึกษาของชาติ และกรอบหลักสูตรของนิวซีแลนด์ รวมถึงกำหนดธรรมเนียมของโรงเรียน เพื่อเป็นแนวทางการบริหารวิชาการของโรงเรียน และกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นเสมือนแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของทุกหน่วยงาน และเป็นแนวทางในการสนับสนุนของรัฐที่มีต่อหน่วยงานทางการศึกษา ในด้านการบริหารงานวิชาการมีลักษณะของการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในโรงเรียนตามที่กำหนดไว้ในแนวทางการจัดการศึกษาของชาติ ตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารคุณภาพ

การบริหารงานวิชาการในระดับสถานศึกษา กรรมการบริหารโรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจให้ทำทุกเรื่องเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ทั้งการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน และการประเมินผลการเรียน โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ สื่อมวลชน ครู ผู้ปกครอง และนักธุรกิจต่างๆ ทุกชั้นตอน ผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น การระดมความคิดเห็น การประชาพิจารณ์ ประชุมสัมมนาและการเผยแพร่สู่มวลชน เพื่อรับการวิพากษ์วิจารณ์แก้ไข กล่าวคือ

1.1 การพัฒนาหลักสูตร โรงเรียนพัฒนาหลักสูตร จากกรอบหลักสูตรแห่งชาติที่รัฐกำหนดโดยคณะกรรมการบริหารฯ ครู ผู้ปกครอง และชุมชน ร่วมกันกำหนด เลือกใช้หลักสูตรและพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสูตรกลางและสภาพของท้องถิ่นและสถานศึกษา ครอบคลุมสาระการเรียนรู้ 7 สาระ คือ ภาษาประจำชาติ ภาษาอังกฤษ และภาษาอื่นๆ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคม ศิลปะ สุขศึกษา และพลานามัย โดยมุ่งปลูกฝังค่านิยมและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของพลเมือง และทักษะที่จำเป็น 8 ประการ คือ ทักษะการสื่อสาร การคำนวณ ทักษะด้านสารสนเทศ ทักษะการแก้ปัญหา ทักษะการจัดการตนเองและการแข่งขัน ทักษะทางสังคมและการร่วมมือกัน ทักษะทางกายภาพ ทักษะในการทำงานและการเรียนรู้ โดยชั้นประถมจะเน้นภาษาและคณิตศาสตร์ ที่เป็นพื้นฐานไปเรียนต่อวิชาอื่นได้ต่อไป หลังการปรับปรุงหลักสูตรปี ค.ศ. 2010 มีการกำหนดสมรรถนะของผู้เรียนดังนี้ คือ สมรรถนะด้านการคิด การใช้ภาษา สัญลักษณ์และตำราเรียน การจัดการตนเอง การสร้างความสัมพันธ์กับผู้อื่น และการมีส่วนร่วมและสนับสนุนช่วยเหลือที่แต่ละโรงเรียนต้องให้ความสำคัญและพัฒนาผู้เรียนให้เป็นไปตามนโยบายเป้าหมาย หลักสูตร และแนวทางแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา

ปีการศึกษาในระดับมัธยมนั้นจะแบ่งเป็นระบบสี่ภาคการศึกษา โดยมีการปิดภาคการศึกษาช่วงสั้นๆ ครั้งละสองสัปดาห์ในเดือนเมษายน กรกฎาคม และกันยายน มีการแยกกลุ่มสาระการเรียนรู้ชัดเจน มีโอกาสเลือกวิชาเลือกมากขึ้น เพื่อให้เด็กค้นพบตัวเอง และหลายวิชาเน้นภาคปฏิบัติ กล่าวคือ โรงเรียนมัธยมศึกษาเน้นให้นักเรียนค้นพบอัตลักษณ์ของตนเอง

1.2 การจัดการเรียนการสอน เป็นหน้าที่ของครูที่จะนำหลักสูตรที่ได้พัฒนาแล้วมาวางแผนการสอน และเลือกตำราเรียนได้เอง และเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และทักษะต่างๆ โดยทั่วไป ใช้หลัก 4 ประการ คือ 1) จัดการเรียนรู้ตามระดับความสามารถ 2) สนับสนุนทัศนคติเชิงบวกต่อการเรียนรู้สิ่งใหม่ 3) จัดการเรียนรู้ที่หลากหลาย และ 4) กำหนดสภาพความสำเร็จและตัวชี้วัดการประเมินผลที่ชัดเจน และการติดตามช่วยเหลือ ในการนี้กรอบหลักสูตรแห่งชาติได้กำหนดแนวทางวิธีการสอนของครูที่ควรคำนึง คือ การกระตุ้นให้เด็กได้คิดเป็นทำเป็น การสร้างสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่เหมาะสม การพัฒนาวิธีการให้สอดคล้องกับความรู้ใหม่ๆ การอำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วมการเรียนรู้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการเรียนรู้และประสบการณ์ โอกาสที่จะเรียนรู้ และการสอนแบบตั้งคำถาม

โรงเรียนประถมศึกษาเน้นการรู้ภาษา (การอ่านและการเขียน) และวิชาคณิตศาสตร์ เพราะเป็นพื้นฐานสำหรับการคิดและการเรียนรู้ มักจะจัดเป็นหัวข้อและบูรณาการกลุ่มสาระต่างๆ หลักสูตรในแต่ละโรงเรียนมีความยืดหยุ่นพอสมควร เช่น สอดแทรกเรื่องศาสนา หรือเรื่องราวในท้องถิ่น ระดับ

ประถมศึกษาจะเน้นการสอนแบบคละชั้น ครูจะมีกติกาชั้นเรียนชัดเจน ที่เน้นการให้เด็กทำงานเป็นกลุ่ม ทำกิจกรรมและครูจะติดตามดูแลในแต่ละกลุ่ม เมื่อมีนักเรียนไม่มาก ทำให้ครูดูแลใกล้ชิด และสามารถรู้จุดอ่อนจุดแข็งของเด็กแต่ละคน แต่ละหน่วยการเรียนรู้มีวัตถุประสงค์การเรียนรู้ ทักษะสำคัญควรได้รับ กระบวนการเรียนรู้และเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน โดยครูจะบันทึกเพื่อติดตามความก้าวหน้าการสอนของตนเองในระดับประถมศึกษา จะให้ความสำคัญกับผลงานของนักเรียน โดยรวบรวมและจัดแสดง เพื่อให้เด็กภาคภูมิใจ

ในระดับมัธยมศึกษาที่นักเรียนมีความพร้อมมากขึ้น การสอนจะแบ่งระดับชั้น จัดเป็นชั้นเรียน แต่ก็จะมีกิจกรรมกลุ่มที่ทุกคนจะทำกิจกรรมเดียวกัน มีห้องเรียนเฉพาะต่างๆ เช่น ห้องปฏิบัติการ ห้องตามวิชาเลือก ห้องสมุด ฯลฯ ให้เลือกทำกิจกรรม

ผู้บริหารหรือผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการโรงเรียน จะต้องมีส่วนในการสอนทุกคน ไม่มากก็น้อย ตามสัดส่วนภาระการบริหาร ดังนั้นผู้บริหารจึงมีความเข้าใจในการบริหารงานวิชาการเป็นอย่างดี

1.3 การประเมินผลการเรียน เป็นหน้าที่ของครูโดยตรง ที่จะประเมินอย่างอิสระด้วยวิธีการต่างๆ ในปี ค.ศ. 2010 รัฐได้พัฒนากรอบการประเมินขึ้น และยึดเป็นแนวทางในการประเมินผู้เรียน ในการนี้ครูจะประเมินผู้เรียนอย่างหลากหลาย เช่น การสังเกตพัฒนาการของผู้เรียน ผลงาน/รายงาน การประเมินตนเองของผู้เรียน การประเมินโดยบุคคลภายนอก แฟ้มสะสมผลงาน ตัวชี้วัด การประชุมพิจารณาร่วมกัน และการทดสอบ ทั้งนี้รัฐมีการจัดทำเครื่องมือการประเมินให้แก่ครู เพื่อง่ายต่อการประเมิน รวมทั้งผู้ปกครองจะมีส่วนร่วมในการประเมิน/ให้ข้อมูลด้วย เพื่อประโยชน์ในการรับทราบพัฒนาการ ทักษะและความต้องการของเด็ก

## 2. การบริหารงบประมาณ

รายได้ของสถานศึกษามาจาก 1) เงินอุดหนุนของรัฐตามรายหัวนักเรียนและแผนงาน/โครงการที่เสนอขอ เป็นเงินอุดหนุน (Lump sum) 2) ค่าเล่าเรียนที่เก็บจากนักเรียน นักศึกษาต่างชาติ 3) จากการบริหารจัดการของชุมชนและการจัดกิจกรรมหารายได้ของสถานศึกษา

นอกจากเงิน 3 ประเภทดังกล่าวแล้ว ในส่วนของรัฐหรือกระทรวงศึกษาธิการ ยังมีการจัดสรรเงินอุดหนุนตามนโยบายและโครงการพิเศษ ให้กับสถานศึกษาแล้วแต่กรณี ได้แก่ เงินอุดหนุนช่วยเหลือครู เงินอุดหนุนตามเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา เงินอุดหนุนการศึกษาพิเศษ เงินอุดหนุนความรู้/แนะแนวด้านอาชีพ เงินอุดหนุนการแก้ไขปัญหาสังคม เงินค่าบำรุงรักษาอาคารสถานที่ และเงินค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น

ในส่วนงบประมาณของรัฐ การจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษา ถึงระดับอุดมศึกษาเป็นการศึกษาให้เปล่าของรัฐ รายรับของโรงเรียนส่วนใหญ่ได้มาจากรัฐบาลโดยรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณเป็นก้อนตามสภาพเศรษฐกิจของพื้นที่ให้แก่โรงเรียนโดยตรงแบ่งเป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ เงินเดือนครู (ปัจจุบันรัฐส่งเงินเข้าบัญชีของครูโดยตรง) งบดำเนินการและงบสนับสนุน ตามที่กล่าวข้างต้น โดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะบริหารการใช้จ่ายงบประมาณเองโดยอิสระ มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดตั้ง

งบประมาณตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียน และเสนอเป็นแผนงานหรือโครงการฯ ไว้กับกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนจะวางแผนการใช้จ่ายเงินในเรื่องต่างๆ หากมีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างอื่นมากกว่า ก็มีสิทธิเปลี่ยนแปลงได้และหากใช้งบประมาณไม่หมดก็จะสามารถนำไปใช้ในปีถัดไปได้ รัฐจะตรวจสอบการใช้งบประมาณจากการที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียน โดยมีสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ การบริหารงบประมาณ รัฐบาลมีการวางแผนการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐยึดหลักความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมของผู้เรียนที่จะได้รับการศึกษา ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาของรัฐ จึงจัดตามเกณฑ์ที่กำหนดของสถานศึกษา ออกเป็น 10 ระดับ ระดับ 1 เป็นสถานศึกษาที่อยู่ในถิ่นยากจนที่สุด และระดับ 10 เป็นสถานศึกษาที่มีความพร้อมและอยู่ในถิ่นร่ำรวยที่สุด โดยเพิ่มงบสนับสนุนให้กับโรงเรียนเพิ่มตามระดับความยากจนดังกล่าวข้างต้น

สำหรับธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) เป็นเสมือนแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งรัฐบาลกำหนดให้ทุกโรงเรียนต้องจัดทำธรรมนูญโรงเรียน โดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดทำธรรมนูญโรงเรียนกลางไว้ ที่ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ เป้าหมายการศึกษา หลักสูตรแต่ละระดับ ฯลฯ และโรงเรียนโดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะเป็นผู้จัดทำธรรมนูญโรงเรียนร่วมกับผู้บริหาร ครู และชุมชนภายใต้แนวทาง เป้าหมาย กรอบหลักสูตรการศึกษาของชาติ และสภาพความต้องการของชุมชน พร้อมทั้งแผนงาน โครงการ จัดส่งให้กระทรวงพิจารณาอนุมัติและจัดสรรงบประมาณตามธรรมนูญโรงเรียนดังกล่าว

### 3. การบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีอำนาจเต็มในการบริหารงานบุคคล โดยมีกระบวนการบริหารงานบุคคล การสรรหา การพัฒนา การบำรุงรักษาครูไว้ในระบบ การปฐมนิเทศ การสร้างขวัญและกำลังใจ การพัฒนา การสร้างและปลูกฝังเจตคติของครู การให้ออกจากงาน โดยเน้นระบบคุณภาพ

ในการนี้ คณะกรรมการเป็นผู้สรรหาและคัดเลือกผู้บริหาร และมอบอำนาจให้ผู้บริหารคัดเลือกครูผู้บริหาร และครูทุกคน เป็นพนักงานครู ที่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และขึ้นทะเบียนเป็นครูที่มาจากการจ้างและทำสัญญาจ้างกับคณะกรรมการบริหารโรงเรียน และผู้บริหารโรงเรียน แล้วแต่กรณีเป็นรายปี ราย 3 ปี หรือครูประจำการ แล้วแต่การประเมินผ่านคุณสมบัติ ครูของนิวยอร์กได้รับยกย่องว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง ที่มีเงินเดือนโดยเฉลี่ย ปี ค.ศ. 2010 ประมาณ 54,000 ดอลลาร์สหรัฐ ที่นับว่าสูงมากสำหรับอาชีพโดยทั่วไป

การสรรหาผู้บริหารโรงเรียนดำเนินการโดยกำหนดคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่ต้องการและประกาศลงในวารสารของกระทรวง การคัดเลือกกระทำโดยการสัมภาษณ์

การสรรหาครู ผู้บริหารโรงเรียนจะจัดทำแผนบุคลากรของโรงเรียนระยะ 5 ปี เพื่อการสรรหาครูและพัฒนาครูแต่ละปี เสนอคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ในแต่ละปี จะประกาศความต้องการครูผ่านสื่อสาธารณะ และวารสารของกระทรวง ในการนี้สภาครูได้กำหนดมาตรฐานระดับสูงของครูไว้ว่า ต้องมี

คุณสมบัติดังนี้ คือ เป็นผู้ซื่อสัตย์ ไว้วางใจได้ มีความน่าเชื่อถือ มีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น ยอมรับและนับถือผู้อื่น เป็นผู้มีจินตนาการ กระตือรือร้น อุทิศตน มีความสามารถในการสื่อสาร และสุขภาพกายและใจที่ดี อาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่จะเป็นครูต้องเป็นคนดีและมีคุณธรรมจริงๆ

ในด้านการพัฒนาครู ในแต่ละปี ครูทุกคนต้องได้รับการพัฒนา ในครั้งนี้มีการจัดสรรงบประมาณบุคลากรให้แก่ครูที่สามารถเลือกเข้ารับการพัฒนาด้วยตนเอง โดยกระทรวงมอบหมายให้มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะคณะศึกษาศาสตร์ เป็นผู้ดำเนินการพัฒนา และประกาศสาขาการพัฒนาไปยังสถานศึกษาที่ครูสามารถเลือกเข้ารับการพัฒนาตามความต้องการการพัฒนาของตน นอกจากนั้นครูต้องหาความรู้ด้วยตนเอง เช่น การศึกษาทางไกล การอ่านวารสาร เข้าร่วมสัมมนา ฯลฯ

#### 4. การบริหารทั่วไป

ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการติดตามและประเมินผล และการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

4.1 การติดตามและประเมินผล มีการติดตาม 2 ระบบ คือ (1) การติดตามประเมินผลภายใน ได้แก่ สำนักประเมินและตรวจสอบภายใน เพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบาย และสำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา เพื่อรับรองมาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษา รับรองวิทยฐานะ (2) การติดตามประเมินผลภายนอก ระบบการประเมินผลภายนอกโดยสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (องค์กรอิสระ) ตรวจสอบคุณภาพฯ ทุก 5 ปี/โรงเรียน ตามที่กำหนดไว้ในแนวทางของชาติฯ เป้าหมายการศึกษาของชาติ และกรอบหลักสูตรแห่งชาติ และธรรมนูญโรงเรียนแล้วส่งผลการตรวจสอบไปยังกระทรวงศึกษาธิการ และคณะกรรมการบริหารโรงเรียนนั้นๆ เพื่อการปรับปรุงพัฒนาและมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป รวมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อให้สาธารณชนทราบ ชุมชนรับรู้ การพัฒนาและเลือกที่จะส่งบุตรหลานเข้าศึกษา หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนต่อไป

การประเมินผลหลักสูตรในระดับโรงเรียน มีการจ้างกลุ่มวิชาการจัดทำแบบทดสอบประเมินบทเรียน ผลการดำเนินการเผยแพร่สู่สาธารณชนทราบ ส่วนการประเมินผลการเรียนในรายวิชาทักษะอาชีพ จะเชิญผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่างๆ เป็นกรรมการประเมินร่วมกับครูผู้สอนในวิชานั้นๆ ด้วย

4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารจัดการสถานศึกษาของนิวซีแลนด์ ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการหนึ่งในการบริหาร นับตั้งแต่การวางแผน การดำเนินการจัดการเรียนการสอน การประเมินผล พ่อแม่ผู้ปกครองและชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน รวมทั้งการเข้ามาเป็นกรรมการบริหารโรงเรียนที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จทางการบริหารดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นไปตามหลักความอิสระของสถานศึกษา

## การวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางประยุกต์ใช้

### 1. ความพร้อมในการบริหารจัดการสถานศึกษา

อาจกล่าวได้ว่า นิวซีแลนด์มีความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสูงมากประเทศหนึ่ง ทั้งโดยบริบทของประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาประเทศ รายได้ประชากร อัตราการรู้หนังสือของประชาชน นโยบายด้านการศึกษาที่ชัดเจน รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาของโรงเรียนในนิวซีแลนด์ ที่มีหลากหลายเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนทั้งสิ้น โดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีสิทธิและอิสระในการบริหารอย่างคล่องตัวมากที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง โดยมีกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่เพียงการกำหนดนโยบาย สนับสนุนงบประมาณ และวิชาการ และการประเมินผลกว้างๆ นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานภายนอก ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบคุณภาพ ในลักษณะของการตรวจสอบและถ่วงดุล จนกระทั่งการจัดการศึกษาของนิวซีแลนด์ ประสบผลสำเร็จ คุณภาพการศึกษาอยู่ในลำดับต้นๆ ของโลก ดังกล่าว สถานศึกษาจึงมีความพร้อมในการบริหารจัดการ ทั้งด้านครูและบุคลากร เงิน ความรู้ และเทคโนโลยี ดังนี้

1.1 ครู จากการที่นิวซีแลนด์ให้ความสำคัญกับครูว่าเป็นมืออาชีพ มีการกำหนดให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง ที่ครูมีเงินเดือนสูง การกำหนดคุณสมบัติการเป็นครูที่ดีและมีมาตรฐาน รวมทั้งให้ครูทำหน้าที่เพียงด้านการสอน และต้องได้รับการพัฒนาทุกปีอย่างต่อเนื่อง โดยได้รับเงินเดือนตรงจากรัฐมีหน่วยงานสนับสนุนด้านวิชาการ และการพัฒนาที่ชัดเจน

1.2 เงิน หรือ งบประมาณ จากการที่รัฐจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้สถานศึกษาโดยเพิ่มเงินพิเศษการสนับสนุนโรงเรียนในถิ่นยากจนเป็นพิเศษ ลดหลั่นกันตามบริบท ส่งผลให้เกิดความเท่าเทียมทั้งโรงเรียนในเมืองและชนบท หรือโรงเรียนที่อยู่ในถิ่นยากจนและถิ่นร่ำรวย รวมทั้งหากใช้เงินไม่หมดในปีงบประมาณ ก็สามารถนำไปใช้ได้ในปีต่อไป นอกจากนั้นยังได้รับการสนับสนุนจากพ่อแม่ผู้ปกครองอีกด้วย ที่สำคัญโรงเรียนมีอิสระในการบริหารงบประมาณเป็นของตนเอง ทำให้จัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทางหนึ่ง

1.3 ความรู้ นิวซีแลนด์ได้ชื่อว่า เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ที่มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและการส่งเสริมความรู้แก่ประชาชน พิจารณาได้จากการจัดการศึกษาที่หลากหลาย และสนับสนุนการให้ความรู้แก่ผู้บริหารและครู อย่างต่อเนื่องโดยองค์กรต่างๆ ของรัฐ

1.4 เทคโนโลยี นิวซีแลนด์ได้ชื่อว่า เป็นประเทศรัฐสวัสดิการประเทศหนึ่ง ที่มีการจัดโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ประชาชนทั้งด้านถนน ไฟฟ้า ประปา โดยเฉพาะฐานด้านเทคโนโลยี ให้ผู้เรียนและประชาชนเข้าถึงความรู้ โดยเฉพาะการสนับสนุนคอมพิวเตอร์พกพาให้ผู้เรียน ได้เรียนในชั้นเรียนทุกคน

### 2. จุดเด่นของการบริหารจัดการสถานศึกษา

2.1 การกำหนดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 13 ปี ในระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาให้เปล่า นอกจากนั้นยังให้ความสำคัญกับการศึกษาตั้งแต่เกิดจนกระทั่งก่อนวัยเรียน เป็นการเตรียมความพร้อมของร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาของเด็กเพื่อการเข้าเรียนในวัยเรียน ที่แตกต่างจาก

ประเทศอื่นๆ ที่ให้ความสำคัญเฉพาะเด็กวัย 3-5 ขวบ เป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้เด็กมีความพร้อม และส่งผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษาในที่สุด

2.2 การบริหารจัดการด้านการศึกษาออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับกระทรวง และสถานศึกษา กระทรวงเป็นเพียงกระทรวงเล็กๆ มีหน้าที่เพียงด้านนโยบาย สนับสนุนงบประมาณวิชาการ และการพัฒนาบุคลากร และการประเมินผล โดยมีหน่วยงานภายในทำหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน ระดับสถานศึกษา ได้รับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทั้งมวลทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารกิจการนักเรียน ทรัพย์สิน และบริหารทั่วไป ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา และมีหน่วยงานภายนอกทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาในลักษณะของการกระจายอำนาจควบคู่กับการตรวจสอบและถ่วงดุล

2.3 กรรมการบริหารสถานศึกษา หรือโรงเรียน มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารโรงเรียน ที่ต้องทำสัญญากับรัฐในการบริหารจัดการสถานศึกษา และหากไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ให้ไว้กับกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงก็จะยุบคณะกรรมการนี้ได้ ส่งผลให้เกิดความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ของกรรมการ

2.4 ผู้บริหารและครู มิได้เป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานจ้างของรัฐที่ได้รับเงินเดือนโดยตรงจากรัฐ เป็นผู้บริหารและครูมืออาชีพ ที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบอาชีพครู และต้องได้รับการจดทะเบียนเป็นครู โรงเรียนจะจ้างครูได้ต่อเมื่อครูนั้นได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นครูแล้วเท่านั้น และเป็นไปตามคุณสมบัติ และขึ้นเงินเดือน ที่รัฐกำหนด อาจเป็นรายปี 3 ปี หรือถาวร เป็นเรื่องของสถานศึกษาที่จะจัดจ้างและการประเมินครู โดยมีการแบ่งความรับผิดชอบในการจ้างและการบริหารชัดเจน กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารโรงเรียนคัดเลือกและจ้างผู้บริหารโรงเรียน และผู้บริหารโรงเรียนคัดเลือกและจ้างครูตามลำดับ

2.5 ประชาชนมีส่วนร่วมทางการศึกษา ประชาชน ชุมชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะพ่อแม่ ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งการเข้ามาเป็นกรรมการสถานศึกษา การเสนอความต้องการทางการศึกษา การพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน และการประเมินผล แล้วแต่กรณี ในลักษณะของการร่วมวางแผน การดำเนินการ และการติดตามประเมินผล และการปรับปรุงพัฒนาส่งผลให้การจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการ และเป็นสิ่งที่พึงพอใจของท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.6 การจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา เป็นเงินอุดหนุน หรือเงินก้อน ที่สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการตามธรรมนูญโรงเรียนที่ได้รับอนุมัติต่อกระทรวงศึกษาธิการ และหากใช้ไม่หมดก็สามารถนำไปใช้ได้ในปีต่อไป

2.7 มีระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลชัดเจน ทั้งการประเมินภายในจากกระทรวงศึกษาธิการ และการติดตามตรวจสอบภายนอกจากสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ก่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในที่สุด

### 3. จุดด้อยของการบริหารจัดการสถานศึกษา

แม้ว่าโดยภาพรวม นิวซีแลนด์จะมีจุดเด่นในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ (สุเมธ งามกนก และนพมณี เชื้อวัชรินทร์, 2558)

3.1 จากการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ทำให้ขาดความใกล้ชิดระหว่างสถานศึกษากับส่วนกลาง ที่บางครั้ง/เรื่อง สถานศึกษาจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ แนะนำอย่างใกล้ชิด เช่น การบริหารงบประมาณ หรือวิชาการ ในสถานศึกษาที่อยู่ห่างไกล และยากจน

3.2 สถานศึกษา โดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการ หากระบบการติดตามตรวจสอบคุณภาพ ก็จะส่งผลให้คณะกรรมการใช้อำนาจในทางที่ผิดได้ นอกจากนี้ การที่สถานศึกษามัธยมศึกษา มีนักเรียนร่วมเป็นกรรมการด้วย แม้ว่า จะเป็นตัวแทนนักเรียนที่เข้ามาสะท้อนความต้องการทางการศึกษา แต่บทบาทเป็นกรรมการบริหารที่กำกับดูแลผู้บริหารโรงเรียน อาจจะทำให้เกิดความสับสนในบทบาทของผู้เรียนและครูได้ อันจะส่งผลต่อการบริหารจัดการของผู้บริหารโรงเรียนได้

3.3 ขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายการศึกษาของนิวซีแลนด์ไม่ให้สิทธิในการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรับผิดชอบในการพัฒนาการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่นตน โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา จะเห็นได้ว่าท้องถิ่นไม่มีบทบาทดังกล่าวเลย

3.4 แม้ว่านิวซีแลนด์ จะมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีรายได้สูง มีสวัสดิการของรัฐที่ดี นโยบายและเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาชัดเจน แต่ยังคงมีพื้นที่ยากจนในสถานศึกษาตั้งอยู่ ประชาชนไม่สามารถสนับสนุนการศึกษาได้เต็มที่

### สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย

การจัดการศึกษาของนิวซีแลนด์ นับได้ว่าประสบผลสำเร็จอยู่ในลำดับต้นๆ ของโลก ด้วยการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ชัดเจน จากกระทรวงศึกษาธิการไปยังสถานศึกษาโดยตรงให้แก่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครอง ผู้บริหาร ตัวแทนครู และตัวแทนนักเรียน (สำหรับระดับมัธยมศึกษา) ทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษาแบบอิสระ เบ็ดเสร็จทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ด้วยระบบตรวจสอบและถ่วงดุล ที่มีสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการศึกษาแก่โรงเรียนทุก 5 ปี ที่เป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ครูได้รับการยอมรับว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูงที่ได้เงินเดือนที่สูงมาก เมื่อเทียบกับอาชีพอื่นๆ สำหรับผู้อำนวยการสถานศึกษามาโดยการจ้างของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา มีอำนาจบริหารกิจการสถานศึกษา



ในการกำกับของคณะกรรมการฯ จึงทำให้การจัดการศึกษาของนิวซีแลนด์เป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก และมีนักศึกษาหลังไหลเข้าไปศึกษาทั้งแถบเอเชียและยุโรป

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อประเทศไทยจะพบว่า การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการบริหาร การศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากประชาชน เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองด้วย แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในนิวซีแลนด์เกิดขึ้นได้จากการมีระบบราชการที่ดี มีสาธารณูปโภค พร้อมมูล รวมทั้งความสามารถของบริษัทเอกชนที่รับช่วงดำเนินการบางอย่างที่คณะกรรมการการศึกษา เคยทำอยู่ ตลอดจนความสามารถของสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นที่มีความรับผิดชอบ ดูแลกิจการของตนเองได้ ผู้นำทางการศึกษาของนิวซีแลนด์มีความเชื่อว่า การปฏิรูبنั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ถ้าหากผู้นำมี วิสัยทัศน์ มีความตั้งใจจริงทางการเมือง ร่วมกับทักษะและพลังงานของคนในชาติเอง

นอกจากนี้แล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากการปฏิรูปการศึกษาของนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นปัญหาที่ประเทศไทยควรตระหนักเป็นอย่างยิ่งคือ การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปของ คณะกรรมการ บริหารโรงเรียน ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ปกครองและชุมชน โดยนัยนี้ท้องถิ่นน่าจะมีส่วนร่วมในการกำหนด แนวทางของโรงเรียนพอสมควร รวมทั้งน่าจะสามารุให้การสนับสนุนโรงเรียนได้ด้วย แต่ปรากฏว่าองค์การ บริหารของท้องถิ่นไม่มีส่วนในการบริหารและจัดการศึกษา นอกจากผู้แทนประชาชน และองค์กรในท้องถิ่น เท่านั้น

### เอกสารอ้างอิง

- จิตติมา วรณศรี. (2553). การศึกษาดูงานด้านการพัฒนาครูในนิวซีแลนด์. **วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร**, 12(2), 195-200.
- พิณสุตา สิริรังศรี. (2549). รายงานการวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศ นิวซีแลนด์. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- \_\_\_\_\_. (2556). รายงานการวิจัยและพัฒนาเรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2549). **การสังเคราะห์รายงานวิจัยการ กระจายอำนาจทางการเมืองใน 8 ประเทศ**. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- \_\_\_\_\_. (2555). รายงานการวิจัยและพัฒนาแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ การศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- \_\_\_\_\_. (2559). รายงานผลการศึกษาค้นคว้ามาตรฐานการศึกษาของต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: 21 เซ็นจูรี่.

สุเมธ งามกนก และนพมณี เชื้อวัชรินทร์. (2558). การบริหารและการจัดการเรียนการสอนในประเทศ  
นิวซีแลนด์: แนวคิด ข้อค้นพบและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย. **วารสารศึกษาศาสตร์  
มหาวิทยาลัยบูรพา**, 26(1), 1-12.

Adams, M. (2009). **Tomorrow's Schools Today: New Zealand's Experiment 20  
Years On**. Fairfax, V.A.: Meatus Center.

Ministry of Education, New Zealand government. (2013). **How the Ministry Works in Early  
Learning**. Retrieved February 8, 2017, from Ministry of Education, New Zealand  
government Website: [https://www.education.govt.nz/early-childhood/how-the-  
ministry-works/](https://www.education.govt.nz/early-childhood/how-the-ministry-works/)