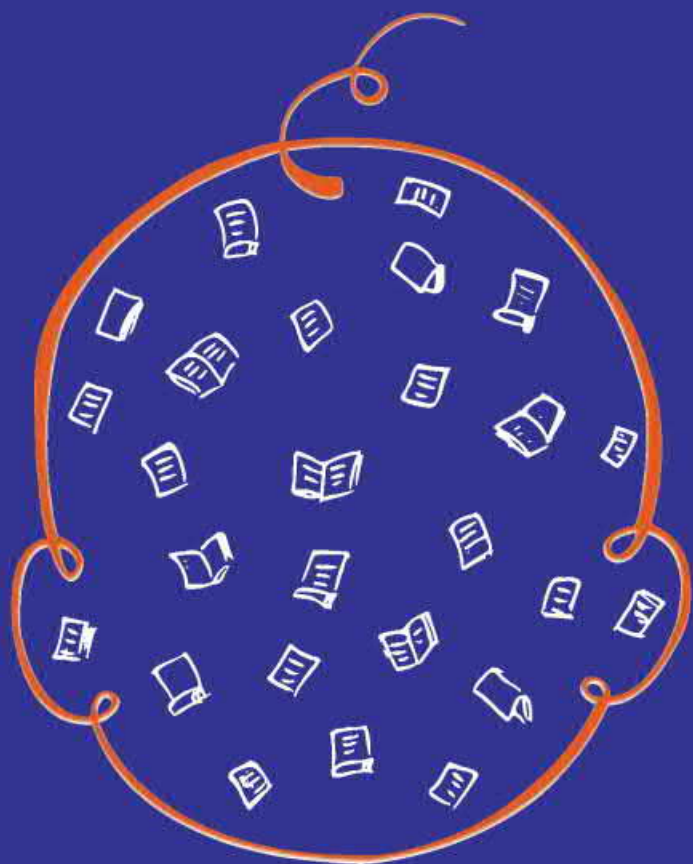


กระจายอำนาจทางการศึกษา:

ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร



กระทรวงศึกษาธิการ

หนังสือชุดพัฒนาการศึกษา

กระจายอำนาจทางการศึกษา:
ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร

(Decentralization of education: why, when, what and how?)

ทอมัส เวลช์ และโนเอล เอฟ. แม็กกินน์

เขียน

นายเจดศักดิ์ ชุมนุ ม
นางสาวอำพัน ชีพสัตยากร
นางสมพิศ เจริญทอง
แปล

สถาบันการแปลหนังสือ
กรมวิชาการ

กระทรวงศึกษาธิการ

Original title

DECENTRALIZATION OF EDUCATION : WHY, WHEN, WHAT AND HOW?

First published by UNESCO. IIEP, Paris, France

UNESCO 1999

Department of curriculum and Instruction Development, Ministry of Education 2002 for the translation in the Thai language.

ชื่อและตำแหน่งที่นำมาใช้และการนำเสนอเนื้อหาสาระในแง่ใดก็ตามในหนังสือเล่มนี้ มิใช่การแสดงความคิดเห็นขององค์การยูเนสโกแต่ประการใด โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพทางกฎหมายในประเทศ อาณาเขต เมือง หรือพื้นที่ หรือเกี่ยวกับการปักปันเขตแดน

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ ประเทศไทย เป็นผู้รับผิดชอบคุณภาพการแปล ถอดความและการจัดพิมพ์เป็นภาษาไทย

หนังสือแปลอันดับที่ 186 สาขาการศึกษา

ลิขสิทธิ์เป็นของกระทรวงศึกษาธิการ

สถาบันการแปลหนังสือ กรมวิชาการ จัดพิมพ์เป็นภาษาไทย

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2545

จำนวนพิมพ์ 4,000 เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

เวลช์, ทอมัส

กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร. = Decentralization of education: why, when, what and how?-- กรุงเทพฯ: กรมวิชาการ, 2545.

148 หน้า

1. นโยบายการศึกษา. I. แม็กกินน์, โนเอล เอฟ., ผู้แต่งร่วม. II. เจ็ดศักดิ์ ชุมนุ้ม, ผู้แปล. III. อัมพัน ชีพสัตยากร, ผู้แปลร่วม. IV. สมพิศ เจริญทอง, ผู้แปลร่วม. V. ชื่อเรื่อง.

379.593

ISBN 974-269-2386



ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ
เรื่อง อนุญาตให้ใช้หนังสือในโรงเรียน

ด้วยกรมวิชาการ ได้จัดทำหนังสือแปลเรื่อง กระจายอำนาจ
ทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร ซึ่งแปลจาก
หนังสือฉบับภาษาอังกฤษ เรื่อง *Decentralization of education:
why, when, what and how?* เขียนโดย Thomas Welsh และ
Noel F. McGinn เพื่อใช้เป็นหนังสือความรู้สำหรับผู้กำหนด
นโยบายการศึกษา ผู้บริหาร และนักการศึกษาทั่วไป

กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาแล้ว อนุญาตให้ใช้หนังสือนี้ใน
โรงเรียนได้

ประกาศ ณ วันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2545

(นายสงบ ลักษณะ)

รองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

คำนำ

หนังสือเรื่อง กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และ
ทำอย่างไร แปลจากหนังสือฉบับภาษาอังกฤษเรื่อง *Decentralization of
education: why, when, what and how?* เขียนโดย Thomas Welsh และ
Noel F. McGinn จัดพิมพ์โดยองค์การยูเนสโก มีเนื้อหาวิเคราะห์กระบวนการ
นโยบาย หลักการ และผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษา สถานการณ์
และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับการกระจายอำนาจ การบริหารจัดการที่
ให้โรงเรียนเป็นฐาน รวมทั้งข้อเสนอแนะที่เตือนให้ผู้อ่านพึงระวังในเรื่องความ
แตกต่างทางวัฒนธรรม ทรัพยากร และความสามารถในการใช้อำนาจบริหาร
จัดการ หากหน่วยงานในท้องถิ่นนั้นไม่เต็มใจ ไม่มีความพร้อม และขาด
ทรัพยากร การกระจายอำนาจก็อาจจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้ระบบการ
ศึกษาจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการกระจายอำนาจก็แต่เฉพาะกรณีที่มี
เงื่อนไขเหมาะสม การกระจายอำนาจบางรูปแบบจะให้ผลดีสำหรับวัตถุประสงค์
บางอย่างเท่านั้น กรมวิชาการเห็นว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นแหล่งความรู้และ
ข้อมูลสำหรับผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารการศึกษา และผู้เกี่ยวข้องได้ศึกษา
และใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย จึงได้ขอความร่วมมือ
นายเชิดศักดิ์ ชุมนุ่ม นางสาวอำพัน ชีพลัทยากร และนางสมพิศ เจริญทอง
ศึกษานิเทศก์ กรมการศึกษานอกโรงเรียน เป็นผู้แปล และนางศรีนิวล โกมลวนิช
อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ตรวจ

กรมวิชาการขอขอบคุณทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำหนังสือ
เล่มนี้ไว้ ณ โอกาสนี้ และขอขอบคุณองค์การยูเนสโกที่เอื้อเพื่อการแปลโดย
ไม่คิดค่าลิขสิทธิ์แต่ประการใด



(นายประพัฒน์พงศ์ เสนาฤทธิ์)

อธิบดีกรมวิชาการ

16 พฤษภาคม 2545

สารบัญ

หน้า

หลักการของการวางแผนทางการศึกษา	6
ถ้อยแถลง	11
บทนำ: หนังสือเล่มนี้ว่าด้วยเรื่องอะไร	15
บทที่ 1 แนวคิดพื้นฐานและคำนิยาม	18
ความสลับซับซ้อนของการกระจายอำนาจ	19
ภาพลักษณ์ของการกระจายอำนาจ	21
บทที่ 2 เพราะเหตุใดจึงต้องกระจายอำนาจ	25
เพราะเหตุใดการจัดการศึกษาจึงให้อำนาจ	
บริหารจัดการแก่ส่วนกลาง	26
เหตุผลที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจ	33
วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ	35
ใครควรจะเป็นผู้ควบคุมการจัดการศึกษา	39
บทที่ 3 การตัดสินใจในเรื่องใดควรจะได้รับการแบ่งสันปันส่วน	73
ความหลากหลายของแหล่งในการตัดสินใจ	73
การตัดสินใจประเภทต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษา	88
บทที่ 4 ความพร้อมสำหรับการกระจายอำนาจ: เงื่อนไขที่จำเป็น	114
การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอสำหรับ	
การดำเนินการกระจายอำนาจ	115
ปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การกระจายอำนาจมีประสิทธิภาพ	124
กฎหมายรัฐธรรมนูญ	128
กฎข้อบังคับหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน	130
ส่วนข้าราชการ	133
ส่วนของประชาชน	136
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะ	140
แหล่งอ้างอิง	144

หลักการของการวางแผนทางการศึกษา

หนังสือชุดนี้เขียนขึ้นสำหรับบุคคล 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่รับผิดชอบในการวางแผนการศึกษาและการบริหารในประเทศที่กำลังพัฒนาและได้พัฒนาแล้ว และกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญน้อยกว่าบุคคลประเภทแรก เช่น ข้าราชการระดับอาวุโสและผู้กำหนดนโยบายซึ่งต้องการความเข้าใจด้านการวางแผนการศึกษาโดยทั่วไปให้มากขึ้น และเข้าใจความเกี่ยวข้องของการวางแผนการศึกษากับการพัฒนาของประเทศชาติทั้งหมดว่าเป็นอย่างไร ข้อเขียนต่าง ๆ นี้มุ่งที่จะให้เป็นประโยชน์ได้ไม่ว่าเพื่อสำหรับการศึกษาค้นคว้าเป็นการส่วนตัวหรือในโปรแกรมการฝึกอบรมที่เป็นทางการ

ตั้งแต่หนังสือชุดนี้ได้ตีพิมพ์ออกมาใน ค.ศ. 1967 แนวปฏิบัติและแนวคิดต่าง ๆ ของการวางแผนการศึกษาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาย ข้อสันนิษฐานหลายอย่าง ซึ่งเคยใช้อธิบายกระบวนการวางแผนในอดีตถูกวิพากษ์วิจารณ์หรือไม่ก็ถูกละเลยไป แม้ว่าการวางแผนให้ส่วนกลางมีอำนาจบริหารจัดการอย่างสูงสุดและเข้มงวดได้ผ่านการพิสูจน์อย่างชัดเจนว่าไม่เหมาะสม แต่ไม่ได้หมายความว่าความวางแผนทุกรูปแบบได้ถูกยกเลิกไปหมด ในทางตรงกันข้าม ความจำเป็นในการเก็บรวบรวมข้อมูล การประเมินผลประสิทธิภาพของโปรแกรมการเรียนที่กำลังจัดอยู่ การดำเนินการศึกษาวิจัยที่หลากหลาย การสำรวจและสนับสนุนให้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานเหล่านี้ในอนาคต เพื่อชี้แนะนโยบายและการตัดสินใจ

ด้านการศึกษา ได้กลายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาก่อน

ขอบข่ายของการวางแผนการศึกษาได้รับการขยายให้กว้างขวางมากขึ้น นอกเหนือจากการจัดการศึกษาในระบบแล้ว ขณะนี้เราสามารถนำการวางแผนการศึกษาไปประยุกต์ใช้กับการจัดการศึกษานอกระบบ การใส่ใจในความเติบโตและการขยายระบบการศึกษาเป็นสิ่งที่ต้องไปด้วยกัน และบางครั้งความใส่ใจนี้จะกลายเป็นความห่วงใยในคุณภาพของกระบวนการศึกษาทั้งระบบ ตลอดจนการควบคุมผลของการศึกษาที่เกิดขึ้น ในที่สุดนักวางแผนและผู้บริหารเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของยุทธศาสตร์ของการดำเนินงานและความสำคัญของบทบาทของกลไกทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องวิธีการบริหารเรื่องการเงิน ขั้นตอนการตรวจสอบและการออกประกาศนียบัตร หรือหลักเกณฑ์อื่นๆ รวมทั้งโครงสร้างของแรงจูงใจ สิ่งนี้นักวางแผนห่วงใยมี 2 ข้อ คือ ต้องมีความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับความสมเหตุสมผลของการศึกษาในมิติเฉพาะที่กำหนดขึ้นและมองเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม และการช่วยกำหนดขอบเขตยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับการเปลี่ยนแปลง

วัตถุประสงค์ของหนังสือชุดนี้คือการตรวจสอบวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายทางการศึกษาและผลกระทบต่อการวางแผนการศึกษา การชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญของการวางแผนทางการศึกษาในปัจจุบันและวิเคราะห์ประเด็นเหล่านั้นในบริบทของสภาพสังคมและประวัติศาสตร์ และการเผยแพร่วิธีการต่างๆ ของการวางแผนซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา

เพื่อช่วยเหลือสถาบันระหว่างประเทศด้านการวางแผนการศึกษา (International Institute for Educational Planning - IIEP) ในการวินิจฉัยการวางแผนการศึกษาและการกำหนดนโยบายในส่วนต่าง ๆ ของโลกในประเด็นต่าง ๆ ที่ทันสมัย จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ประกอบด้วย บรรณธิการทั่วไป 2 คน และผู้ช่วยบรรณธิการจากภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีชื่อเสียงในแต่ละสาขา ในที่ประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการชุดนี้ในเดือนมกราคม 1990 สมาชิกของที่ประชุมได้ระบุหัวข้อที่สำคัญที่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การศึกษาและการพัฒนา
2. การพิจารณาเกี่ยวกับความเสมอภาค
3. คุณภาพของการศึกษา
4. โครงสร้าง การบริหาร และการจัดการด้านการศึกษา
5. หลักสูตร
6. การลงทุนและการเงินที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา
7. เทคนิคและวิธีการวางแผน
8. ระบบข้อมูล การตรวจสอบและการประเมินผล

แต่ละหัวข้อนี้มีผู้ช่วยบรรณธิการหนึ่งหรือสองคนเป็นผู้ดูแล

หนังสือชุดนี้ได้มีการวางแผนอย่างรอบคอบ แต่ไม่ได้มีความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงความคิดเห็นที่แตกต่างหรือตรงกันข้ามกับที่ผู้เขียนได้แสดงออกมา สถาบันไม่ได้มีความประสงค์ที่จะยึดเย็ดลัทธิใดลัทธิหนึ่ง เพราะฉะนั้น ความคิดเห็นต่าง ๆ จึงเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน ซึ่งองค์การยูเนสโกและสถาบันระหว่างประเทศด้านการวางแผนการศึกษา (International Institute for Educational

Planning - IIEP) อาจจะไม่มีส่วนร่วมในความคิดเห็นเหล่านี้เสมอไป แต่ความคิดเห็นเหล่านี้ได้รับความเอาใจใส่ในการประชุมนานาชาติต่าง ๆ โดยความจริงแล้ววัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของหนังสือชุดนี้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงประสบการณ์และความคิดเห็นต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน โดยให้ผู้เขียนที่มีภูมิหลังและความรู้วิชาการกว้างขวางได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงในด้านการวางแผนการศึกษา

การกระจายอำนาจเป็นปรากฏการณ์ที่มีความสำคัญที่เกิดขึ้นในระบอบการปกครองของการประชุมวางแผนการศึกษาในช่วง 15 ปีหลังนี้ เพราะเหตุใดแต่ละประเทศจึงควรกระจายอำนาจกระบวนการตัดสินใจทางการศึกษา และควรกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องใดบ้าง ซึ่งคำถามทั้ง 2 ข้อนี้ ผู้มีหน้าที่ในการตัดสินใจจำนวนมากมักยกขึ้นมาถาม หนังสือเล่มนี้จึงตั้งใจจะให้แนวความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่นักวางแผนการศึกษาและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

หนังสือเล่มนี้สำรวจความคิดหลักและวัตถุประสงค์ของนโยบายการกระจายอำนาจ และวิเคราะห์ว่าเพราะเหตุใดประเทศต่าง ๆ หลายแห่งกำลังมุ่งไปที่นโยบายเหล่านี้ไม่ว่าในรูปแบบใดก็ตามงานชิ้นนี้จะถูกมอง เช่นว่า ใครควรจะเป็นผู้มีอำนาจควบคุมการจัดการศึกษา โดยอาศัยการพิจารณาของผู้ที่มีความเชี่ยวชาญแบบมืออาชีพ มีความเป็นธรรมทางการเมือง และมีประสิทธิภาพด้านการตลาด ข้อเขียนในหนังสือเล่มนี้ยังให้แนวคิดที่มีคุณค่าสำหรับการประเมินบริบทและความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จได้

ทอมัส เวลช์ (Thomas welsh) ซึ่งในอดีตเคยทำงานที่สถาบันฮาร์วาร์ดเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (The Harvard Institute for International Development) และโนเอล แม็กกินน์ (Noel McGinn) ศาสตราจารย์เกียรติคุณแห่งบัณฑิตวิทยาลัยด้านการศึกษามหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Professor Emeritus of the Harvard University Graduate School of Education) ได้มีส่วนเพิ่มเติมความรู้ที่ทรงคุณค่าอย่างมากในหนังสือเล่มนี้ ทั้งสองท่านได้วิเคราะห์แนวความคิดและเหตุผลที่สนับสนุนวิธีการต่าง ๆ ของข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา สถาบันขอขอบคุณบุคคลทั้งสองเป็นอย่างมากสำหรับความรู้ที่ทรงคุณค่าที่ท่านได้ให้ไว้ในสาขาวิชาการวางแผนการศึกษาและข้อถกเถียงเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ



จากรัส ฮอลแลก

ผู้ช่วยผู้อำนวยการใหญ่องค์การยูเนสโก

ผู้อำนวยการสถาบันระหว่างประเทศด้านการวางแผนการศึกษา

ถ้อยแถลง

การกระจายอำนาจเป็นปรากฏการณ์ที่มีความสำคัญมากที่สุดอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการวางแผนการศึกษาในระยะ 15 ปีที่ผ่านมา ใครควรจะเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน ใครควรจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ คำถามเหล่านี้ได้กลายเป็นเป้าหมายของการถกเถียงกันอย่างจริงจัง ในบริบทปัจจุบันซึ่งมีความกดดันให้รัฐลดการใช้จ่ายลงและเพิ่มประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร การกระจายอำนาจได้กลายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในหลาย ๆ ประเทศ แม้กระทั่งในบรรดาประเทศที่ได้รับการพิจารณาว่ามีการรวบอำนาจอยู่ในส่วนกลางเป็นอย่างมาก

เหตุผลในการกระจายอำนาจมีหลายประการด้วยกัน ในบางกรณีก็เป็นปัญหาข้อหนึ่งเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประสิทธิผลในการบริหารและการปกครอง ในประเทศที่มีการบริหารแบบระบบราชการอย่างเข้มงวดและเชื่องช้า ในประเทศที่พิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับการโยกย้ายครู การจ่ายเงินเดือนให้แก่ครู การจัดซื้อและการแจกจ่ายอุปกรณ์และวัสดุ หรือการบำรุงรักษาอาคาร การกระจายอำนาจดูเหมือนจะเป็นวิธีการแก้ปัญหาได้ดี เนื่องจากในสภาพการกระจายอำนาจผู้บริหารจะสามารถวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ได้เร็วขึ้น และค้นหาคำตอบที่เหมาะสมได้มากขึ้น ในหลายกรณีการกระจายอำนาจเป็นผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการประชาธิปไตยด้านการเมือง

ประชาชนต้องการได้รับการปรึกษาหารือและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพวกเขาโดยตรง การกระจายอำนาจยังช่วยให้วิธีการตรวจสอบความรับผิดชอบมีความชัดเจนยิ่งขึ้นอีกด้วย มีเหตุผลอื่น ๆ อีกหลายประการที่อยู่เบื้องหลังความเคลื่อนไหวในการปฏิรูปการบริหารดังกล่าวนี้ รวมทั้งเป็นความต้องการของรัฐบาลต่าง ๆ ในการลดอำนาจของสหภาพครู แต่ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศพลังขับเคลื่อนที่สำคัญของการกระจายอำนาจอาจจะเป็นการค้นหาทรัพยากรใหม่ ๆ รัฐบาลกลางหลายประเทศได้ยกเลิกอำนาจการบริหารโรงเรียนที่ตนไม่สามารถให้งบประมาณสนับสนุนได้อีกต่อไป การกระจายอำนาจทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของทรัพยากรในระดับท้องถิ่นโดยกำหนดภาษีบังคับหรือการกำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมซึ่งไม่สามารถพบได้ในที่อื่นอีกแล้ว แม้ว่ารัฐบาลจะยังคงให้งบประมาณสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่ให้แก่การศึกษาโดยการจัดหาเงินไปให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาค แต่ก็คิดไว้ได้เลยว่าเงินทุนของรัฐที่มีจำนวนน้อยจะถูกนำมาใช้อย่างระมัดระวังมากขึ้น

การโต้แย้งเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของทรัพยากรได้เป็นสาเหตุของความห่วงใยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ภูมิภาคและชุมชนต่าง ๆ มีทรัพยากรมนุษย์และการเงินที่ไม่ทัดเทียมกัน ถ้าหากรัฐไม่ได้ชดเชยความไม่ทัดเทียมกันต่าง ๆ เหล่านี้โดยการจัดหาทรัพยากรและความช่วยเหลือทางด้านวิชาการที่จำเป็นแล้ว การกระจายอำนาจจะทำให้เกิดความแตกแยกอย่างร้ายแรง

ข้อถกเถียงนี้ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความคิดและปรัชญาได้เกิดขึ้นเป็นเวลาหลายปี อย่างไรก็ตาม ทุกคนควรยอมรับว่าไม่มีประเทศใดที่มีการรวมอำนาจอยู่ในส่วนกลางอย่าง

เบ็ดเสร็จ หรือเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ โดยความจริงแล้ว ประเด็นที่ต้องอภิปรายอยู่ที่การตัดสินใจว่าเรื่องใดควรจะมีการกระจายอำนาจ โรงเรียนจะต้องรับผิดชอบหรือรายงานผลต่อผู้ใด และบทบาทของรัฐที่เป็นกฎข้อบังคับจะเป็นอย่างไร การกระจายอำนาจมีหลากหลายวิธี และปัญหามีความสลับซับซ้อน พูดอย่างตรงๆ ก็คือ กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาหมายถึงการมอบอำนาจของผู้มีอำนาจจากระดับสูงไปสู่ระดับต่ำกว่า แต่ผู้มีอำนาจในระดับต่ำกว่าสามารถเป็นผู้บริหารอีกระดับหนึ่งในกระทรวงการศึกษา เช่น เป็นหน่วยงานการศึกษาในระดับจังหวัดหรือโรงเรียน โดยปกติกระบวนการนี้เรียกว่าการกระจายอำนาจ ซึ่งอาจเป็นคณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งในระดับภูมิภาคหรือชุมชน ซึ่งกล่าวได้เลยว่าเป็นผู้รับมอบอำนาจให้ทำแทน การกระจายอำนาจอาจหมายถึงการถ่ายโอนอำนาจให้แก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นการให้อำนาจในการบริหารแบบเอกชนมากกว่า ทำให้ผลที่ได้ไม่เหมือนเดิม

มีประเด็นที่ผ่านมาประเด็นหนึ่งในหนังสือชุดนี้ได้วิเคราะห์การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างละเอียด ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรที่เป็นมืออาชีพ ในที่นี้หมายถึงโรงเรียน ในขณะที่มีการวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในวิธีการที่แตกต่างกัน ผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ทั้งสองคน คือ ทอมัส เวลช์ และโนเอล แม็กกินน์ ยอมรับว่าพอใจการกระจายอำนาจให้แก่ผู้แทนของชุมชนมากกว่า ซึ่งพวกเขาเรียกว่าเป็นวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งสองท่านยังมองดูว่าควรจะต้องมีการตัดสินใจใหม่ในเรื่องใดบ้าง

มีคำถามอีกชุดหนึ่งที่ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจให้ความสนใจ ก็คือ มีเงื่อนไขอะไรบ้างที่ทำให้การดำเนินงานปฏิรูปการกระจายอำนาจ ประสบผลสำเร็จ บริบททางการเมืองข้อใดที่เหมาะสมกับการกระจายอำนาจประเภทใด และมีมาตรการอะไรบ้างที่ทำให้การกระจายอำนาจ ประสบผลสำเร็จ

ในหนังสือเล่มนี้ ทอมัส เวลช์ และโนเอล แม็กกินน์ วิเคราะห์งานเขียนจำนวนมากเกี่ยวกับหัวข้อนี้ และมีส่วนในแนวคิดที่มีความสำคัญอย่างมากในหนังสือชุดนี้ แต่งานเขียนของทั้งสองท่านนี้เป็นมากกว่าความรู้ที่ทันสมัย เพราะได้เพิ่มพูนความรู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อถกเถียงเรื่องการกระจายอำนาจอย่างมาก

จุดมุ่งหมายของสถาบันระหว่างประเทศด้านการวางแผนการศึกษานี้ก็คือเพื่อส่งเสริมให้มีการถกแถลงข้อโต้แย้งโดยการจัดการประชุมเพื่อสนับสนุนให้มีการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน การกระทำเช่นนี้ ก็เพราะนอกจากประโยชน์หลายประการที่จะได้รับจากการอภิปรายแบบเปิดแล้ว การตัดสินใจนั้นย่อมต้องอาศัยการชั่งน้ำหนักองค์ประกอบต่าง ๆ และข้อมูลหลายประเภทประกอบกัน หวังว่าหนังสือชุดนี้ซึ่งได้รวบรวมทัศนะต่าง ๆ ที่ชัดเจน จะทำให้นักวางแผน ผลการศึกษาได้รับความรู้พื้นฐานที่เหมาะสม และตรงกับความต้องการที่แตกต่างกันไป

ฟรังซัว เคลลอร์ดส์
บรรณาธิการร่วมทั่วไป

บทนำ: หนังสือเล่มนี้ว่าด้วยเรื่องอะไร

หนังสือเล่มนี้สรุปสิ่งที่ผู้เขียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์ของผู้อื่นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจตัดสินใจในระบบการศึกษาของรัฐ บทสรุปเหล่านี้มีพื้นฐานมาจากผลการศึกษาทดลองที่หลากหลายซึ่งได้ดำเนินการในหลายประเทศ ปัจจุบันมีความเป็นไปได้ที่จะระบุเงื่อนไขหรือสภาพที่มีการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจตัดสินใจทางการศึกษาที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ในด้านการกระจายอำนาจนั้นก็มีรูปแบบที่หลากหลาย และยังมียุทธวิธีในการดำเนินการที่แตกต่างกันไปอีกด้วย ในสถานการณ์ส่วนใหญ่แล้วการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจในบางเรื่องเท่านั้น และในบางสถานการณ์การกระจายอำนาจอาจจะไม่เหมาะสมเลยก็ได้ หนังสือเล่มนี้ได้กล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นทุกประเด็น

วัตถุประสงค์ของหนังสือเล่มนี้ก็คืออธิบายยุทธวิธีโดยทั่วไปสำหรับการกระจายอำนาจในระบบการศึกษา บทที่ 1 จะกล่าวถึงคำนิยามของการกระจายอำนาจ และในบทที่ 2 จนถึงบทที่ 4 จะอภิปรายถกเถียงในประเด็นคำถามหลัก ๆ เกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจ

บทที่ 2 เพราะเหตุใดจึงต้องมีการกระจายอำนาจ

คำถามนี้เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ และสามารถทำได้สำเร็จหรือไม่ในการปฏิรูปการกระจายอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ ดังที่จะได้กล่าวต่อไปนี้ คำถามข้อนี้ไม่ใช่เกี่ยวข้องเพียงแค่การตัดสินใจและผลที่ออกมาเท่านั้น แต่ยังกล่าวรวมไปถึงว่าใครควรจะทำหน้าที่

ตัดสินใจ และประโยชน์ที่ได้รับจากการตัดสินใจนั้น บทที่ 2 จะทบทวนเกี่ยวกับการปฏิรูปการกระจายอำนาจที่มีหลายรูปแบบ

บทที่ 3 การตัดสินใจในเรื่องใดควรจะได้รับ การเปลี่ยนแปลงใหม่

การศึกษามีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจต่างๆ มากมาย ในบทที่ 3 เป็นการอธิบายการตัดสินใจต่างๆ และเหตุผล รวมถึงเงื่อนไขการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจ เริ่มต้นด้วยการอธิบายว่าประเทศต่างๆ มีรูปแบบในการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจแตกต่างกันอย่างไร จากนั้นจึงแบ่งประเภทการตัดสินใจเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญที่สุดต่อกระบวนการศึกษา

บทที่ 4 เมื่อใดจึงเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดสำหรับเริ่มต้นการปฏิรูปการกระจายอำนาจ

ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับสภาพหรือเงื่อนไขต่างๆ ที่ต้องมีเพื่อให้การปฏิรูปนั้นประสบความสำเร็จ และเพื่อให้ตระหนักถึงวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงนั้น บทที่ 4 กล่าวถึงโครงการเบื้องต้นที่จะต้องระบุงค์กรต่างๆ ทางสังคมที่มีความสำคัญที่สุดในฐานะผู้ดำเนินการ และตำแหน่งที่องค์กรเหล่านั้นควรจะได้รับในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ รวมถึงความสามารถและศักยภาพในการดำเนินการ ซึ่งจะต้องมีอยู่ในระบบเพื่อให้การกระจายอำนาจนั้นบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้

การเปลี่ยนแปลงขององค์กรไม่ได้เกิดขึ้นเป็นเส้นตรงตามลำดับขั้น ดังนั้นเนื้อหาในหนังสือเล่มนี้บางครั้งไม่ได้เป็นลำดับตามคำถามสามข้อข้างต้น กรณีศึกษาบางกรณีนำมาแสดงไว้เพื่อให้เห็นเทคนิคและยุทธศาสตร์บางส่วนของ การดำเนินการเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จ (หรือความล้มเหลว) ที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้หมายความว่า

ว่าเป็นเรื่องชอบธรรมที่จะเสนอแนะ (ไม่เสนอแนะ) ให้นำความคิดนั้นไปใช้ การอธิบายกระบวนการและรายละเอียดของการดำเนินการอาจจะช่วยให้เราสามารถสร้างยุทธวิธีการดำเนินงานของตนเองได้

จุดเน้นอยู่ที่แนวคิดของ “ยุทธศาสตร์” ว่าเป็นกระบวนการปรับและเปลี่ยนนโยบายเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลง รวมทั้งข่าวสารและความเข้าใจที่ดีขึ้น โดยไม่มีสูตรสำเร็จที่ง่ายสำหรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นมีหลากหลายและบางครั้งก็อาจขัดแย้งกันเอง ระบบต่าง ๆ ไม่ใช่มีแต่การกระจายอำนาจเหมือนกันอันเห็นแก่ตัวแต่ในระบอบนั้นอาจมีทั้งการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจไปพร้อม ๆ กัน นโยบายบางเรื่องนั้นก็มีการโยกย้ายอำนาจในการตัดสินใจทั้งหมดไปให้กับองค์กรอื่น ในขณะเดียวกันนโยบายบางเรื่องก็เป็นการแบ่งปันอำนาจในการตัดสินใจไว้เท่านั้น กระบวนการต่าง ๆ ที่จะทำให้การโยกย้ายอำนาจเหล่านี้ได้รับความสำเร็จมีความซับซ้อนและแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

เนื้อหาในบทที่ 5 จบลงพร้อมกับข้อเสนอแนะสำหรับหลักการทั่ว ๆ ไปในการดำเนินการกระจายอำนาจ โดยให้คำจำกัดความหลักการเหล่านี้ซึ่งเป็นความคิดเห็นของผู้เขียนและไม่สามารถตรวจสอบจากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ได้

บทที่ 1

แนวคิดพื้นฐานและคำนิยาม

องค์กรทุก ๆ องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ถูกควบคุม (governed) กล่าวคือต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการตัดสินใจอันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ โครงสร้าง บุคลากร ลูกค้า และทรัพยากร คำว่า “องค์กร” (organization) นั้นรวมถึง รัฐบาล กระทรวงการศึกษา โรงเรียน สมาคมผู้ปกครองและครู และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้มีการนิยามคำว่าองค์กรไว้ว่าเป็นผู้ดำเนินการ ถึงแม้ว่าจะมีหลายกรณีที่เป็นเพียงบุคคลภายในองค์กรนั้นเป็นผู้ดำเนินการ ตัวอย่างเช่น ในองค์กรหนึ่งอาจมีผู้มีอำนาจเด็ดขาดเพียงคนเดียวหรือมีกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียวที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ในกรณีที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบจะแยกองค์กรที่มีระบบเผด็จการกับองค์กรที่มีระบบเป็นประชาธิปไตยออกจากกัน มิฉะนั้นแล้วคำว่าองค์กรก็จะถูกใช้ในการอ้างถึงกลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ ที่อาจได้รับอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษา

อำนาจในการตัดสินใจดังกล่าวหมายถึงอำนาจที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กร อำนาจในการตัดสินใจจะถูกมอบหมายโดยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำพิพากษาของศาล และกฎข้อบังคับ ที่ใช้กับตำแหน่งนั้นๆ (เช่น ผู้อำนวยการเขต) หรือคณะกรรมการการปกครอง (เช่น คณะกรรมการเขต) การตัดสินใจเหล่านี้อาจเรียกว่า

“กรอบ” (framework) เพราะในการตัดสินใจกรอบจะเป็นตัวกำหนดและวางรูปแบบการตัดสินใจและพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กร (OECD, Center for Education Research and Innovation, 1995) ทั้งนี้โดยไม่รวมถึงการตัดสินใจใดๆ ที่เกิดขึ้นทุกวันโดยครูใหญ่ ผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ประจำกระทรวง และบุคคลอื่นๆ ที่ดำเนินงานตามหน้าที่ของตน

การกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของผู้ที่มีหน้าที่ในการปกครอง การโยกย้ายอำนาจจากผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหนึ่ง หรือระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ในองค์กรทางการศึกษาตำแหน่งจะแสดงถึงอำนาจในการตัดสินใจ คำว่าแหล่งของอำนาจนั้นหมายถึงตำแหน่งหน้าที่ของงานหรือคณะกรรมการบริหาร (ตัวอย่างเช่น องค์กรในระดับท้องถิ่น) ในหนังสือเล่มนี้หน่วยงานที่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจ 4 แห่ง คือ รัฐบาลกลาง คณะกรรมการปกครองระดับจังหวัด รัฐ หรือภูมิภาค รัฐบาลท้องถิ่น หรือเทศบาล และโรงเรียน

ความสลับซับซ้อนของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจบ่อยครั้งมักจะถูกนิยามว่าเป็นการโยกย้ายอำนาจในการตัดสินใจ 4 ระดับ คือ การกระจายกำลัง (deconcentration) การให้เป็นตัวแทน (delegation) การมอบอำนาจหน้าที่ให้กระทำแทน (devolution) และการแปรรูปให้เป็นเอกชน (privatization) (Rondinelli et al., 1984) ถึงแม้มีรูปแบบการดำเนินงานที่หลากหลายก็จริง แต่คำนิยามทั้ง 4 ข้อนี้ก็เริ่มจุดเริ่มต้นที่ดีในการอภิปราย

หรือ ดังที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่าการปฏิรูปแบบการกระจายกำลัง เป็นการแผ่อำนาจของส่วนกลางโดยจะไม่มีการโยกย้ายอำนาจไปสู่ฝ่ายอื่น ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐบาลจัดตั้งสำนักงานดำเนินการทดสอบ ในจังหวัดที่สำคัญ ๆ ของประเทศ ก็เป็นการลดอำนาจการตัดสินใจในเมืองหลวง การปฏิรูปแบบการกระจายกำลังเป็นเพียงการเคลื่อนย้ายอำนาจเพื่อการดำเนินงานตามกฎหมายระเบียบแต่ไม่ใช่เป็นการสร้างกฎระเบียบขึ้นใหม่

ในบางประเทศได้แต่งตั้งผู้แทนของรัฐมนตรีให้มีอำนาจจัดการศึกษาแก่ประชาชนในแต่ละเขตหรือแต่ละจังหวัด การดำเนินการเช่นนี้ถือเป็นขั้นแรกในการปฏิรูปการกระจายอำนาจในประเทศเม็กซิโก ซึ่งได้เริ่มดำเนินการใน ค.ศ. 1979 คณะผู้แทนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล ได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจด้านการศึกษาที่สำคัญของแต่ละเขต คณะผู้แทนเหล่านี้จะปรึกษากับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็ยังคงขึ้นตรงกับรัฐมนตรี

การมอบหมายหน้าที่ให้กระทำแทน (devolution) หมายถึง การมอบหมายบางสิ่งบางอย่างให้แก่องค์กรกลับไปทำ คำ ๆ นี้มักจะถูกใช้โดยผู้ที่เรียกร้องให้มีการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานการปกครองในท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น จังหวัดหรือองค์การบริหารในท้องถิ่น

ความหลากหลายของชื่อที่เรียกและยุทธวิธีต่าง ๆ ที่อธิบายว่าเหตุใดการประเมินผลนโยบายของการกระจายอำนาจจึงมักจะให้ผลที่ขัดแย้งกัน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศต่าง ๆ อาจจะทดลองนโยบายที่เหมือนกัน แต่มีวัตถุประสงค์ ความสามารถในการดำเนินการ และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบที่แตกต่างกัน เพราะฉะนั้นจึงไม่มีวิธีการใดที่จะสามารถดำเนินการได้เหมาะสมกับทุก ๆ เรื่อง

การปฏิรูปการกระจายอำนาจส่วนใหญ่ไม่สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ เนื่องจากผู้ปฏิรูปคิดเอาเองว่าคนอื่นมีความเข้าใจการกระจายอำนาจทุกวิธีเหมือนตน และมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกับตน ในการหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดเหล่านี้จึงต้องมีการทบทวนถึงวิธีต่าง ๆ ในการดำเนินการกระจายอำนาจก่อนที่จะปฏิบัติจริง

ภาพลักษณ์ของการกระจายอำนาจ

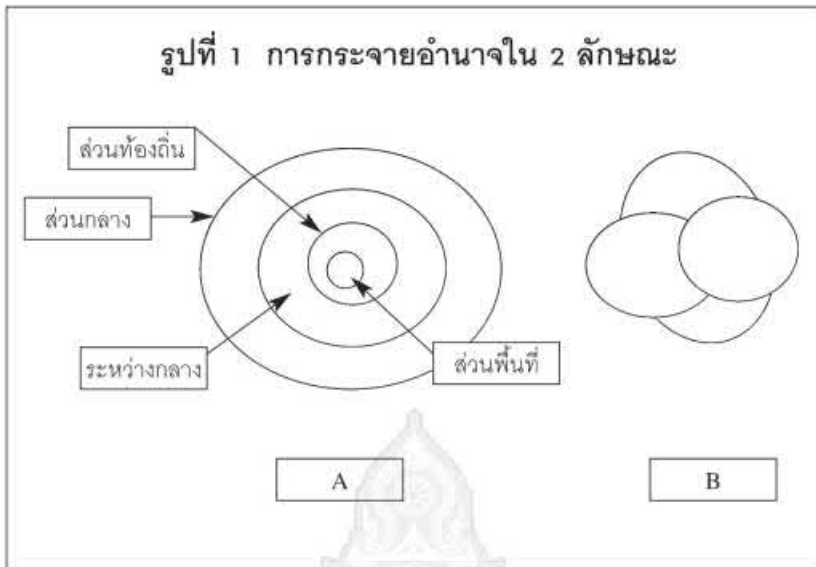
คำว่า “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) หมายถึง การทำให้สิ่งที่รวมตัวกันอยู่กระจายออกไปรอบ ๆ จุด ๆ หนึ่ง คำเปรียบเทียบกับที่ใช้ในการอธิบายการกระจายในลักษณะนี้ก็คือ พีระมิด (pyramid) องค์กรส่วนใหญ่ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนมักให้ความสำคัญกับผู้นำหรือผู้ที่ถูกกำหนดให้ใช้อำนาจในการตัดสินใจแทนสมาชิกขององค์กรใหญ่ ๆ ในหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชนมักมีโครงสร้างองค์กรในลักษณะเป็นขั้นบันได กล่าวคือ มีอำนาจในการตัดสินใจเป็นระดับชั้นหลาย ๆ ชั้น การตัดสินใจที่เกิดขึ้นในระดับสูงจะส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมากกว่าการตัดสินใจในระดับล่าง แผนผังโดยรวมขององค์กรจะแสดงให้เห็นถึงสิ่งเหล่านี้ ตำแหน่งหนึ่งที่อยู่สูงสุดคือรัฐมนตรีจะบริหารงานกับอธิบดีจำนวน 2 คน หรือมากกว่า และระดับอธิบดีก็จะทำงานกับผู้อำนวยการกอง จำนวน 2 คน หรือมากกว่า ซึ่งผู้อำนวยการกองเหล่านี้จะทำหน้าที่บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาอีกประมาณ 2 คนหรือมากกว่า การกระจายอำนาจเป็นการโยกย้ายอำนาจในการตัดสินใจจากจุดสูงสุดของพีระมิดลงมายังฐานของพีระมิด

ภาพลักษณ์ของรูปแบบการจัดองค์กรในลักษณะนี้ ก็คือเป็นรูปปลาหมึกตัวหนึ่งซึ่งมีกลางลำตัวใหญ่ แขนและหนวดยื่นออกไปรอบ ๆ หนวดมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตของปลาหมึก เพราะใช้หาอาหาร หนีจากอันตราย และต่อสู้กับศัตรู งานถูกสร้างขึ้นโดยหนวดซึ่งเป็นระบบ เปรียบได้กับครูที่สอนในห้องเรียน แต่ส่วนกลางเป็นผู้ที่ใช้อำนาจตัดสินใจในทุกเรื่อง

ในรูปที่ 1 แสดงให้เห็นถึงภาพลักษณ์ของการกระจายอำนาจขอบเขตของวงกลมแต่ละวง แสดงถึงอำนาจในการตัดสินใจของวงกลมวงนั้น แต่ความเป็นหน่วยที่สมบูรณ์นั้นมีวงกลมอื่นร่วมด้วยวงกลมเหล่านี้อาจอยู่ในลักษณะของการมีจุดศูนย์กลางร่วมกัน (ดูภาพ A) หรือวงกลมที่เหลื่อมซ้อนกัน (ดูภาพ B) ภาพเหล่านี้เสนอแนะให้เห็นถึงแนวคิดวิธีต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจ

ในการอุปมาอุปไมยแต่ละครั้งก็จะมีแนวคิดลักษณะพื้นฐานเดียวกันนั่นคือ การกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับการกระจายสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกไป มีการเพิ่มพื้นที่ว่างระหว่างส่วนประกอบต่าง ๆ หรือบางทีเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ไม่เข้มแข็ง การกระจายตัวและพื้นที่ว่างจะก่อให้เกิดการพัฒนาความเป็นเอกภาพหรือความหลากหลาย การกระจายอำนาจโดยตัวมันเองจะทำให้เกิดระบบที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันน้อยลง ส่วนต่าง ๆ ของระบบจะมีความเหมือนกันน้อยลงซึ่งเพิ่มความยากลำบากในการสื่อสารและการบูรณาการ คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้จะได้กล่าวไว้ใน 4 บทสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้

รูปที่ 1 การกระจายอำนาจใน 2 ลักษณะ



องค์กรทั้งภาครัฐบาลและเอกชนจะมีความแตกต่างกันในเรื่องของการให้อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง หรือที่ระดับการตัดสินใจสูงสุดในองค์กรบริษัทใหญ่ ๆ บางแห่งจะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทั้งหมดที่สำนักงานใหญ่ ในขณะที่บางบริษัทให้อำนาจตัดสินใจแก่ผู้จัดการของบริษัทสาขา ตัวอย่างเช่น บาทหลวงในนิกายโรมันคาทอลิกนั้นอยู่ภายใต้การดูแลของบิชอป (bishop) ซึ่งบิชอปก็จะอยู่ภายใต้การดูแลของสันตปาปา (Pope) อีกทีหนึ่ง ในทางตรงกันข้าม บาทหลวงในนิกายแบบทีสต์ จะถูกจ้างหรือถูกเลิกจ้างโดยคณะกรรมการโบสถ์ บาทหลวงนิกายโรมันคาทอลิกมีแนวปฏิบัติและความเชื่อเหมือนกันมากกว่าบาทหลวงในนิกายแบบทีสต์ โบสถ์ในนิกายโรมันคาทอลิกจึงมีลักษณะของการรวมอำนาจมากกว่าโบสถ์ของแบบทีสต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศต่าง ๆ มีการรวมอำนาจในสำนักงานในระดับที่แตกต่างกัน ในบางประเทศการตัดสินใจที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษามักดำเนินการโดยกระทรวงการศึกษาของประเทศนั้น ในขณะที่บางประเทศ เขตหรือหน่วยงานท้องถิ่นจะเป็นผู้ตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่ อย่างน้อยที่สุดเท่าที่ปรากฏในเอกสาร โรงเรียนในประเทศที่ใช้ระบบการรวมอำนาจในส่วนกลางมีแนวโน้มว่าเนื้อหาที่สอนมีความเหมือนกันมากกว่าโรงเรียนในประเทศที่ใช้ระบบการกระจายอำนาจ

ความยุ่งยากนี้เป็นผลเกิดจากการดำเนินงานที่แตกต่างกันของกลุ่มผู้ดำเนินการซึ่งเสมือนเป็นผู้แสดงทางสังคม ซึ่งพยายามควบคุมการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เฉพาะของตน การกระจายอำนาจทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เปลี่ยนแปลง และสามารถทำให้ระบบการศึกษาเปลี่ยนแปลงไปได้ด้วย



บทที่ 2

เพราะเหตุใดจึงต้องกระจายอำนาจ

แผนงานของการกระจายอำนาจส่วนมากเป็นการแสวงหาความเปลี่ยนแปลงหรือการแบ่งปันผลประโยชน์ทางการศึกษาในรูปแบบใหม่ ซึ่งมีอยู่มากมายและมีความหลากหลายตามธรรมชาติ “การศึกษา” ในฐานะเป็นการดำเนินงานของระบบการศึกษามีหน้าที่มากกว่าการสอนเด็กให้รู้จักอ่านและเขียน ประพจน์ตนเป็นคนมีศีลธรรมและเป็นพลเมืองดี และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การทำให้เด็กเปลี่ยนแปลงเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดการศึกษาสำหรับคนส่วนใหญ่ แต่การดำเนินงานของระบบการศึกษามีผลอื่น ๆ ที่มีคุณค่า หลักสูตร และเนื้อหาทางการเรียนการสอนในโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งที่ทำให้เกิดค่านิยมสำหรับคนทั่วไปว่าผู้ที่ “มีการศึกษา” ควรจะรู้อะไรบ้าง และเขาหรือเธอควรจะพูดภาษาอะไรได้บ้าง ความสำเร็จทางการศึกษาเป็นตัวชี้วัดสถานภาพทางสังคมที่สำคัญประการหนึ่ง และการศึกษาเป็นส่วนสำคัญในการดำรงไว้ซึ่งสถานภาพและความแตกต่างกันทางวัฒนธรรมในสังคมและในระหว่างสังคมต่าง ๆ ระบบการศึกษาเป็น “อุตสาหกรรม” ขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศ เพราะก่อให้เกิดการจ้างงานและใช้จ่ายงบประมาณประจำปีเป็นจำนวนมาก การจ้างงานและค่าใช้จ่าย (ตัวอย่างเช่น เกี่ยวกับการสร้างโรงเรียน) เป็นส่วนที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการสนับสนุนทางการเมือง

การศึกษามีวัตถุประสงค์เหล่านี้มานานพอสมควรแล้ว และแม้เมื่อเริ่มมีการรวมอำนาจในส่วนกลางขึ้น การศึกษาก็ยังมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวอยู่ ส่วนใหญ่การให้อำนาจส่วนกลางในการจัดการศึกษาเป็นความพยายามอย่างหนึ่งในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนจำนวนมากขึ้น และเพื่อให้การศึกษามีคุณภาพมากขึ้น การตรวจสอบเหตุผลความเป็นมาของการสร้างอำนาจควบคุมด้านการศึกษาไว้ในส่วนกลางช่วยให้เข้าใจในความกระตือรือร้นให้มีการกระจายอำนาจในโอกาสต่อมา และความตื่นตัวให้เกิดการกระจายอำนาจมาน้อยเพียงใดที่สามารถจะเป็นความจริงในที่สุดได้

เพราะเหตุใดการจัดการศึกษาจึงให้อำนาจบริหารจัดการแก่ส่วนกลาง

การศึกษาในยุคแรกสุด ดำเนินการในรูปแบบของการฝึกหัดหรือการเรียนรู้จากการปฏิบัติและมีครูแต่ละคนควบคุมการเรียนการสอนในระยะต่อมาชุมชนได้ทำหน้าที่ควบคุมการจัดการศึกษาโดยให้แต่ละชุมชนดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของตน การสอนในยุคแรก ๆ จัดโดยครูหรือโดยบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากองค์กรทางศาสนาหรือพลเรือนตามความเชื่อหรือระดับการศึกษาของพวกที่เลือก โดยที่บุคคลเหล่านี้ไม่ได้เป็นครูที่ผ่านการฝึกอบรมเหมือนครูในปัจจุบัน แม้ว่าเป็นเช่นนั้นก็ตามแต่ระบบการศึกษาเหล่านี้มีประสิทธิภาพในการสอนทักษะขั้นพื้นฐาน ตัวอย่างเช่น ในนครรัฐต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันคือประเทศอิตาลีมีประชากรจำนวนมากที่รู้หนังสือ อีกนัยหนึ่งครูทั้งหลายแม้ว่าจะอยู่ในเมืองเดียวกันก็ตาม แต่แทบจะไม่ได้กำหนดค่านิยมและข้อเท็จจริงร่วมกันเลย

การขยายการศึกษาทั่วโลกในศตวรรษที่ 19 และ 20 เกิดขึ้นพร้อมกันกับการพัฒนาประเทศต่าง ๆ ที่เข้มแข็ง ซึ่งต้องการให้เนื้อหาและกระบวนการจัดการเรียนการสอนมีมาตรฐาน เป็นความจริงที่แหล่งซึ่งรับผิดชอบด้านการจัดการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ยังมีความแตกต่างกัน ในบางประเทศการรับผิดชอบดูแลการศึกษาในระยะแรกดำเนินการโดยชุมชนขนาดเล็กหรือองค์การบริหารในท้องถิ่น ในประเทศอื่น ๆ การดูแลรับผิดชอบเป็นไปในระดับรัฐ จังหวัด หรือระดับชาติในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่รัฐบาลเป็นผู้บริหารโรงเรียน ในขณะนี้มีเพียง 2-3 ประเทศ ที่รัฐบาลควบคุมโรงเรียนซึ่งบริหารโดยกลุ่มที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐบาลหรือเอกชน อย่างไรก็ตาม ในทุกกรณีรัฐบาลมักมีอำนาจควบคุมการจัดการศึกษาซึ่งก่อนหน้านี้บริหารงานโดยกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐ กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ในที่สุดการควบคุมการจัดการศึกษาจะลงเอยแบบการให้ส่วนกลางมีอำนาจในการบริหารมากกว่าที่เคยเป็นมาก่อน

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงชนบทเป็นเมือง

การรวมอำนาจบริหารการศึกษาดำเนินไปพร้อม ๆ กับการเจริญเติบโตของประชากรและการเปลี่ยนชนบทเป็นเมือง (urbanization) เมื่อเมืองใหญ่ ๆ มีความเจริญมากขึ้นทำให้ต้องสร้างโรงเรียนขนาดใหญ่ที่สามารถเปิดสอนวิชาต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ขึ้น ตลาดวิชาขนาดใหญ่และเทคโนโลยีการพิมพ์ที่ได้รับการปรับปรุงทำให้ต้นทุนของหนังสือที่ใช้เรียนในหลักสูตรปกติมีราคาต่ำลง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมและหน่วยงานอื่น ๆ จำเป็นต้องอาศัยความรู้และทักษะ

ที่สอนในโรงเรียนและลดอัตราการว่างงานของกลุ่มเยาวชนลง ลัทธิชาตินิยมและการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจระหว่างชาติต่างๆ ทำให้การศึกษาแก่ประชาชนมีความสำคัญมากขึ้น การพัฒนาสิ่งเหล่านี้ทั้งหมดเป็นสาเหตุของการรวมอำนาจควบคุมการจัดการศึกษาไว้ที่ส่วนกลาง

นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องเป็นผู้รับภาระด้านการเงินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขยายการจัดการศึกษา ในบางกรณีรัฐบาล (ระดับชาติ รัฐ และท้องถิ่น) ใช้ภาษีเพื่อเป็นทุนในการบริหารโรงเรียนของรัฐบาล ในกรณีอื่นๆ (และบางครั้งในประเทศเดียวกัน) รายได้จากภาษีถูกนำมาใช้เพื่อซื้อบริการทางการศึกษาจากเอกชน (แต่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์) มี 2-3 ประเทศ ที่รัฐบาลเป็นผู้สร้างความต้องการทางการศึกษาอย่างสูงให้แก่ประชาชน (ตัวอย่างเช่น กำหนดให้ผู้สมัครเข้าทำงานของรัฐต้องมีประกาศนียบัตร) และให้ประชาชนให้การสนับสนุนด้านการเงิน “อย่างสมัครใจ” แก่โรงเรียนรัฐบาลและเอกชน ประเทศต่าง ๆ ที่รัฐบาลไม่ได้ลงทุนเพื่อการศึกษามากพอจะเกิดความล่าช้าในการขยายจำนวนนักเรียนที่เข้าโรงเรียน

การศึกษาที่ได้รับการปรับปรุง คุณภาพขึ้นผลโดยตรงจากเนื้อหาและการจัดการศึกษาที่เป็นมาตรฐาน การมีมาตรฐานซึ่งเกิดขึ้นจากการกำหนดโดยรัฐบาลว่าวัตถุประสงค์ในการเรียนอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการ โรงเรียนสามารถสอนอะไรได้บ้าง ใครที่โรงเรียนสามารถสอนได้บ้าง ใครสามารถสอนได้บ้าง การสอนจะเกิดขึ้นที่ใด และโรงเรียนจะได้รับเงินสำหรับการดำเนินการอย่างไร ในประเทศต่าง ๆ ส่วนมากรัฐบาลมักอาศัย “ผู้ตรวจ” หรือ “ศึกษานิเทศก์” เพื่อประกันการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับของส่วนกลาง

ประเทศต่าง ๆ ที่ไม่สามารถมีการนิเทศติดตามผลที่มีประสิทธิภาพ มักมีจำนวนผู้เข้าเรียนและคุณภาพของการศึกษาในระดับต่ำ การที่ส่วนกลางมีอำนาจบริหารจัดการจะช่วยลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระดับท้องถิ่นได้

ในบางกรณี โรงเรียน “ทั่วไป” โรงเรียน “ของรัฐ” หรือโรงเรียน “ที่สร้างโดยงบประมาณของประเทศ” เข้าไปแทนที่โรงเรียนที่บริหารงานโดยเอกชนที่มีจำนวนน้อยแต่มีคุณภาพดี อย่างไรก็ตาม สาธารณูปโภคและการเงินจากรัฐบาลทำให้การจัดการศึกษามีคุณภาพเป็นประโยชน์แก่เด็กจำนวนมากขึ้น ในประเทศต่าง ๆ ที่รัฐบาลลงทุนอย่างมากในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน ทำให้คุณภาพของการศึกษาดีขึ้น และการให้บริการมีคุณภาพใกล้เคียงกันกับการจัดการศึกษาที่ผ่านมา โดยสถาบันการศึกษาเอกชนซึ่งจัดให้แก่ประชาชนจำนวนน้อยเท่านั้น

ผลกระทบของการให้เหตุผลโดยใช้หลักวิทยาศาสตร์

กฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน ในกรณีต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักใช้เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ในการพิจารณาตัดสิน ในบางกรณีการวิจัยเชิงทดลองได้ให้เนื้อหาของหลักสูตรและวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด ในกรณีอื่น ๆ การให้เหตุผลโดยใช้หลักวิทยาศาสตร์เป็นแหล่งที่มาของกฎข้อบังคับต่าง ๆ ความสำคัญของวิทยาศาสตร์ในการจัดตั้งระบบการศึกษาของชาติ ทำให้เกิดการค้นคว้าหาความรู้และกฎเกณฑ์ “ทั่วไป” วิทยาศาสตร์ทำให้นั่นใจความรู้และกฎเกณฑ์ที่ได้ค้นพบนี้ ซึ่งเมื่อนำไปประยุกต์ใช้โดยยึดตามข้อเท็จจริงก็จะทำให้เกิดผลทางบวกในทุกสถานการณ์

การคิดหาเหตุผลแบบวิทยาศาสตร์ไม่เพียงแต่เพิ่มองค์ความรู้ที่จะนำไปใช้สอน แต่ยังช่วยเพิ่มความรู้ในแง่ที่ว่าคนเราจะเรียนรู้ได้อย่างไร และจะมีวิธีการบริหารโรงเรียนอย่างไรเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ นักวิจัยได้เปรียบเทียบในประเทศต่าง ๆ เพื่อติดตามดูว่าจะจัดการศึกษาอย่างไรจึงจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด วิธีการต่าง ๆ ที่นำมาใช้มาจากการวิจัยเกี่ยวกับการจัดองค์กรประเภทอื่น ๆ ประมาณทศวรรษที่ 2 ของศตวรรษที่ 20 การศึกษาได้รับการจัดตามหลักการอันเดียวกันของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ซึ่งบริษัทห้างร้านขนาดใหญ่ได้นำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้ด้วย หลักการของการมีมาตรฐานที่ใช้ในการปฏิบัติอุตสาหกรรมจนเป็นผลสำเร็จนั้นได้นำมาใช้ในการจัดการศึกษา การคิดหาเหตุผลแบบวิทยาศาสตร์เป็นแนวคิดที่ให้การรับรองการปฏิบัติที่ดีที่สุดในโรงเรียนทุกแห่งต้องปฏิบัติตาม

การเป็นมาตรฐานและการบริหารแบบระบบราชการเป็นโครงสร้างการบริหารขององค์กรทางการศึกษา

มีผู้คิดว่าการทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ง่ายที่สุดในระบบการบริหารซึ่งมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจเพียงองค์กรเดียว กล่าวคือ อยู่ในการกำกับดูแลของระบบที่มีการรวบอำนาจเข้าไปในส่วนกลาง เพื่อให้ได้คุณภาพและประสิทธิภาพสูงขึ้น ระบบการบริหารการศึกษาได้ถูกกำหนดให้มีลักษณะให้อำนาจในการบริหารแก่ส่วนกลางมากยิ่งขึ้น การตัดสินใจในเรื่องหลัก ๆ กระทำโดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจซึ่งมีจำนวนน้อย ตัวอย่างเช่น ห้องถิ่นที่ทำหน้าที่บริหารโรงเรียนบริหารจัดการด้วยตนเองในประเทศสหรัฐอเมริกา มีจำนวนลดน้อยลง จากจำนวนมากกว่า 200,000 แห่ง ก่อน

ค.ศ. 1850 เหลือประมาณ 30,000 แห่ง ใน ค.ศ. 1930 รัฐบาลแห่งชาติในละตินอเมริกา ซึ่งมีความกระตือรือร้นจะขยายการศึกษา ได้ตั้งภาระหน้าที่นี้ไปจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

ในหลายประเทศการบริหารและการดำเนินงานด้านการศึกษามักมอบหมายให้องค์กรของรัฐบาลแห่งหนึ่งเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ซึ่งมักเป็นกระทรวงการศึกษา กระทรวงนี้ซึ่งเหมือนกับองค์กรของรัฐบาลแห่งอื่น ๆ และเหมือนกับบริษัทห้างร้านที่มีความทันสมัยมากที่สุด มี “การบริหารแบบระบบราชการ” ปัจจุบันคำนี้ซึ่งมักถูกนำมาใช้ในความหมายที่เลวร้าย หมายถึงทุกอย่างที่ผิดพลาดที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลของเรา ซึ่งแต่เดิมนำคำนี้ถูกนำมาใช้ เพื่ออธิบายความสำเร็จที่ประทับใจของหน่วยงานทางอุตสาหกรรมที่ทันสมัย ความสำเร็จเหล่านี้ต้องอาศัยองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

รวบรวมวัสดุและคนงานให้อยู่ในสถานที่ที่ใดที่หนึ่งเพื่ออำนวยความสะดวกในการควบคุมและการบูรณาการ

แบ่งแรงงานในองค์การออกเป็น “ตำแหน่งต่าง ๆ” โดยกำหนดให้แต่ละตำแหน่งมีภารกิจและกิจกรรมในจำนวนที่จำกัด ซึ่งจะช่วยลดการพึ่งพาช่างฝีมือที่มีความชำนาญสูงลง

กำหนดภารกิจเป็นลายลักษณ์อักษรและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่ผู้ครอบครองตำแหน่งต้องปฏิบัติ โดยสามารถอธิบายได้ว่าแต่ละตำแหน่งต้องการรับสมัครบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการ

จัดประชุมอบรมผู้รับตำแหน่งคนใหม่เพื่อให้มีความสามารถในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ การฝึกอบรมทำให้ภารกิจที่กำหนดไว้สามารถดำเนินการได้ค่อนข้างสะดวก

นิเทศ แนะนำ และฝึกอบรมผู้รับตำแหน่งใหม่อีกครั้งหนึ่ง

เพื่อมั่นใจว่าสามารถรักษาคุณภาพของการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี การกำหนดมาตรฐานทำให้งานการนิเทศแนะนำมีความสะดวกยิ่งขึ้น

ติดตามควบคุมคุณภาพของผลผลิตขั้นสุดท้ายและแก้ไข การแบ่งแรงงานและการกำหนดภารกิจเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาให้มีคุณภาพในระดับสูง

ในการจัดการศึกษา การบริหารแบบระบบราชการหมายถึง ต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

สร้างสถานที่พิเศษเพื่อให้มีการเรียนเกิดขึ้น

แบ่งจุดมุ่งหมายของการเรียนเป็นระดับชั้นต่าง ๆ โดยให้ เป็นไปตามระดับอายุของผู้เรียน

กำหนดเนื้อหาเฉพาะที่จะให้เรียนและขั้นตอนในการสอน เนื้อหานี้สำหรับนักเรียนในแต่ละระดับชั้น

จัดอบรมครูอย่างเป็นทางการในด้านเนื้อหาและวิธีสอน

นิเทศแนะนำการปฏิบัติงานของครูและผู้เรียน

จัดให้มีการสอบไล่ตอนปลายปีของระดับชั้นต่าง ๆ เพื่อ พิจารณาตัดสินระดับของการเรียนรู้

การจัดการศึกษาในลักษณะนี้ทำให้มีสินค้าคุณภาพสูงใน ราคาต้นทุนต่ำ ซึ่งสามารถให้การศึกษาแก่เด็กจำนวนมากได้

ในการจัดการศึกษาก็จะเหมือนกับในภาคอุตสาหกรรม การ ไม่ปฏิบัติตามหลักการเบื้องต้นขององค์กรที่มีการบริหารแบบระบบ ราชการส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพต่ำและผลผลิตที่ได้มีคุณภาพลดลง เมื่อเด็กไม่ได้เข้าโรงเรียนที่ดีและขาดสื่อการเรียนที่มีคุณภาพ มีครูที่ ไม่ได้รับการฝึกอบรมที่ดี และการนิเทศแนะนำไม่เพียงพอสำหรับ แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการฝึกอบรม ทำให้การเรียนการสอนได้รับ

ความเสียหาย การบังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานกำหนด หมายถึงว่า มีนักเรียนจำนวนน้อยลงที่เรียนจบ (เด็กจำนวนมากไม่สามารถอ่านหนังสือออกได้ สอบตก และในที่สุดเลิกเรียนเลย) ถ้าไม่มีการบังคับ ให้จัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดจะทำให้ระดับความรู้ ของผู้ที่จบการศึกษาต่ำลง ในสถานการณ์ที่ทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ประสิทธิภาพต่ำหมายความว่า มีเด็กจำนวนน้อยเท่านั้นที่สามารถได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพในระดับที่เป็นที่ยอมรับได้

ความสำคัญของเรื่องนี้คือ เพื่อเตือนพวกเราว่าสิ่งที่เรา ประสบผลสำเร็จทุกวันนี้ส่วนใหญ่คือการใช้มาตรการโดยการให้ส่วน กลางมีอำนาจบริหารจัดการศึกษา ถ้าสิ่งที่เราประสบผลสำเร็จเกิดขึ้น จากการกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันแล้ว เราจะอธิบายได้อย่างไร ว่าทำไมทั่วโลกจึงเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจ

เหตุผลที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจ

มีปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ที่อธิบายถึงความสนใจอย่าง ท่วมท้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจซึ่งเริ่มต้นประมาณ ค.ศ. 1970

ประการแรก การโต้แย้งกันเกี่ยวกับเศรษฐกิจและการเมือง ของทศวรรษ 1970 และ 1980 ส่งผลให้เกิดการแตกแยกทางความคิด ของนักเศรษฐศาสตร์ตะวันตกกลุ่มเคนนีเซียน (Keynesian consensus) ซึ่งขอให้อำนาจปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สภาพที่ คล้ายกันนี้เกิดขึ้นในประเทศรัสเซียและยุโรปตะวันออก ผลที่ตามมา ก็คือมีการกำหนดบทบาทของรัฐบาลกลางใหม่โดยลดบทบาทลง พร้อมกับเพิ่มบทบาทของการตลาดมากยิ่งขึ้น

โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและการคลังทำให้รัฐบาลกลางอ่อนแอลง ประการแรก องค์กรต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมดูแลของประเทศได้ลดอำนาจในการปกครองของประเทศลง อีกประการหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงที่มุ่งไปสู่การตัดสินใจที่อาศัยการตลาดเป็นฐานทำให้กลุ่มคนในพื้นที่ที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งทำให้รัฐบาลมีความยากลำบากในการชั่งเงินทุนเพื่อจัดโปรแกรมทางสังคมต่าง ๆ แรงสนับสนุนการกระจายอำนาจมาจากการกำหนดบทบาทขององค์กรเอกชนที่ชัดเจนขึ้น และการสนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งองค์กรเอกชน ดังนั้นจึงเกิดกระบวนการค้นคว้าใหม่ด้านเศรษฐกิจและการเมืองขึ้น

ในขณะเดียวกัน ระบบการศึกษาที่จัดขึ้นทั่วโลกได้ทวีรับจำนวนผู้เข้าเรียนเพิ่มขึ้นเป็น 2 และ 3 เท่า ครูและนักเรียนที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นทำให้การบริหารงานแบบระบบราชการที่มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเกิดความตึงเครียดและยากที่จะดำรงคุณภาพไว้เหมือนเดิมได้ ความไม่พอใจของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นส่งผลกดดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนและถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจให้แก่กลุ่มคนในพื้นที่

ประการสุดท้าย เทคโนโลยีด้านข้อมูลและการสื่อสารใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นทำให้สามารถควบคุมระบบการศึกษาที่มีการบริหารแบบการกระจายอำนาจได้เป็นผลสำเร็จ กระบวนการค้นคว้าใหม่ของการบริหารที่ให้ความสนใจแก่ผลผลิตมากกว่าปัจจัยป้อนเข้า ทำให้ความสามารถในการตัดสินใจในพื้นที่ที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น

สิ่งเหล่านี้และเหตุผลอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในการกระจายอำนาจ ได้นำเสนอไว้ในวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

วัตถุประสงค์ต่อไปนี้ของการกระจายอำนาจได้มาจากการตรวจสอบการปฏิรูปในหลาย ๆ แห่ง การกระจายอำนาจได้เกิดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

เพื่อปรับปรุงการจัดการศึกษาให้ดีขึ้นโดยตรง โดยวิธีการต่อไปนี้

- เพิ่มจำนวนปัจจัยตัวป้อนเข้าในการจัดการเรียนการสอน
- ปรับปรุงคุณภาพของปัจจัยตัวป้อนเข้าในการจัดการเรียนการสอน
- เพิ่มความสัมพันธ์ของโปรแกรมการเรียนวิชาต่าง ๆ หรือปรับเนื้อหาในโปรแกรมการเรียนให้ตรงกับความต้องการของคนในพื้นที่
- เพิ่มนวัตกรรมเข้าไปในโปรแกรมการเรียน
- เพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้เรียนมากขึ้น
- ลดความไม่เสมอภาคในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ
- เพิ่มพูนผลลัพธ์การเรียนรู้

เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของระบบการศึกษาที่จัดขึ้นดังตัวอย่างต่อไปนี้

- เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร
- เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร
- จัดโปรแกรมการเรียนให้ตรงกับความต้องการของนายจ้างเพิ่มขึ้น

- เพิ่มการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาหรือนวัตกรรมต่าง ๆ (ซึ่งจะก่อผลให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพ)

เพื่อเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาและจำนวนเงินที่หาได้สำหรับการจัดการศึกษา โดยวิธีการดังตัวอย่างต่อไปนี้

- เพิ่มจำนวนเงินทั้งหมดที่ใช้จ่ายในการจัดการศึกษา
- เปลี่ยนแหล่งของเงินทุนจากกลุ่มทางสังคมกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่ง (แทนที่จะเป็นภายในระดับต่างๆ ของรัฐ)

เพื่อให้ประโยชน์แก่รัฐบาลเป็นอันดับแรกโดยวิธีการต่อไปนี้

- ช่วยขจัดปัญหาด้านการเมืองที่เกิดขึ้นภายนอกให้แก่รัฐบาลกลาง
- ช่วยขจัดปัญหาและความยุ่งยากเกี่ยวกับการบริหารแบบระบบราชการภายในของรัฐบาลกลาง
- ช่วยแบ่งเบาภาระด้านการเงินให้กับรัฐบาลกลาง (รวมถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดเก็บภาษีและรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น)
- ทำให้รัฐบาลกลางเป็นองค์กรที่ชอบด้วยกฎหมายและการเมืองมากยิ่งขึ้น
- ลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระดับชาติ

เพื่อให้ประโยชน์แก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นอันดับแรก โดยวิธีการต่อไปนี้

- เพิ่มงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาที่มีอยู่แก่รัฐบาลท้องถิ่น

- เพิ่มศักยภาพของรัฐบาลท้องถิ่น
- ปรับปรุงการตอบสนองของรัฐบาลกลางต่อความต้องการของรัฐบาลท้องถิ่น
- กระจายอำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งโดยลดบทบาทของผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางลง แต่ให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้น

วัตถุประสงค์เหล่านี้สามารถแบ่งประเภทได้ด้วยวิธีอื่นๆ มีแผนงานหนึ่งที่ได้นำมาใช้บ่อย ซึ่งได้แบ่งแยกวัตถุประสงค์เหล่านี้ออกมาชัดเจน ดังนี้

ก. แรงจูงใจด้านการเมือง---ในประเทศส่วนใหญ่ของโลก มีความกระตือรือร้นที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องของส่วนรวม โดยกลุ่มบุคคลต่างๆ ซึ่งอ้างว่าได้ถูกกีดกันจากสิทธินี้

ข. แรงจูงใจด้านการเงิน---รัฐบาลกลางไม่ได้หรือไม่สามารถจัดหาแหล่งการเงินเพื่อสนองความต้องการในการจัดการเรียนการสอน

ค. แรงจูงใจด้านประสิทธิภาพ---มีการโต้ตอบอย่างฉับพลันว่าการให้ท้องถิ่นได้ตัดสินใจเองมากขึ้น จะเป็นการลดต้นทุนการผลิตของผลผลิตต่อหน่วยลง

มีความเป็นไปได้ที่การปฏิรูปการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาที่นำเสนอนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้นั้นเกิดความสนใจไปจากการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ข้ออื่นๆ นั่นคือไม่มีการเปลี่ยนแปลงโดยตรงที่คาดหวังเกิดขึ้น นอกเสียจากการเปลี่ยนแปลงในการกำกับดูแลการศึกษา

การปฏิรูปการกระจายอำนาจส่วนใหญ่ดำเนินไปเพื่อวัตถุประสงค์เหล่านี้ไม่มากนักน้อย ปัญหาอันเกิดจากความซับซ้อนเช่นนี้

ทำให้ต้องคำนึงถึงยุทธวิธีที่จะดำเนินการเป็นสำคัญ เนื่องจากยุทธวิธีบางอย่างไม่สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ทุกข้อได้ดีเท่ากัน ตัวอย่างเช่น วิธีการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพกับวิธีการที่ใช้ในการเพิ่มสมรรถนะของรัฐบาลท้องถิ่นอาจจะไม่สอดคล้องกันตลอดเสมอไป กระทรวงในส่วนกลางอาจจะเต็มใจเสียสละประสิทธิภาพบางอย่างในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ถ้าคิดว่าเป็นตอนหลังรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความสามารถมากกว่าจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น การปฏิรูปที่ต้องการสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ 2 ข้อ ที่เป็นคู่แข่งกันอย่างเต็มที่นั้นจำเป็นต้องใช้ความสามารถเป็นพิเศษเพื่อจะพิชิตความยุ่งยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามปกติของการทำงานในลักษณะนี้

ข้อเสนอต่าง ๆ ของการกระจายอำนาจโดยปกติมักทำให้บุคคลและกลุ่มคนต่าง ๆ ที่ได้ประโยชน์จากระบบกำกับดูแลการศึกษาในปัจจุบันเกิดความเกรงกลัว ความน่ากลัวนี้อาจจะเป็นความจริงหรือเป็นเพียงความรู้สึกที่เกิดขึ้นเองก็ได้ แต่ถ้าข้อเสนอ นั้นทำให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงอย่างหนักหน่วง โอกาสที่จะประสบผลสำเร็จก็ลดน้อยลง อาจจะเป็นไปได้ที่จะสร้างยุทธศาสตร์ที่ทำให้เป้าหมายของกระทรวงประสบผลสำเร็จโดยไม่ให้กระทบกระเทือนเป้าหมายอื่น ความสนใจต่อเป้าหมายอื่น ๆ สามารถก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประโยชน์อันจะนำไปสู่การพัฒนายุทธศาสตร์ที่ไม่เคยเจตนิยวใจมาก่อนว่ามีอยู่

ใครควรจะเป็นผู้ควบคุมการจัดการศึกษา

การร้องเรียนเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ส่วนกลางตัดสินใจด้านการจัดการศึกษามากเกินไป รวมเอาการวิพากษ์วิจารณ์ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจในปัจจุบันเข้าไปด้วย การกระจายอำนาจเป็นการปรับเปลี่ยนอำนาจจากผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจบางคนให้แก่ผู้อื่น ในการพิจารณาว่าใครเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติดีที่สุดสำหรับทำหน้าที่ตัดสินใจด้านการศึกษา นั้น สามารถแบ่งออกเป็นแนวคิดที่สำคัญในการพิจารณาได้ 3 ข้อ ดังนี้

1. มีความชอบธรรมทางการเมือง
2. มีความเชี่ยวชาญแบบมืออาชีพ
3. มีความสามารถในการตลาด

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างแนวคิดต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายที่จะสั่งการ การมีอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายเหล่านี้เป็นเรื่องทางอุดมการณ์ที่ยึดถือในเรื่องคุณธรรมและความเชื่อที่ยังไม่ได้ผ่านการพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยเหตุนี้ เป็นเรื่องของอุดมการณ์ แนวคิดของการกระจายอำนาจเหล่านี้จึงมักไม่ค่อยมีการกล่าวถึงในการโต้แย้งทั่ว ๆ ไป แต่เป็นการถกปัญหาเกี่ยวกับวิธีการตัดสินใจทางด้านวิชาการแต่เพียงอย่างเดียวมากกว่า การปฏิรูปบางครั้งจึงมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น และทำให้เกิดผลที่ขัดกับความสนใจของผู้เสนอให้มีการปฏิรูป การปฏิรูปที่สอดคล้องกับเหตุผลที่ใช้ในการพิจารณาผู้ที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดในการตัดสินใจทั้ง 3 ข้อ มีระดับและประเภทของประสิทธิภาพที่แตกต่างกัน

การอภิปรายที่ตามมาประกอบด้วย การให้คำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวคิดแต่ละข้อเกี่ยวข้องกับกลุ่มของผู้ปฏิบัติงานด้านสังคมที่ได้รับมอบอำนาจให้จัดการศึกษา การเปรียบเทียบแนวคิดนี้กับแนวคิดอีก 2 ข้อ การอภิปรายเกี่ยวกับระดับที่อำนาจในการตัดสินใจเกิดขึ้น การทบทวนเกี่ยวกับคุณสมบัติต่าง ๆ ในการบริหาร และการอภิปรายเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อการที่ผู้บริหารมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

1. ความชอบธรรมทางการเมือง

ในแนวคิดนี้ตำแหน่งในการกำกับดูแลการจัดการศึกษาจะเป็นของบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาโดยกระบวนการทางการเมืองที่ยอมให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้แสดงความเห็นชอบแล้วเลือกเข้ามา กระบวนการคัดเลือกมักเป็นกระบวนการที่มีความขัดแย้ง ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกไม่จำเป็นต้องเป็น “ผู้เชี่ยวชาญ” ในด้านการศึกษา หรือการกำกับดูแลงานของรัฐ อำนาจเกิดขึ้นในตำแหน่งโดยธรรมชาติ ไม่ได้เป็นลักษณะพิเศษของผู้ที่ครองตำแหน่ง การปฏิบัติงานถูกต้องหรือชอบธรรมเพราะอำนาจ ไม่ใช่เพราะว่าการกระทำนั้นสอดคล้องกับความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ

ข้อเสนอที่ให้มีการกระจายอำนาจซึ่งเกิดจากความต้องการให้เกิดความชอบธรรมทางการเมือง โดยทั่วไปเชื่อมโยงกับการเรียกร้องเพื่อให้มีประชาธิปไตยเหมือนกับเมื่อโรงเรียนหรือระบบการศึกษาที่มีชุมชนควบคุมโดยตรง (ระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และชาติ) หรือถูกผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งควบคุม ซึ่งเป็นลักษณะเดียวที่ประเทศ

สหรัฐอเมริกาได้ใช้จัดการศึกษาของตนและเป็นรูปแบบที่ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ได้นำไปใช้ปฏิรูปการศึกษาของตนเมื่อไม่นานมานี้ ในระบบการศึกษาของประเทศเหล่านี้ สมาชิกในชุมชนมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาทุกด้าน รวมทั้งหลักสูตร (แต่ยกเว้นเรื่องวิธีการสอน) ครูโดยอาชีพถูกจ้างและเลิกจ้างโดยสมาชิกของชุมชนที่ได้รับการเลือกโดยทางการเมืองประเทศอื่นๆ ตัวอย่างเช่น โคโลัมเบีย เอลซัลวาดอร์ และสหราชอาณาจักร ได้จำกัดการควบคุมของชุมชนในบางเรื่อง ตัวอย่างเช่น การสงวนสิทธิ์ให้แก่ครูอาชีพในการควบคุมหลักสูตร

ความชอบธรรมทางการเมืองและหลักวิชาการแบบมีอาชีพ

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างหลักเกณฑ์ของความชอบธรรมทางการเมืองและหลักวิชาการแบบมีอาชีพสำหรับการกระจายอำนาจไม่ได้อยู่ที่ว่ารัฐบาลนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ แต่ขึ้นอยู่กับว่าอำนาจรัฐนั้นทำโดยผู้เชี่ยวชาญหรือโดยลัทธิทางการเมือง บางประเทศแม้จะมีความเป็นประชาธิปไตยสูงและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูง (เช่น ประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย) ก็ได้มอบอำนาจการควบคุมโรงเรียนให้แก่ นักการศึกษา มีอาชีพซึ่งมีความพอใจอย่างมากในบทบาทที่มีอิสระนั้น (OECD, Centre for Educational Research and Innovation, 1995) ในประเทศอื่นๆ (เช่น ในมลรัฐและเมืองบางแห่งของสหรัฐอเมริกา) การปฏิรูปเกิดขึ้นเพื่อต้องการลดอำนาจควบคุมของนักศึกษามีอาชีพ โดยการให้อำนาจแก่ชุมชนในท้องถิ่นแทน (Lewis and Nakagawa, 1995)

การกระจายอำนาจทุกรูปแบบไม่ได้ทำให้เกิดประชาธิปไตยทางการเมืองมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงอำนาจในการควบคุมจากกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่นหรือแม้แต่ให้แก่โรงเรียน ทำให้ครูใหญ่หรือครูมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้นโดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้นแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหราชอาณาจักร การปฏิรูปแทตเชอร์ (the 'Thatcher' reform) ได้เปลี่ยนแปลงอำนาจในการควบคุมการบริหารโรงเรียนจากเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นให้แก่โรงเรียนซึ่งผู้ที่มีอำนาจควบคุมบริหารโรงเรียนได้แก่ครูใหญ่นั้นเอง (Whitty and Seddon, 1994)

ข้อเสนอที่ให้เปลี่ยนแปลงอำนาจในการควบคุมการจัดการศึกษาจากนักการศึกษามืออาชีพไปยังผู้มีตำแหน่งทางการเมืองแสดงให้เห็นว่าประชาชนขาดความเชื่อมั่นในตัวของนักการศึกษามืออาชีพ เท่าที่ประเทศต่าง ๆ 2 - 3 ประเทศมีประสบการณ์มาก่อนเกี่ยวกับการใช้ผู้ที่ไม่ใช่มืออาชีพมาควบคุมดูแลการศึกษานั้น นับว่าการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้เป็นการหนีความล้มเหลวมากกว่าจะเปลี่ยนเพื่อไปสู่สิ่งที่พิสูจน์แล้วว่าได้ดี

อำนาจถูกถ่ายโอนไปสู่ระดับใด

ในประเทศละตินอเมริกา การปฏิรูปที่มีความชอบธรรมทางการเมืองได้ถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านการบริหารให้แก่รัฐและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (municipal government) รัฐต่างๆ ในประเทศอาร์เจนตินาและเม็กซิโกได้รับมอบอำนาจในการควบคุมการจัด

การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ส่วนประเทศบราซิล และโคลัมเบียแบ่งปันอำนาจในการควบคุมการจัดการศึกษาระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งในระดับรัฐและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งในระดับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในประเทศโคลัมเบีย รัฐเป็นผู้จ้างและจ่ายเงินเดือนให้แก่ครู ส่วนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ของโรงเรียน โดยที่นายกเทศมนตรีและสภาที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจในการควบคุม ในประเทศกานาสมัชชาระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านการตัดสินใจต่าง ๆ ให้แก่ผู้อำนวยการการศึกษาในระดับท้องถิ่น ประเทศออสเตรเลียและอิสราเอลได้จัดให้มีสภาที่ได้รับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเป็นองค์กรที่กำกับดูแลการศึกษา

ผลกระทบที่มีต่อการบริหาร

การปฏิรูปที่ใช้หลักการความชอบธรรมทางการเมืองหลายครั้ง ได้สร้างหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลขึ้นในระดับโรงเรียน ในเมืองชิคาโก (มีนักเรียนจำนวน 450,000 คน) ผู้ปกครองและผู้ที่อาศัยในเมืองนี้มีอำนาจควบคุมคณะครูในโรงเรียนในพื้นที่ สภาโรงเรียนทำหน้าที่บริหารโรงเรียน ซึ่งแต่ละโรงเรียนมีสมาชิกของสภาโรงเรียน 10 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น ประกอบด้วยผู้ปกครอง 6 คน ครู 2 คน และสมาชิกในชุมชน 2 คน และครูใหญ่อีก 1 คน สภาโรงเรียนสามารถจ้างและเลิกจ้างครูใหญ่และครู และเป็นผู้คัดเลือกหลักสูตร ลงโทษทางวินัย และจัดตารางเรียน โรงเรียนได้รับการ

จัดสรรงบประมาณตามจำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียนและมีอิสระในการพิจารณาว่าจะใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับนี้อย่างไรบ้าง

ในประเทศนิวซีแลนด์โรงเรียนแต่ละแห่งบริหารโดยคณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของชุมชนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ คณะกรรมการโรงเรียนเป็นผู้จ้างและเลิกจ้างครูใหญ่และครูผู้สอน แต่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดเงินเดือนของครู คณะกรรมการโรงเรียนเป็นผู้เลือกใช้หรือพัฒนาหลักสูตรขึ้นมาเอง (ภายใต้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ระดับชาติ) กำหนดภาษาที่ใช้สอน เลือกหรือพัฒนาสื่อที่ใช้ในการสอน รวมทั้งตำราเรียนและการใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง การวัดผลสัมฤทธิ์และการประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน ดำเนินการโดยกระทรวงการศึกษา รวมทั้งการออกใบอนุญาตในการจัดตั้งโรงเรียนทั้งหมด คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจอย่างเต็มที่ในวิธีการบริหารโรงเรียน แต่กระทรวงมีสิทธิ์เข้าไปจัดการ ถ้าการดำเนินงานนั้นไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียน (Perris, 1998)

ใน ค.ศ. 1991 ประเทศนิการากัวได้เริ่มจัดตั้งสภาเพื่อกำกับดูแลในโรงเรียนของรัฐขึ้นในโรงเรียนทุกแห่ง สมาชิกของสภาประกอบด้วยครูใหญ่ ครู ผู้ปกครองและนักเรียน จำนวนของสมาชิกไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียน โรงเรียนแห่งหนึ่งที่มีนักเรียนน้อยกว่า 500 คน จะมีสมาชิกของสภา จำนวน 9 คน ซึ่งประกอบด้วยครูใหญ่ ครู 1 คนที่ได้รับการคัดเลือกจากสภาครู (Teachers' Council) ผู้ปกครอง 5 คน และนักเรียน 2 คน (นักเรียน 1 คน ได้รับเลือกโดยเพื่อนนักเรียนและนักเรียนอีก 1 คน ผู้ปกครองเป็นผู้คัดเลือก) กระทรวงยังคงมีอำนาจควบคุมหลักสูตรและการออกประกาศนียบัตร

ให้แก่ครู แต่โรงเรียนยังคงมีอิสระในการจ้างและเลิกจ้างทั้งครูใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน กำหนดตารางสอน วิธีการสอน ตำราเรียน ค่าบริการที่ให้ผู้ปกครองจ่ายตามความสมัครใจ และการจัดทำและการบริหารงบประมาณของโรงเรียน

การปฏิรูปบางครั้งเป็นรูปแบบที่มีการผสมผสานกันระหว่างแบบผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพและแบบความชอบธรรมทางการเมือง ตัวอย่างเช่น ในมลรัฐเคนทักกีของประเทศสหรัฐอเมริกา สภาโรงเรียนที่ได้รับการเลือกตั้งประกอบด้วยครู 3 คน ครูใหญ่ 1 คน และผู้ปกครอง 2 คน ที่ได้รับเลือกจากชุมชน ในกรณีส่วนมากครูมักเป็นผู้ชนะในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการแบ่งปันอำนาจกัน ผู้ปกครองมักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในด้านงบประมาณและการสอน

ความสำเร็จของการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานในระบบที่เป็นความชอบธรรมทางการเมืองขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารโรงเรียน (ในระดับท้องถิ่นและระดับโรงเรียน) ในการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ชุมชนหลายแห่งประกอบด้วยคนหลายเชื้อชาติ ถ้าชุมชนกลุ่มหนึ่งสามารถมีอิทธิพลเหนือคณะกรรมการหรือสภาโรงเรียนแห่งหนึ่งโดยตัดกลุ่มอื่น ๆ ออกไปจะทำให้การบริหารโรงเรียนขาดคุณลักษณะของความเป็นประชาธิปไตย การพิจารณาตัดสินใจจะใช้ข้อคิดเห็นของชุมชนใดซึ่งต้องแข่งขันกันเข้ามามีบทบาทในการบริหารโรงเรียนนั้น กลายเป็นภารกิจที่สำคัญของผู้บริหาร (Rugh and Bossert, 1998) ทั้งนี้บทบาทของครูใหญ่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้เชื่อมโยงสื่อสารกับส่วนกลางเป็นนักพัฒนาชุมชนแทน

การมีส่วนร่วมของชุมชนในระบบที่การเมืองมีอำนาจควบคุมโรงเรียน

การปฏิรูปเหล่านี้ทั้งหมดขึ้นอยู่กับข้อเสนอที่ว่าบุคคลที่ไม่ได้เป็นมืออาชีพทางการศึกษามีความสามารถบริหารโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติการปฏิรูปทุกครั้งดำเนินการด้วยความระมัดระวัง มีการขยายอำนาจให้แก่ชุมชนที่ละเล็กละน้อยตามที่ชุมชนต้องการ และตามความสามารถในการบริหาร การปฏิรูปบางครั้งเป็นการวางแผนให้ชุมชนได้มีโอกาสเรียนรู้ว่าจะบริหารได้อย่างไร เช่นตัวอย่างในประเทศนิวซีแลนด์

“ณ เวลานั้น ประชาชนจำนวน 20,000 คน (ส่วนใหญ่เป็นผู้ปกครอง) จะเรียนรู้วิธีการกำหนดนโยบายการบริหารสินทรัพย์ บุคลากร การเงิน และหลักสูตร...” และเพื่อ “สร้างสภาพแวดล้อมในการเรียนรู้อย่างแท้จริงในศูนย์เด็กเล็ก โรงเรียน และสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ” (O’ Rourke in Perris, 1998)

การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนคือการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการตัดสินใจตั้งแต่ขั้นที่ว่าผู้ประกอบวิชาชีพคนใดมีความรู้พิเศษอย่างจำกัด ไปจนถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญของความเชี่ยวชาญแบบมืออาชีพ การปฏิรูปที่มีความชอบธรรมทางการเมืองหลายครั้ง (เช่นในประเทศโคลัมเบีย) เริ่มต้นโดยการถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบด้านอาคารสถานที่ก่อน ขั้นต่อไปเป็นการถ่ายโอนอำนาจในการบริหารงบประมาณ (ซึ่งตามปกติแล้วผู้เป็นมืออาชีพในท้องถิ่นไม่เคยมีอำนาจในการควบคุมในเรื่องนี้มาก่อน)

ขั้นต่อไปคือการถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำงบประมาณซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเกี่ยวกับจำนวนและประเภทของบุคลากร

ที่จะจ้างและเกี่ยวกับอำนาจในการจ้างและการเลิกจ้าง ในประเทศ เอลซัลวาดอร์ สมาคมผู้ปกครองในโรงเรียนของโปรแกรม EDUCO ได้รับการยินยอมให้เป็นผู้จ้างครู (จากรายชื่อของผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐบาลกลางกำหนด) และสามารถปฏิเสธการต่อสัญญาว่าจ้าง ในตอนปลายปีการศึกษา วัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของนโยบายนี้คือเพื่อให้ครูเข้าสอนในชั้นเรียนเพิ่มมากขึ้น (World Bank, 1994)

การควบคุมดูแลของชุมชนในระดับสุดท้ายคือการตัดสินใจเกี่ยวกับหลักสูตร เป็นเวลานานมาแล้วที่รัฐบาลกลางของประเทศต่าง ๆ เกือบทุกประเทศที่กระจายอำนาจโดยใช้ระบบความชอบธรรมทางการเมืองยังมีอำนาจควบคุมเนื้อหาหลักสูตร ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์การเรียนรู้ที่หน่วยงานในท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากมีความห่วงใยในด้านที่ต้องการให้การศึกษาช่วยเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเช่นนี้ตรงกันข้ามกับคำกล่าวข้างต้น เนื่องจากยังไม่มีระบบการตรวจสอบที่รัฐบาลกลางเสนอมาเพื่อประเมินว่าโรงเรียนต่าง ๆ สามารถผลิตประชากรที่มีความซื่อสัตย์หรือเสริมสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวในระดับชาติได้หรือไม่

ครูผู้สอนมีเรื่องที่กังวลใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ใช้ระบบความชอบธรรมทางการเมืองต่างจากรัฐบาลกลาง ในระดับท้องถิ่นครูมักต่อต้านการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของชุมชนในการตัดสินใจด้านการจ้างและการเลิกจ้างครู ความกังวลใจที่แสดงออกมาก็คือครูจะตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากผู้ปกครองและนักการเมืองนั่นเอง ในกรณีส่วนใหญ่สหภาพครูได้ต่อสู้กับชุมชนเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณและเงินเดือน

ในระดับกระทรวงนักการศึกษามืออาชีพต่อต้านการควบคุมหลักสูตรและอุปกรณ์การสอนโดยผู้ที่มีได้เป็นมืออาชีพ

สรุป

การปฏิรูปที่ใช้ระบบความชอบธรรมทางการเมืองเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในรัฐที่มีความเข้มแข็ง นั่นคือในสังคมที่มีการแบ่งปันอำนาจให้แก่ชุมชนในท้องถิ่นโดยไม่ทำให้รัฐบาลกลางสั่นคลอน สังคมเหล่านี้ประสบผลสำเร็จในการสร้างความเที่ยงธรรมในระดับสูงต่อภูมิภาคชนชั้น เชื้อชาติ และกลุ่มที่นับถือศาสนาต่างๆ สังคมที่มีการผสมผสานกันเป็นอย่างดี ซึ่งมีระบบการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมืองและทางสังคมจะสามารถยอมรับความแตกต่างได้ในระดับสูงที่สุด รัฐบาลกลางไม่กระทบกระเทือนเมื่อชุมชนในท้องถิ่นสร้างระบบการศึกษาที่มีเนื้อหาและแนวปฏิบัติที่มีความแตกต่างไปจากของเดิม ซึ่งนักการศึกษามืออาชีพได้เลือกไว้ สิ่งที่มีความสำคัญมากกว่านั้น (สำหรับรัฐบาลทุกระดับ) ก็คือชุมชนตั้งใจแน่วแน่ที่จะใช้วิธีการที่สงบเพื่อไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งกับชุมชนอื่นๆ ความมุงหวังในระยะยาวคือเพื่อให้ชุมชนทำงานด้วยกัน อันจะนำไปสู่ระบบที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่ยอมรับนับถือความแตกต่างระหว่างชุมชนต่าง ๆ

2. มีความชำนาญแบบมืออาชีพ

แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลในรูปแบบนี้คือการมอบหมายอำนาจที่สำคัญให้แก่ผู้ที่มีความรู้ด้านวิชาการที่เชี่ยวชาญที่สุดเกี่ยวกับวิธีบริหารจัดการระบบการศึกษา ความรู้ที่สำคัญก็คือจะ

ทำอะไรและทำได้อย่างไร แทนที่จะทำเพียงการติดตามผลที่ได้รับเมื่อตอนจบ ความรู้ที่ใช้ได้ผลและแน่นอน กล่าวคือ มีคำตอบที่ดีที่สุด สำหรับคำถามทุกข้อซึ่งเป็นข้อสรุปที่ดีที่สุดสำหรับปัญหาแต่ละข้อ ความรู้ที่เป็นความเชี่ยวชาญเกิดขึ้นจากหลักการทางวิทยาศาสตร์ การศึกษาเฉพาะทางหรือการฝึกอบรมทำให้ผู้รับมีคุณสมบัติเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเหมือนกับเป็นผู้เชี่ยวชาญคนหนึ่ง

แน่นอนที่ผู้มีอำนาจที่เป็นผู้เชี่ยวชาญมักตกอยู่ภายใต้การควบคุมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามในหลายประเทศเมื่อผู้เชี่ยวชาญได้รับการแต่งตั้งให้ไปทำงานในสำนักงาน ก็จะปฏิบัติงานโดยอิสระค่อนข้างมาก เช่น ในประเทศต่าง ๆ ที่มีข้าราชการประจำ (เช่น ประเทศอินเดีย ฝรั่งเศส หรือสหรัฐอเมริกา) เมื่อบุคคลเริ่มเข้ารับราชการเขาจะเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองเกือบจะสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม แม้ในประเทศต่าง ๆ ที่ไม่มีข้าราชการประจำ การใช้อำนาจอาจจะมีขอบขั้วเนื่องจากหัวหน้าสำนักงานการเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ ตัวอย่างเช่น หน่วยงานการศึกษาในระดับจังหวัดในประเทศอาร์เจนตินา จะประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเพราะได้รับการฝึกฝนทางวิชาชีพมา ไม่ใช่เพราะบุคคลเหล่านั้นเป็นตัวแทนขององค์กรทางการเมือง

แนวคิดเกี่ยวกับความชำนาญแบบมืออาชีพเป็นวิธีการพื้นฐานมากที่สุดสำหรับนำมาใช้พิจารณาด้านการกำกับดูแลการศึกษา เกือบทุกหนแห่งจะพบว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดหากละหน้าที่ดำเนินกิจกรรมทางการศึกษาให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพ บุคคลที่ได้รับการฝึกอบรมเฉพาะด้าน ผู้ที่มีทักษะและความรู้ ส่วนผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญอาจจะให้คำ

ปรึกษาได้เป็นบางโอกาส แต่จุดมุ่งหมายของการปรึกษาหารือนี้มักเป็นเรื่องที่ทำให้ระบบกำกับดูแลเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยผู้ประกอบวิชาชีพถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ที่มีแนวคิดในเรื่องนี้ได้แย้งว่าการศึกษาควรเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง และการตัดสินใจต่างๆ ควรขึ้นอยู่กับงานวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย งานที่สำคัญของการบริหารคือการประกันว่าการดำเนินงานด้านนโยบายและกฎข้อบังคับที่ได้ตัดสินใจแล้วสำเร็จลงได้โดยใช้ความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ

การกำกับดูแลการศึกษาในรูปแบบนี้ได้แพร่หลายไปมากจนกระทั่งสันนิษฐานได้ว่าเป็นสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีเดียวที่ระบบการศึกษาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในหลายประเทศระบบนี้เป็นรูปแบบเดียวที่รัฐมีประสบการณ์ในด้านการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน การศึกษามีความหมายเหมือนกับกระทรวงการศึกษา เจ้าหน้าที่หน่วยงานการศึกษาในท้องถิ่น ศึกษาในเทศก์หรือผู้ตรวจสอบ ครูใหญ่ และครูผู้สอนที่ได้รับการฝึกอบรมในสถาบันเฉพาะทาง แม้จะมีการท้าทายเรื่องการกำกับดูแลการศึกษาโดยนักการศึกษา แต่ก็มีข้อโต้แย้งที่สำคัญจากนักเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับประเด็นที่ว่าคนกลุ่มใดมีความเชี่ยวชาญมากกว่า ไม่ใช่ประเด็นที่ว่าพวกมืออาชีพควรจะเป็นผู้ควบคุมการจัดการศึกษาหรือไม่

ระดับที่อำนาจจะถูกถ่ายโอน

การปฏิรูปการกระจายอำนาจจากแนวคิดที่ใช้ความเชี่ยวชาญแบบมืออาชีพมีความแตกต่างกันไปตามระดับของระบบการศึกษาที่มี

การถ่ายโอนอำนาจ ในหลายประเทศขั้นตอนแรกของการปฏิรูปก็คือ การถ่ายโอนอำนาจจากผู้เชี่ยวชาญในรัฐบาลกลางให้แก่ผู้เชี่ยวชาญ ในหน่วยงานปกครองระดับรัฐหรือจังหวัด ตัวอย่างเช่น การกระจายอำนาจในประเทศอาร์เจนตินาหมายถึงการจัดตั้งกระทรวงการศึกษาของแต่ละจังหวัดใน 24 จังหวัดทั่วประเทศ โดยกระทรวงแต่ละแห่งได้รับมอบหมายภารกิจเหมือนกันซึ่งถูกสั่งการโดยกระทรวงแห่งชาติ นี่เป็นการกระจายอำนาจแบบขยายดินแดน อำนาจถูกกระจายไปตามเขตภูมิศาสตร์

ในบางประเทศได้ถ่ายโอนอำนาจให้แก่หน่วยงานที่เล็กที่สุดในระบบซึ่งคือโรงเรียน การปฏิรูปประเภทนี้เรียกว่าการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) การบริหารในระดับโรงเรียนมักเกิดขึ้นในการปฏิรูปที่โรงเรียนต่าง ๆ แข่งขันกันเพื่อให้ได้รับทรัพยากรและนักเรียน ตัวอย่างในขั้นตอนนี้จะได้กล่าวถึงอีกครั้งหนึ่งในตอนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในด้านการตลาด

ภายใต้แนวคิดของความเชี่ยวชาญแบบมืออาชีพ การปฏิรูปที่เปลี่ยนแปลงไปขึ้นอยู่กับว่ามีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ครูใหญ่แต่เพียงผู้เดียวหรือไม่ (เรียกว่าการควบคุมด้านการบริหาร) ครูผู้สอนได้รับการถ่ายโอนอำนาจด้วยหรือไม่ (เรียกว่าการควบคุมด้านวิชาชีพ (Murphy and Beck, 1995) และระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน

ปฏิกิริยาของครูผู้สอนที่มีต่อข้อเสนอสำหรับการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานขึ้นอยู่กับว่าการบริหารแบบนี้มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมตัดสินใจของพวกเขาอย่างไร ถ้าครูเชื่อว่าการปฏิรูปอาจจะเพิ่มอำนาจของครูใหญ่ในเรื่องที่เกี่ยวกับครูผู้สอน พวกเขาอาจจะต่อต้านการปฏิรูปนั้น (เหมือนกับในประเทศฝรั่งเศส) ในประเทศอื่น ๆ ครู

(และสหภาพครู) มองเห็นว่าการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวทางหนึ่งที่รับรองว่าพวกเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับโรงเรียน

ตัวอย่างเช่นในเขตโรงเรียนแห่งหนึ่งของเมืองลอสแอนเจลิส (Los Angeles Unified School District) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (มีนักเรียนประมาณ 700,000 คน) สหภาพครูประสบผลสำเร็จในการนำการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการต่อรองกับคณะกรรมการโรงเรียน ทำให้ปัจจุบันนี้โรงเรียนสามารถเลือกสภาผู้นำที่รับผิดชอบในการพัฒนาผู้ร่วมงาน กำหนดวินัยของนักเรียน การจัดตารางสอนและทุนที่เป็นงบประมาณท้องถิ่น ผู้ปกครองเป็นสมาชิกของสภาแต่ประธานสภาคือครูใหญ่และมีตัวแทนของสหภาพครูเป็นสมาชิกอยู่ด้วย ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานบางแบบได้รับการสนับสนุนจากสหภาพของครูแห่งชาติ 2 แห่ง ในเมืองสำคัญๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา

การปฏิรูปการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานบางครั้งตั้งใจแบ่งปันอำนาจให้แก่สมาชิกของชุมชน (เช่น ผู้ปกครอง นายจ้าง สหภาพสมาคมทางการเมือง และองค์กรศาสนา) แต่ท้ายที่สุดก็ให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องที่สำคัญทั้งหมดโดยบ่อยครั้งผู้ที่ทำหน้าที่นี้คือครูใหญ่นั้นเอง ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศศรีลังกา (Govinda, 1997)

อำนาจของครูใหญ่เพิ่มมากขึ้นด้วยเหตุผล 2 ประการ ประการแรกมีรายงานจากระบบที่ดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าครูเหน็ดเหนื่อยกับภาระของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตัวอย่างเช่น ในประเทศสเปน การต่อต้านการมีส่วนร่วมมีสูงมากจนกระทั่งครูผู้สอนทั้งหลายปฏิเสธโอกาสที่จะให้ผู้ร่วมงานเลือกตนขึ้นมาเป็นครูใหญ่ แม้ว่าพวกเขาสนับสนุนการเป็นสมาชิกในสภาโรงเรียน

ก็ตาม (Hanson, 1995) ในกรณีอื่น ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ภายนอก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในระดับสูง) มองหาบุคคลคนหนึ่ง (ครูใหญ่) ให้มาเป็นผู้รับผิดชอบการตัดสินใจต่าง ๆ บางครั้งรัฐบาลกลางถอดถอนอำนาจการควบคุมจากครูไปให้แก่ครูใหญ่ ดังปรากฏในรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย (Pascoe and Pascoe, 1998)

ผลกระทบที่มีต่อการบริหาร

ผลกระทบของการปฏิรูปประเภทนี้ที่มีต่อการบริหารส่วนใหญ่ ขึ้นอยู่กับรางวัลที่เสนอเพื่อให้โรงเรียนเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรภายนอก ในการประเมินการปฏิบัติงานของโรงเรียน และยืนยันให้โรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานนั้น บางประเทศใช้แบบทดสอบจากภายนอกเพื่อกระตุ้นให้ฝ่ายนิเทศเอาใจใส่ต่อโรงเรียนที่มีคุณภาพการเรียนการสอนต่ำ ตัวอย่างเช่น ในประเทศไทยมีครูใหญ่หลายคนละอายใจจนต้องยื่นใบลาออก หลังจากที่กระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลางระบุว่าโรงเรียนของตนมีคะแนนผลการทดสอบในระดับต่ำ ส่วนผู้ที่ยังคงอยู่ในตำแหน่ง ได้รับการฝึกอบรมเป็นพิเศษในด้านการบริหาร (Wheeler et al., 1989)

การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งดำเนินงานโดยผู้เชี่ยวชาญ มีโอกาสหนึ่ง จะประสบผลสำเร็จได้ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 3 ประการ ดังนี้

- การประเมินผลวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานของโรงเรียน โดยวิธีใช้ตัวชี้วัดผลการเรียนของนักเรียน ความพึงพอใจของผู้ปกครอง และชุมชน และการได้รับทรัพยากรต่าง ๆ

- การสร้างระบบการให้รางวัลสำหรับการปฏิบัติงานที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานของครู
- การปรับปรุงระดับของความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพของผู้ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตัวอย่างเช่น ผู้ปกครองและสมาชิกในชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ถ้าพวกเขาได้รับการฝึกอบรมให้เป็นผู้เชี่ยวชาญ

การมีส่วนร่วมของชุมชนในระบบการควบคุมดูแลโดยพ่อแม่อาชีพ

นักการศึกษามืออาชีพส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าการมีส่วนร่วมของชุมชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ของผู้ปกครองมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการทำงานของพวกเขา อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปการมีส่วนร่วมที่ต้องการไม่ใช่เรื่องการกำกับดูแลหรือการบริหารโรงเรียน และแน่นอนที่สุดไม่ใช่การบริหารขององค์กรกลาง แต่คือการสนับสนุนจากชุมชนสำหรับสิ่งที่โรงเรียนคือครูและครูใหญ่พยายามจะทำการสนับสนุนแบบนี้สามารถอยู่ในรูปแบบของการจัดหาแรงงานและวัสดุสำหรับการก่อสร้างและบำรุงรักษาอาคาร การรับรองว่านักเรียนได้ทำการบ้าน มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน และการจัดหาทุน ตัวอย่างเช่น นักการศึกษามืออาชีพอาจจะส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรผู้ปกครอง/ครูขึ้นเพียงเพื่อขอการสนับสนุนสิ่งที่ผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพได้ตัดสินใจไว้แล้วเท่านั้น

ประสิทธิภาพของยุทธวิธีนี้มองเห็นได้จากความสำเร็จของคณะกรรมการเกี่ยวกับความก้าวหน้าในชนบทของบังกลาเทศ (the

Bangladesh Rural Advancement Committee - BRAC) ซึ่งให้อำนาจควบคุมการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ แก่พวกผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ ส่วนผู้ปกครองและชุมชนจะมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญน้อยกว่า ในโครงการ BRAC ครูได้รับการคัดเลือกจากชุมชนของตนเอง และได้รับการฝึกอบรมและนิเทศแนะนำโดยเจ้าหน้าที่ของ BRAC ที่อยู่ในส่วนกลาง มีครูมากกว่า 32,000 คน ได้รับการนิเทศแนะนำโดยผู้บริหารระดับภูมิภาค 6 คน โดยผู้บริหารการศึกษาในพื้นที่ 40 คน มีทีมงานที่รับผิดชอบ 205 คน เจ้าหน้าที่ที่จัดโปรแกรม (Programme officers-POs) 417 คน และผู้ช่วยโครงการ 1,138 คน งานแต่ละด้านของคณะผู้ร่วมงานเหล่านี้ถูกจัดวางไว้ในโปรแกรมอย่างรอบคอบ ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ที่จัดโปรแกรมออกไปตรวจเยี่ยมโรงเรียนเดือนละ 2 ครั้ง โดยนำรายการที่ระบุตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของโรงเรียนจำนวน 50 ข้อ ติดตัวไปด้วย โดยพวกเขาจะตรวจสอบแผนการสอนของครูและสมุดตรวจสอบการเข้าชั้นเรียนของนักเรียน ผู้ปกครองถูกจำกัดให้รับผิดชอบดูแลเฉพาะเรื่องการทำ ความสะอาด การบำรุงรักษา และความปลอดภัย กำหนดตารางสอน และให้นักเรียนเข้าชั้นเรียนอย่างสม่ำเสมอ และดูแลการเข้าสอนของครู (Rugh and Bossert, 1998) BRAC ริเริ่มตั้งขึ้นโดยองค์กรเอกชนแห่งหนึ่งและเป็นอิสระจากกระทรวงการศึกษา (แต่ทำงานประสานกัน) อย่างไรก็ตาม ทั้งที่ BRAC เป็นองค์กรเอกชน แต่ก็ เป็นตัวอย่างหนึ่งของการปฏิรูปการกระจายอำนาจโดยผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ ทำหน้าที่บริหารจัดการ

เหตุผลของการจำกัดบทบาทการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง คือ มีการใช้เวลาเป็นตัวกำหนดการเรียนรู้ ครูมืออาชีพเป็นผู้ควบคุม

จำนวนเวลาที่นักเรียนใช้ในการเรียนรู้ในชั้นเรียน ผู้ปกครองรับผิดชอบสำหรับเวลาที่นักเรียนศึกษาและทำการบ้านที่บ้าน ผลการเรียนรู้ของนักเรียนเกี่ยวข้องกับจำนวนเวลาที่ผู้ปกครองใช้ในการช่วยนักเรียนทำการบ้าน ซึ่งมากกว่าจำนวนเวลาที่ผู้ปกครองใช้ในการมีส่วนร่วมกับการกิจกรรมของโรงเรียน การสนับสนุนของผู้ปกครองทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลง โดยโรงเรียนมีทรัพยากรอันได้แก่ วัสดุการเรียนการสอน และจำนวนครูผู้สอนมากขึ้น กล่าวโดยสรุป ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดในการจัดกระบวนการเรียนการสอน

ในบางกรณี การที่ชุมชนให้ความร่วมมือในระดับต่ำถูกดำเนินว่าเป็นเพราะชุมชนไม่ซาบซึ้งในคุณค่าของการศึกษา นักการศึกษามืออาชีพขัดแย้งกับการที่ชุมชนมีส่วนร่วมต่ำโดยเพิ่มบทบาทของตนในการให้นักเรียนได้ใช้เวลาในการเรียนให้มากที่สุด หรือมีฉะนั้นอาจจะพยายามเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชน (และของผู้ปกครอง) โดยการทำงานร่วมกันกับชุมชนในกิจกรรมต่างๆ เช่น กิจกรรมที่เป็นการพัฒนาชุมชน เป็นต้น

ในเวลาไม่นาน รูปแบบการใช้ความรู้ของผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพจะเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบของการกำกับดูแลโดยทางการเมือง ตัวอย่างเช่น ในโครงการล็อก จัมบิช (Log Jumbish project) ในประเทศอินเดีย ผู้เชี่ยวชาญขององค์กรเอกชนได้ทำงานเพื่อให้สมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะให้สิทธิผู้หญิงซึ่งเมื่อก่อนนี้ถูกกีดกันโดยหัวหน้าหมู่บ้านไม่ให้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ได้มีส่วนในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางมากขึ้น (Govinda, 1999) ซึ่งในที่สุดได้เกิดการเปลี่ยนแปลงสมดุ ลของอำนาจในระดับหมู่บ้านด้านการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ในกรณีอื่น ๆ หลายกรณี แม้ผู้เชี่ยวชาญภายนอกมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับการศึกษาเพิ่มมากขึ้น แต่ผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นกลับไม่ค่อยคำนึงถึงจิตใจของคนในท้องถิ่น ทำให้ชุมชนต้องพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญมากขึ้นและชุมชนเกิดความรู้สึกว่าตนเองไม่มีพลังและอำนาจเลย

สรุป

เหตุผลที่ใช้ผู้เชี่ยวชาญมีอาชีพกำกับดูแลการศึกษา เพราะเชื่อว่าผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นมีแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดจากแนวปฏิบัติที่มีอยู่ไม่มากนัก ซึ่งหากนำมาใช้จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพทุกสถานการณ์ เพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจจะเป็นสิ่งที่ดีถ้าผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจในระดับล่างรู้และสามารถนำแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดมาดำเนินการ ผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการฝึกอบรมจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดเสมอในการตัดสินใจ แต่มีความเป็นไปได้ที่จะฝึกฝนหรือพัฒนาบุคคลในระดับท้องถิ่น ให้มีความเชี่ยวชาญเพียงพอมาทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจ บุคคลเหล่านี้อาจจะเป็นผู้ใหญ่ ครู ผู้ปกครอง และสมาชิกอื่นๆ ในชุมชน

ถ้าสมาชิกในชุมชนมีความเชี่ยวชาญในระดับที่เพียงพอแล้ว การตัดสินใจที่เกิดขึ้นโดยกระบวนการทางการเมืองจะมีประสิทธิภาพเหมือนกันกับการตัดสินใจที่เกิดขึ้นโดยผู้เชี่ยวชาญ ถ้าเป็นไปได้ในลักษณะนี้แนวคิดของการกระจายอำนาจแบบประชาธิปไตยจะบรรลุผลสำเร็จง่ายกว่าในประเทศที่มีประชากรชาติพันธุ์เดียวกัน มีระดับการศึกษาและการฝึกอบรมในระดับสูงหรืออย่างทัดเทียมกัน

3. มีความสามารถในการตลาด

แนวคิดเกี่ยวกับความสามารถในการตลาด แยกความแตกต่างกันระหว่างการทำกับดู่และการผลิตการศึกษาและการบริโภค ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่มอบหมายให้รัฐมีอำนาจควบคุมการผลิตการศึกษาแต่เพียงผู้เดียว และกำหนดให้เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาในโรงเรียนที่รัฐควบคุมหรือรับรอง อย่างไรก็ตาม ในระบบการตลาดแต่ละบุคคลมีเสรีภาพในการผลิตการศึกษาและมีทางเลือกว่าเด็กจะได้รับการศึกษาเล่าเรียนที่ใด (Patrinos and Ariasingham, 1997)

ฝ่ายสนับสนุนแนวคิดด้านการตลาดกล่าวว่าพวกมืออาชีพขาดแคลนและไม่มีความรู้ที่จะสนองความต้องการและความจำเป็นของผู้ที่จะใช้บริการจากการศึกษา การฝึกอบรมให้แก่ นักการศึกษาและนักเศรษฐศาสตร์ไม่มีผลทำให้พวกเขาสามารถเข้าใจว่าประชาชนต้องการอะไร การที่มีอาชีพกำหนดลงไปในนั้น ทำให้ผู้บริโภคต้องสูญเสียในสิ่งที่จะอาจมีความเหมาะสมมากที่สุดสำหรับพวกเขา การปกครองโดยพวกมืออาชีพจึงเป็นรูปแบบของการปกครองแบบทรราชแบบหนึ่งซึ่งประชาชนถูกบังคับให้บริโภคในสิ่งที่ผู้อื่นคิดว่าดีสำหรับพวกเขา ซึ่งข้อโต้เถียงดังกล่าวเป็นข้อโต้เถียงเดิมที่ใช้วิจารณ์ ลัทธิหมู่คณะ (collectivism) เศรษฐกิจที่มีการควบคุม และการวางแผนจากส่วนกลาง

แนวคิดด้านการตลาดได้โจมตีกระบวนการทางการเมืองว่าเป็นแนวทางที่สนองความต้องการและความทะเยอทะยานของสมาชิกในสังคมอย่างถูกกฎหมาย การเมืองหมายถึงการไม่มีประสิทธิภาพ

และการฉ้อราษฎร์บังหลวง ประชาธิปไตยซึ่งยึดมั่นอยู่กับกฎของคนส่วนใหญ่ จำกัดเสรีภาพของชนกลุ่มน้อย นั่นคือ

“ประชาธิปไตยคือการบังคับทำให้ผู้ชนะได้ใช้อำนาจของปวงชน ในการบังคับให้ผู้แพ้ปฏิบัติตามนโยบายของพวกตน ตัวอย่างเช่น สหภาพครูอาจจะมีอำนาจเหนือผู้บริหารหรือผู้ปกครองในบางเรื่อง ในประเด็นอื่นๆ กลุ่มธุรกิจอาจได้รับผลประโยชน์เรื่องที่สหภาพยกมาต่อต้านเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง” (Chubb and Moe, 1990, p. 28)

การอภิปรายยังคงดำเนินต่อไปในประเด็นที่ว่าการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นเรื่องอุดมการณ์มากกว่าเรื่องเหตุผล เป็นการยากลำบากที่จะหลบหลีกจากนโยบายที่ระบุไว้ว่าเป็นประชาธิปไตย แม้ว่านโยบายเหล่านี้ได้พิสูจน์แล้วว่าไม่มีประสิทธิภาพและไม่บังเกิดผล เชื่อกันว่าการตลาดเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่ประชาชนต้องการและพึงพอใจให้เป็นประโยชน์ ถ้าการบริหารการเงินของโรงเรียนเป็นไปเพื่อให้ผู้บริโภคมืดมิดความพึงพอใจมากกว่า ทำให้นักวิชาการพวกมืออาชีพหรือรัฐบาลพึงพอใจจะทำให้ไม่มีเงินเหลือสำหรับโรงเรียนที่ไม่มีคุณภาพ การแข่งขันกันระหว่างโรงเรียนเพื่อรับความช่วยเหลือจากผู้บริโภค ทำให้เกิดสิ่งใหม่ๆ มีการปรับปรุงคุณภาพของการศึกษา และการขจัดโรงเรียนที่ไม่มีคุณภาพออกไป

ผู้ปกครองนักเรียนเป็นกลุ่มผู้บริโภคกลุ่มใหญ่กลุ่มหนึ่ง ฝ่ายการตลาดกล่าวว่า ผู้ปกครองเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเรื่องการศึกษาของบุตรหลานของพวกตนอันเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของชุมชนที่จัดหารายได้ให้แก่รัฐ ผู้ปกครองจึงเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาสำหรับบุตรของตน ผู้ปกครองแต่ละคนมีข้อมูลรายละเอียด

เกี่ยวกับความสนใจและความสามารถของบุตรของตน มีความรู้สึกได้ดีกว่าครูผู้สอนเมื่อการสอนหรือหลักสูตรบรรลุหรือไม่บรรลุผลในสิ่งที่พวกตนแสวงหา เนื่องจากครูมักไขว่ไขว่ไปกับความต้องการของเด็กจำนวนมากในชั้นเรียน ซึ่งผู้ปกครองดูแลเอาใจใส่เด็กในจำนวนที่น้อยกว่า นั่นคือผู้บริโภคไม่ต้องเป็นพวกมืออาชีพในการผลิตเพื่อจะทราบว่ามีผลผลิตมีคุณภาพดีหรือตรงกับการคาดหวังของพวกเขา

มีข้อโต้แย้งเดียวกันที่กล่าวถึงการที่นายจ้างมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา นายจ้างจะรู้จักคุณลักษณะของลูกจ้างที่ตนต้องการดีกว่านักการศึกษามืออาชีพหรือนักเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากพวกเขามีข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิตของการเรียนในรูปแบบต่าง ๆ มากกว่าผู้ที่มิหน้าทีในการจัดการศึกษาเสียอีก ยิ่งไปกว่านั้น นายจ้างยังเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการศึกษาจากภาระในการเสียภาษีนั่นเอง

การดำเนินการตลาดไม่ต้องอาศัยการดำเนินการในรูปแบบของเอกชน

การอภิปรายเรื่องภาวะการตลาดทางการศึกษามักดับสนกับการดำเนินงานในรูปแบบของเอกชนซึ่งเป็นความคิดที่ผิดพลาด การควบคุมของเอกชนในด้านการผลิตการศึกษาเป็นเงื่อนไขทั้งที่ไม่จำเป็นและไม่เพียงพอ เมื่อชุมชนแห่งหนึ่ง (เมืองหรือหมู่บ้านแห่งหนึ่ง) ได้รับอิสระในการวางแผนและการบริหารระบบโรงเรียนของตนก็ไม่ได้หมายความว่าระบบดังกล่าวไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบของรัฐ ถ้าโรงเรียนที่มีอิสระในการบริหารหลายแห่งเปิดสอน

การศึกษาหลายรูปแบบ และสมาชิกในชุมชนสามารถเลือกเข้ารับการ
ศึกษาประเภทที่ตนอยากเรียน แสดงว่ามีการตลาดเกิดขึ้นแล้ว

ระดับของการถ่ายโอนอำนาจ

กล่าวกันว่ายังคงมีการตลาดอยู่เมื่อมีสภาวะการณ์ 3 ข้อ ดังนี้

- การศึกษาที่จัดให้นั้นมีความหลากหลายทั้งในด้าน
คุณภาพ และเนื้อหา
- ผู้บริโภคได้รับการบอกกล่าวให้ทราบถึงรายละเอียด
ของทางเลือกต่างๆ
- ผู้บริโภคสามารถเลือกได้จากทางเลือกต่างๆที่มีเสนอไว้ให้

ตามคำจำกัดความนี้จะไม่มีการตลาดถ้าโรงเรียนของรัฐ
ทั้งหมดมีสภาพเหมือนกัน และโรงเรียนเอกชนใช้หลักสูตรแห่งชาติ
และใช้ครูที่เหมือนกับครูในโรงเรียนของรัฐ และโรงเรียนที่เป็นทาง
เลือกมีค่าใช้จ่ายแพงหรือตั้งอยู่ในท้องที่ห่างไกล

“ผู้บริโภค” ในด้านการตลาดไม่จำเป็นต้องเป็นนักเรียน และ
พ่อแม่/ผู้ปกครอง แต่อาจจะเป็นชุมชนหรือรัฐบาลในระดับจังหวัด
หรือรัฐหรือเป็นหน่วยงานเอกชนที่เป็นผู้เลือกผู้ผลิตทางการศึกษาได้
กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า มีความเป็นไปได้ในการสร้างกลไกด้านการตลาด
ภายในระบบการศึกษาของรัฐเพื่อสร้างโอกาสเลือกให้ผู้บริโภคไม่ว่า
จะเป็นเอกัตบุคคล หน่วยงาน หรือรัฐบาลก็ตาม

การสร้างแนวทางเลือกทำได้ 3 วิธี ดังนี้

- มีกลไกต่าง ๆ ที่ให้ผู้บริโภคเลือกโรงเรียนที่จะส่งบุตรหลาน
ไปเรียน

- สร้างการศึกษาทางเลือกโดยใช้เงินของรัฐ
- มีเงินทุนขององค์กรเอกชนเพื่อการศึกษาแบบทางเลือก

แนวทางข้อแรกมีความเป็นไปได้มากที่สุดในระบบการศึกษาที่มีการจัดการศึกษาในลักษณะที่หลากหลายอยู่แล้ว (แตกต่างกันในด้านหลักสูตร วิธีการสอน คุณภาพของครู) ตัวอย่างเช่น ถ้าโรงเรียนเอกชนมีเสรีภาพในการดำเนินงานก็อาจจะพัฒนาวิธีการสอนและหลักสูตรที่แตกต่างไปจากโรงเรียนของรัฐ ถ้ามีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นแล้วอาจจะเกิดขึ้นในชุมชนหรือท้องถิ่นต่างๆ สิ่งที่เราจะต้องทำอยู่ก็คือการชี้แจงให้ผู้ปกครองทราบเกี่ยวกับความแตกต่างในด้านคุณภาพและเนื้อหา และต้องช่วยให้ผู้ปกครองสามารถได้เลือกการศึกษาในแนวทางที่เขาต้องการให้แก่บุตรหลาน ในบางประเทศอาจจะหมายถึงการจัดข้อจำกัดทางด้านภูมิศาสตร์เกี่ยวกับสถานที่ที่ผู้ปกครองสามารถส่งบุตรหลานของตนเข้าโรงเรียน

เมื่อผู้เรียนไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการเลือกโรงเรียนแล้ว อุปสรรคที่สำคัญที่อาจยังคงมีอยู่คือการเดินทางไปโรงเรียน ในเมืองใหญ่ซึ่งมีโรงเรียนของรัฐตั้งอยู่ใกล้กัน การเดินทางไปโรงเรียนอาจจะไม่เป็นปัญหา แต่ในชนบทผู้ปกครองต้องเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทางสูง ตัวอย่างเช่น ในประเทศจาเมกา นักเรียนที่อยู่ในชนบทต้องเดินทางไปยังโรงเรียนที่เขาเลือกแล้วถึง 10 ไมล์ ในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกมากยิ่งขึ้น ประเทศนิวซีแลนด์พบว่าจำเป็นต้องเพิ่มพื้นที่ในโรงเรียนให้มากขึ้นประมาณร้อยละ 20 และต้องมีการบริการเพิ่มมากขึ้นด้วย ในหลายประเทศไม่ปรากฏว่ามีปัญหาของการขนส่ง

การแจกคูปองอุดหนุนการศึกษา (voucher) ที่มีมูลค่าเท่ากับค่าใช้จ่ายทั้งปีของเด็กแต่ละคนในโรงเรียนของรัฐให้แก่ผู้ปกครองเป็นรูปแบบที่พบเห็นทั่วไปมากที่สุดในการใช้เลือกโรงเรียน (Cohn, 1997) คูปองอุดหนุนการศึกษานี้สามารถนำไปใช้ได้กับทุกโรงเรียน ในประเทศโคลัมเบียใช้คูปองอุดหนุนการศึกษาเพื่อให้เด็กที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีที่ว่างในชั้นเรียนในโรงเรียนเอกชน แต่ในโรงเรียนของรัฐไม่มีที่ว่างในชั้นเรียนให้สามารถเข้าเรียนได้มากขึ้น

โรงเรียนที่ดำเนินการตามพันธสัญญา (Charter Schools)

วิธีดำเนินการให้เงินอุดหนุนของรัฐไปใช้ในการสร้างโรงเรียนทางเลือกนั้น ส่วนใหญ่มักทำโดยการมอบหมาย ทำสัญญา หรือให้สิทธิ์แก่คนกลุ่มหนึ่งที่เป็นผู้ดำเนินการ ในบางประเทศได้ออกใบอนุญาตหรือการยินยอมให้แก่กลุ่มเอกชนเท่านั้น ในขณะที่ในประเทศอื่นๆ กลุ่มที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้ควบคุมการบริหารโรงเรียนที่ดำเนินการตามพันธสัญญาเป็นส่วนใหญ่ โรงเรียนอาจจะดำเนินการในรูปของสหกรณ์ โดยมีครูเป็นเจ้าของ (เหมือนกับในประเทศชิลี) หรือดำเนินการในรูปของบริษัทที่มีผู้ปกครองหรือคนอื่นๆ เป็นเจ้าของ

การใช้เงินทุนของรัฐในการจัดการศึกษาที่บริหารโดยเอกชนไม่ใช่เป็นปรากฏการณ์ใหม่ แม้ว่าแนวความคิดของโรงเรียนที่ดำเนินการตามพันธสัญญา (Charter Schools) เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ก็ตาม ประเทศในทวีปยุโรปหลายประเทศได้ให้เงินช่วยเหลือแก่โรงเรียนเอกชนมาแล้ว ตัวอย่างเช่น ในประเทศเบลเยียม รัฐบาลได้ให้ทุนแก่โรงเรียนที่บริหารโดยองค์กรศาสนาต่างๆ โรงเรียนเหล่านี้หลายแห่ง

เริ่มต้นด้วยการเป็นสถาบันการศึกษาเอกชน แต่ต่อมาได้รับการยกย่องและช่วยเหลือโดยรัฐเพื่อให้โรงเรียนเหล่านี้สามารถให้การศึกษาแก่ผู้เรียนทุกกลุ่มในสังคมได้ โรงเรียนเหล่านี้ยังบริหารแบบองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร

ตัวอย่างหนึ่งที่มักได้รับการอ้างถึงบ่อย ๆ เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชนที่ดำเนินการตามพันธะสัญญาในประเทศที่กำลังพัฒนา ได้แก่ โรงเรียนที่สร้างขึ้นในประเทศชิลีภายหลังการปฏิรูป ใน ค.ศ. 1974 การกำกับดูแลโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในเรื่องที่สำคัญ ๆ รวมทั้งอำนาจในการทำข้อตกลงกับองค์กรเอกชนเพื่อจัดการเรียนการสอนได้ถ่ายโอนให้แก่เทศบาล กระทรวงที่อยู่ในส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมเรื่องหลักสูตร แต่โรงเรียนเทศบาลและโรงเรียนที่ดำเนินการตามพันธะสัญญาได้รับมอบอำนาจในการควบคุมเรื่องการจัดสรรงบประมาณซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียนและให้มีอำนาจในการจ้างและไล่ออก โรงเรียนเอกชนที่ดำเนินการตามพันธะสัญญาได้รับความยินยอมให้ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลเพิ่มเติมแต่ไม่สามารถจัดเก็บค่าเล่าเรียน (Malpica Faustor, 1994) แม้ว่าจำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียนทั้งหมดไม่ได้เพิ่มขึ้น แต่โรงเรียนเอกชนทั้งที่เก็บและไม่เก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มการมีส่วนร่วมจากร้อยละ 23 เป็นร้อยละ 40

ในประเทศสหรัฐอเมริกา โรงเรียนที่ดำเนินการตามพันธะสัญญาเกือบจะ 900 แห่ง ที่เริ่มสร้างขึ้นเมื่อไม่นานนี้ เป็นโรงเรียนของรัฐซึ่งควบคุมโดยคณะกรรมการโรงเรียนที่ได้รับการเลือกตั้ง การร้องเรียนที่เพิ่มมากขึ้นของผู้ปกครองและกลุ่มคนในชุมชนเกี่ยวกับคุณภาพของการศึกษาของรัฐทำให้มีความเคลื่อนไหวของโรงเรียนที่ดำเนินการ

ตามพันธะสัญญาเกิดขึ้น ซึ่งโรงเรียนเหล่านี้แตกต่างไปจากโรงเรียนของรัฐตามปกติ เนื่องจากไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของรัฐและของท้องถิ่น (รวมทั้งการจ้างครูและจัดทำหลักสูตร) แต่ต้องบรรลุดตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องผลการเรียนของนักเรียน ซึ่งเป็นแนวทางอันเดียวกันกับที่ใช้ในประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งขณะนี้โรงเรียนทุกแห่งที่นี้เป็นโรงเรียนที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งขึ้นดำเนินการตามพันธะสัญญากับรัฐบาล

การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องขององค์กรเอกชน

วิธีการที่ 3 ที่ทำให้โรงเรียนทางเลือกได้รับการพัฒนาขึ้นก็คือ ใช้เงินทุนและความช่วยเหลือทางวิชาการจากองค์กรเอกชน ในทวีปแอฟริกามูลนิธิช่วยเหลือเด็ก (Save the Children Foundation) ซึ่งได้รับเงินทุนส่วนหนึ่งจากองค์กรของสหรัฐอเมริกาเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศและรัฐบาลของประเทศได้อนุญาตให้นำมาใช้ได้ ได้กระตุ้นให้ชุมชนขนาดเล็กสามารถสร้างและดำเนินการโรงเรียนของพวกตนเองได้ โรงเรียนเหล่านี้ใช้หลักสูตรที่ได้กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาขึ้นในท้องถิ่น และจ้างคนในท้องถิ่นซึ่งได้รับการฝึกอบรมให้เป็นครูโดยมูลนิธิดังกล่าว ปัจจุบันนี้มีโรงเรียนดังกล่าวนี้มากกว่า 600 แห่ง ในประเทศมาลี และในประเทศบูร์กินาฟาโซ ประเทศกานา ประเทศกินี และประเทศมาลาวี (De Stefano, 1996) ได้มีการสร้างโรงเรียนเหล่านี้ขึ้นหลายแห่งในหมู่บ้านที่ไม่เคยมีโรงเรียนมาก่อนและมีการสร้างโรงเรียนอื่นๆ แทนที่โรงเรียนที่บริหารโดยรัฐบาล ในไม่ช้าชุมชนได้รับการขอร้องให้เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านการดำเนินการ

ทั้งหมดของโรงเรียน ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เพราะค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (benefit/cost ratio) เป็นเพียงแค่เศษ 1 ส่วน 10 ของค่าใช้จ่ายในโรงเรียนรัฐบาล อัตราส่วนระหว่างผลประโยชน์ที่ได้กับการลงทุนของโรงเรียนเหล่านี้ยังไม่ได้มีการคำนวณออกมา

ถึงแม้ว่าความตั้งใจของผู้อุปถัมภ์โครงการเหล่านี้คือการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองมีทางเลือกกว่าจะให้บุตรหลานของตนได้รับการศึกษาที่ไหนก็ตาม แต่สภาพของการตลาดที่แท้จริงก็ยังไม่เกิดขึ้น ในประเทศมาลี โรงเรียนของรัฐได้หายไปจากหมู่บ้านที่มีการตั้งโรงเรียนเอกชนทางเลือกแทน ในเขตพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรต่ำ การใช้แนวทางด้านการตลาดในการกระจายอำนาจ (ซึ่งขัดแย้งกับการให้เอกชนเท่านั้นดำเนินการ) จะบรรลุผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อรักษาโรงเรียนที่มีขนาดเล็กเกินไปที่จะมีประสิทธิภาพเอาไว้ได้

ผลกระทบที่มีต่อการบริหาร

ถ้าคำว่า “การบริหารโดยอาศัยโรงเรียนเป็นฐาน” ได้รับการนำไปใช้ เพื่อหมายถึงการให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมในพื้นที่ แล้วโรงเรียนที่การตลาดควบคุมก็จะหมายถึงว่าเป็นโรงเรียนที่มีการบริหารด้วยตนเอง (Caldwell and Spinks, 1992) โรงเรียนทั้ง 2 ประเภทนี้ ควรมีกฤษฎีการบริหารที่แตกต่างกัน ในการบริหารที่อาศัยโรงเรียนเป็นฐานเน้นที่การใช้ความรู้ของผู้เชี่ยวชาญให้เป็นประโยชน์ในบริบทของท้องถิ่น ในโรงเรียนที่เกิดขึ้นตามความนิยมของการตลาด ภารกิจหลักของผู้บริหารก็คือจัดการศึกษาประเภทที่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด (ซึ่งก่อให้เกิด

รายได้โดยรวมมากที่สุด) และที่เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดการศึกษาน้อยที่สุด การทำให้เกิดความสมดุลเช่นนี้ทำให้องค์กรอยู่รอดและเติบโต ถ้าจะให้โรงเรียนสามารถเลี้ยงตัวเองได้แล้ว คำว่าอะไรคือการศึกษาที่ดีที่สุด จะต้องหมายถึงประเภทของการศึกษาที่ผู้บริโภคเต็มใจที่จะซื้อ นี่หมายความว่าตลาดซึ่งก็คือ การระบุและการกระตุ้นความต้องการของผู้ปกครองให้นิยมแนวทางที่องค์กรสามารถจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพให้มากที่สุด ซึ่งภารกิจนี้จะเป็นงานหลักของผู้บริหาร

การปฏิรูปเกี่ยวกับการเพิ่มทางเลือกเรียนหรือการให้คุ้มครองอุดหนุนการศึกษาเป็นการเพิ่มความรับผิดชอบของครูใหญ่ของโรงเรียน ตัวอย่างที่ชัดเจนของเรื่องนี้ คือ ประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1988 ได้ให้โรงเรียนมีอำนาจในการควบคุมงบประมาณและบุคลากรด้วยตนเอง (ก่อนหน้านี้บริหารโดยเจ้าหน้าที่การศึกษาในท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้ง) และยกเลิกการกำหนดขอบเขตพื้นที่การเข้าเรียน (คือ ให้ผู้ปกครองมีทางเลือก) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของครูลดลงเมื่อผู้นำของโรงเรียนมีความรับผิดชอบและใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น ไม่เหมือนกับผู้บริหารในโรงเรียนของระบบที่มีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ซึ่งใช้เวลายาวมากในการตีความหมายการสั่งการของสำนักงานกลาง ผู้บริหารเหล่านี้ให้ความสำคัญมากในด้านยุทธวิธีการหารายได้ที่แน่นอน และการทำให้เสียค่าใช้จ่ายต่ำ ในประเทศออสเตรเลียภารกิจหลักของครูใหญ่ก็คือ การกำหนดเป้าหมาย ศึกษาความต้องการ การกำหนดลำดับความสำคัญ การกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดทำงบประมาณ การดำเนินงาน และการประเมินผลร่วมกันกับชุมชน

มีรูปแบบที่ผสมผสานกันของการกำกับดูแลการศึกษาโดยผู้เชี่ยวชาญและการตลาด ตัวอย่างเช่น ศึกษาธิการคนหนึ่งในเมืองนิวยอร์ก ส่งเสริมให้ครูในเขตยากจนแห่งหนึ่งแบ่งโรงเรียนมัธยมที่สอนอยู่ออกเป็นโรงเรียนเล็กหลายโรง โดยให้แต่ละโรงเรียนกำหนดหลักสูตรและรูปแบบการบริหารของตนเองขึ้นมา เชิญผู้ปกครองเลือกโรงเรียนให้บุตรหลานของตนเข้าเรียน ภาระหน้าที่ของการบริหารส่วนใหญ่ในโรงเรียนเหล่านี้อยู่ที่ครู (Tyack, 1992) การดำเนินการแบบนี้เป็นสถานการณ์คล้ายกับการตลาด แม้ว่าครูเป็นผู้ตัดสินใจการดำเนินการส่วนใหญ่ การปฏิรูบบนนี้ทำงานได้ผลดีประมาณ 10 ปี กล่าวคือ มีจำนวนนักเรียนเพิ่มมากขึ้น และมีผู้ออกโรงเรียนกลางคันลดลง คะแนนสัมฤทธิ์ผลโดยเฉลี่ยสูงขึ้นทำให้โรงเรียนในเขตพื้นที่ที่เคยมีคะแนนผลสัมฤทธิ์โดยเฉลี่ยอยู่ในลำดับที่ 25 จากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด 32 แห่ง มีคะแนนผลสัมฤทธิ์โดยเฉลี่ยขึ้นเป็นลำดับที่ 10 โดยประมาณ อย่างไรก็ตาม การที่ครูต้องเหน็ดเหนื่อยกับภารกิจที่หนักหน่วงในการจัดการโรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้เป็นเวลานาน ทำให้การปฏิบัติงานของครูมีประสิทธิภาพลดลง

การมีส่วนร่วมของชุมชนและประสิทธิภาพของการตลาด

การจัดการศึกษาและการบริโภคการศึกษาที่ดำเนินการแยกออกจากกัน ทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนเปลี่ยนแปลง กลไกด้านการตลาดจะเกิดผลได้ดีที่สุดเมื่อผู้บริโภครู้เกี่ยวกับทางเลือกที่มีและเลือกได้ตามใจชอบ การแข่งขันระหว่างผู้จัดซึ่งทำให้เกิดรายได้จากผู้บริโภคทำให้มีการปรับปรุงการผลิตให้ดีขึ้น ผู้จัดซึ่งเป็นที่ต้องการ

ของผู้บริโภคน้อยกว่าจะสูญเสียส่วนแบ่งด้านการตลาดและจะล้มเลิกไปเองในที่สุด อย่างไรก็ตาม การเลือกของผู้ใช้จะมีผลต่อการผลิตซึ่งจะมีต่อไปมากกว่าการที่ผู้ผลิตจะตัดสินใจว่าควรจะมีผลิตอะไรเพิ่มในตลาด ผู้ผลิตมักจะสร้างความต้องการผลิตซึ่งไม่ใช่เป็นสิ่งที่ผู้บริโภคมีความต้องการในระยะเริ่มแรก นี้เรียกว่า “การตลาด” ในเรื่องนี้แนวคิดของการกระจายอำนาจโดยมีอาชีพกับแนวคิดของการกระจายอำนาจในด้านการตลาดจะผสมผสานกันซึ่งหมายความว่าชุมชนก็จะถูกกันให้อยู่ห่างออกไป

การศึกษาเอกชนไม่ได้สนใจประสิทธิภาพเสมอไป

ในเมื่อลูกค้าไม่ได้เป็นแหล่งการเงินที่สำคัญ ประสิทธิภาพอาจจะไม่ใช่เป็นความสนใจที่สำคัญของโรงเรียนเอกชน ในกรณีนี้การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนมีความสำคัญมาก องค์การเอกชนที่ชื่อว่า *Fe y Alegria* (ความซื่อสัตย์และความสุข) ของนิวยอร์กจัดบริหารโรงเรียนที่ไม่มีการเรียกเก็บค่าเล่าเรียนใน 12 ประเทศ ในละตินอเมริกา โรงเรียนเหล่านี้ได้รับเงินช่วยเหลือจากกระทรวงการศึกษา (เช่น เงินเดือนของครูและครูใหญ่) จากมูลนิธิและองค์กรช่วยเหลือระหว่างชาติและค่าบริการตามความสมัครใจจากชุมชนในพื้นที่ โรงเรียนจะเปิดทำการสอนหนังสือเมื่อชุมชนขอความช่วยเหลือจาก *Fe y Alegria* กลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนสร้างโรงเรียนและสมาคมผู้ปกครองทำงานร่วมกันกับครูใหญ่ (ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกโดย *Fe y Alegria* และโดยกระทรวงการศึกษาเป็นฝ่ายจ่ายเงินเดือน) โรงเรียนคาดหวังให้ผู้ปกครองเอาใจใส่ในการศึกษาของบุตรหลานของตน และโปรแกรม

การเรียนของโรงเรียน โรงเรียนส่วนใหญ่กลายเป็นศูนย์กลางโครงการพัฒนาและกิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมของชุมชน โรงเรียนหลายแห่งปลูกผลไม้และผัก โรงเรียนเหล่านี้ใช้หลักสูตรของกระทรวงร่วมกับสื่อการเรียนที่ได้จัดทำขึ้นในท้องถิ่น (Rugh and Bossert, 1998)

การดำเนินงานแบบเอกชนเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ

การกำกับดูแลโรงเรียนเอกชนซึ่งเรียงตามระดับของการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นมี 3 รูปแบบ ดังนี้

1. โรงเรียนที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐโดยมีเอกชนเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหาร ซึ่งปฏิบัติตามข้อกำหนดของรัฐบาล และไม่มีการเรียกเก็บค่าเล่าเรียน

2. โรงเรียนที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐโดยมีเอกชนเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหาร มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และเรียกเก็บค่าเล่าเรียน

3. โรงเรียนที่เอกชนเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายและเป็นอิสระการควบคุมของรัฐ

เกือบทุกประเทศมีการจัดการศึกษาเอกชน อย่างไรก็ตาม มีเพียง 2-3 ประเทศ ที่มีจำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษามากกว่าร้อยละ 10 ในโรงเรียนเอกชนประเภทที่ 2 และ 3 อย่างไรก็ตามในบางประเทศมีผู้ลงทะเบียนเรียนในโรงเรียนเอกชนประเภทแรกมากถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ลงทะเบียนทั้งหมด ปัจจุบันนี้รัฐบาลให้เงินทุนในการจัดการศึกษาเอกชนสำหรับกำกับดูแลการศึกษาเอกชนในรูปแบบที่หนึ่งเกือบทั้งสิ้น

ในบางประเทศจำนวนผู้ที่ต้องการจะเข้าศึกษาในโรงเรียนเอกชนมีมากกว่าจำนวนที่เรียนที่มีอยู่เนื่องจากข้อจำกัดของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดตั้งและการขยายโรงเรียนเอกชน ข้อจำกัดดังกล่าวอาจจะมีหลายรูปแบบ เช่น

- การห้ามก่อสร้างอาคารหรือรับนักเรียนเพิ่มอย่างเข้มงวด
- การกำหนดเพดานค่าเล่าเรียนที่สามารถเรียกเก็บได้ ซึ่ง

ในทางด้านการเงินทำให้ขยายงานไม่ได้

- การยืนยันให้รับนักเรียนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เป็นนักเรียนกลุ่ม 'ใหญ่' ในโรงเรียน วิธีการนี้ทำให้แรงดึงดูดใจนักเรียนให้มาเรียนที่โรงเรียนนั้นน้อยลง

การขยายการศึกษาเอกชนจะทำให้จำนวนของเด็กที่เข้าโรงเรียนเพิ่มขึ้นภายใต้สภาพการณ์บางอย่างเท่านั้น การขยายโรงเรียนเอกชนที่ไม่มีการเรียกเก็บค่าเล่าเรียนจะส่งผลให้มีจำนวนนักเรียนเข้าเรียนเพิ่มขึ้นได้ ถ้าโรงเรียนเอกชนที่เปิดให้เรียนโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนและได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและโรงเรียนรัฐบาลมีไม่เพียงพอในการจัดการเรียนการสอนตามที่ต้องการ การเพิ่มจำนวนของโรงเรียนเอกชนที่เปิดให้เรียนโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนจะทำให้จำนวนนักเรียนที่เข้าโรงเรียนเพิ่มมากขึ้นต่อเมื่อโรงเรียนของรัฐที่จัดให้มีน้อยกว่าความต้องการ ตัวอย่างเช่นในประเทศเวียดนาม รัฐบาลยินยอมให้มีการเพิ่มการจัดการศึกษาเอกชนมากกว่าให้มีการขยายโรงเรียนของรัฐอย่างรวดเร็ว ประเทศต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้ลงทุนในการจัดการศึกษาของรัฐในอดีตจะพบว่าจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนจะเพิ่มมากขึ้น ถ้ามีการลงทุนทางด้านการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจำนวนเงินที่ลงทุนเพิ่มนั้นจะให้แก่โรงเรียนของรัฐหรือโรงเรียนเอกชนก็ตาม

สรุป

แนวทางในการจัดการศึกษามีอยู่ 2 รูปแบบ คือ แบบที่รัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลและแบบที่เอกชนดำเนินการเอง แบบแรกทำให้ชุมชนมีโอกาสเลือกการศึกษาประเภทที่บุตรหลานของพวกเขาจะได้รับ ถ้าการปฏิรูปหมายรวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ (เหมือนกับในประเทศนิวซีแลนด์) แล้ว จะทำให้แนวทางเลือกที่ให้อำนาจใกล้เคียงกับการควบคุมดูแลการศึกษาโดยทางการเมือง การเลือกเรียนในโรงเรียนเอกชนทำให้ผู้ปกครองมีอิสระเพิ่มมากขึ้น แต่ไม่ได้ทำให้ชุมชนเพิ่มสมรรถนะในการปฏิบัติงานในลักษณะร่วมมือกัน ผู้บริหารทั้งใน 2 รูปแบบ ต้องมีบทบาทและภาระหนักมากขึ้น ต้องมีความสามารถในการวางแผนและสร้างรูปแบบใหม่ ๆ ในด้านการจัดการศึกษา และในกิจกรรมที่เป็นสาธารณะจะต้องสามารถทำงานร่วมกับประชาชนและครูในเวลาเดียวกันผู้บริหารต้องระแวดระวังในเรื่องค่าใช้จ่ายและต้องหารายได้ด้วย

บทที่ 3

การตัดสินใจในเรื่องใดควรจะได้รับ การแบ่งปันส่วน

ตอนแรกของบทนี้ได้กล่าวถึงการตัดสินใจของประเทศต่าง ๆ สิ่งที่น่าสนใจ คือ การตัดสินใจในเรื่องใด ควรเกิดขึ้นที่ไหน เช่น ในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับชาติ ในตอนที่สองของบทนี้ เป็นการนำเสนอแผนสำหรับวิเคราะห์การตัดสินใจที่สำคัญทั้งหมด

ความหลากหลายของแหล่งในการตัดสินใจ

ในแต่ละประเทศ เงื่อนไขของการกระจายอำนาจจะแตกต่างกัน เมื่อรวมเข้ากับประวัติศาสตร์ของการพัฒนาและจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันแล้ว ผลลัพธ์คือแนวทางการจัดการศึกษา ซึ่งมีความแตกต่างกัน ประสิทธิภาพของแนวทางแก้ปัญหาของประเทศหนึ่งไม่ควรจะนำไปเปรียบเทียบกับอีกประเทศหนึ่ง หรือกับอีกเงื่อนไขประวัติศาสตร์ และจุดมุ่งหมายอื่น แนวทางการแก้ปัญหาหนึ่งที่ดูเหมือนจะไม่มีประสิทธิภาพเลยตามมาตรฐานทั่วไปอาจจะเป็นเพียงข้อสรุปเดียวที่กลุ่มที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจสามารถหาได้

วัตถุประสงค์ของเนื้อหาในตอนนี้ก็คือเพื่อแสดงให้เห็นถึงวิธีการที่หลากหลายที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการกระจายอำนาจการศึกษา

การเปรียบเทียบทำให้เข้าใจชัดเจนว่าการกระจายอำนาจไม่ควรถูกมองว่าเป็นปรากฏการณ์แบบเดียว แต่อาจจะมียุทธวิธีการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพได้หลากหลายวิธี

การเปรียบเทียบแหล่งของการกำกับดูแลการศึกษาในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศที่กำลังพัฒนา

แหล่งข้อมูลแรกมาจากระบบการศึกษาแห่งชาติของประเทศอุตสาหกรรมและประเทศที่กำลังพัฒนาจำนวน 10 ประเทศ ซึ่งรวมทั้งประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชด้วย การคัดเลือกประเทศเหล่านี้ไม่ได้ตั้งใจที่จะให้เป็นกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของทุกประเทศ ดังนั้น จึงไม่สามารถสรุปว่าผลของการค้นพบเหล่านี้จะนำไปใช้กับทุกประเทศได้ การประเมินผลแหล่งที่ใช้ในการตัดสินใจดำเนินการโดยกลุ่มวิจัยกลุ่มหนึ่ง และมีพื้นฐานมาจากการอ่านจากเอกสาร บทความ ต้นฉบับ และแฟ้มสถิติที่เป็นทางการ การแบ่งประเภทและการตัดสินใจต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้ดำเนินการล่วงหน้ามาก่อนแล้ว และได้รับการนำมาใช้เป็นข้อมูลของกรณีศึกษา (Rideout and Ural, 1993)

ตารางที่ 1 แสดงถึงแหล่งที่ใช้ในการตัดสินใจทางการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ทั้ง 10 ประเทศ ซึ่งได้แบ่งแยกการตัดสินใจออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้คือ การบริหาร การจัดองค์กรของโรงเรียน การเงิน การฝึกอบรมบุคลากร หลักสูตรและการสอน การติดตามดูแล และการประเมินผล และการวิจัย การตัดสินใจในบางประเทศดำเนินการมากกว่าระดับเดียว ซึ่งหมายความว่ามีการแบ่งปันอำนาจในการตัดสินใจร่วมกัน การตัดสินใจส่วนใหญ่ของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มนี้

ดำเนินการโดยรัฐบาลกลางมากที่สุด แต่การตัดสินใจในบางเรื่อง (เช่น การประเมินผลและวินัยของนักเรียน การควบคุมดูแลการสอบไล่) มักเป็นภาระหน้าที่ของการปกครองในระดับอื่น ๆ มากกว่า

ตารางที่ 1 แหล่งของการตัดสินใจโดยแยกประเภทของการตัดสินใจ
(จำนวนร้อยละของประเทศต่าง ๆ ที่รายงานการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ในระดับนั้น ๆ)

ประเภท	ระดับกลาง	ระดับภูมิภาค	ระดับท้องถิ่น	ระดับพื้นที่
การกำกับดูแลโดยรัฐ				
นโยบาย	90	40	10	10
การวางแผน	90	40	10	30
การดำเนินงาน	90	30	50	40
การจัดองค์กรของโรงเรียน				
โครงสร้าง	90	10	10	0
ข้อกำหนดขั้นต่ำ	90	10	0	0
การเงิน				
งบประมาณ	80	50	30	50
การพัฒนา	90	40	30	60
การฝึกอบรม				
ในระหว่างประจำการ	80	50	20	30
ก่อนประจำการ	70	50	10	0
การจัดการ	60	40	60	50
หลักสูตร				
วิชาต่าง ๆ ที่กำหนดให้เรียน	90	30	0	0

ประเภท	ระดับกลาง	ระดับภูมิภาค	ระดับท้องถิ่น	ระดับพื้นที่
เนื้อหา	90	20	10	20
ตำราเรียน	80	20	10	30
การจัดหาตำราเรียนให้	70	30	20	40
นโยบายเกี่ยวกับภาษา	100	20	10	0
วิธีการสอน	70	30	20	20
การประเมินผลครู	60	50	60	70
การติดตาม				
การรับรอง (เช่น ผลการเรียนรู้)	70	30	0	20
การสอบไล่	70	30	30	90
การเลื่อนขั้นของนักเรียน	70	0	30	70
วินัย	10	10	30	90
ระบบข้อมูล	60	50	50	60
การประเมินผลโรงเรียน	90	40	40	30
การวิจัย				
ความต้องการ	90	30	10	20
วิธีการจัดทำ	80	50	20	20
การดำเนินงานจนเป็นผลสำเร็จ	60	20	30	10

หมายเหตุ ตัวเลขของแต่ละแถวรวมกันได้มากกว่า ร้อยละ 100 เนื่องจากมีการตัดสินใจเกิดขึ้น 2 ระดับ หรือมากกว่า

แหล่งข้อมูล : ไรเคาต์ และยูราล (Rideout and Ural, 1993)

ตารางที่ 2 รายงานเกี่ยวกับสัดส่วนของการตัดสินใจส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในระดับการบริหารทั้ง 4 ระดับ ของแต่ละประเทศ โดยเรียงสัดส่วนของการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในส่วนกลางในระดับมากที่สุดไปยังระดับน้อยที่สุด ผลที่ได้แสดงให้เห็นถึงการแบ่งปันอำนาจในการตัดสินใจด้านการจัดการศึกษา ในจำนวน 5 ประเทศ (ซิมบับเว เซเนกัล

มาเลเซีย ฝรั่งเศส และนามิเบีย) รัฐบาลกลางและองค์กรในระดับพื้นที่ทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษามากที่สุด ส่วนใน 3 ประเทศ (เม็กซิโก ไนจีเรีย และอินเดีย) รัฐบาลกลางและองค์กรระดับภูมิภาคได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจการตัดสินใจร่วมกัน ในประเทศสหราชอาณาจักรการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องหลักสูตรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ในขณะที่ในประเทศสหรัฐอเมริกาการตัดสินใจในเรื่องนี้ดำเนินการร่วมกันโดยองค์กรในระดับมลรัฐและเขตพื้นที่

ตารางที่ 2 แหล่งของการตัดสินใจในประเทศต่าง ๆ
 (จำนวนร้อยละของการตัดสินใจทั้งหมดในแต่ละระดับ)

ประเทศ	ระดับกลาง	ระดับภูมิภาค	ระดับท้องถิ่น	ระดับพื้นที่
ซิมบับเว	81	0	3	16
เซเนกัล	76	3	0	21
มาเลเซีย	63	10	10	17
ฝรั่งเศส	59	10	22	10
นามิเบีย	57	5	14	25
เม็กซิโก	45	25	13	17
ไนจีเรีย	42	40	0	18
อินเดีย	38	38	10	14
สหราชอาณาจักร	36	7	25	32
สหรัฐอเมริกา	6	36	33	24

หมายเหตุ ระดับภูมิภาค หมายถึง มลรัฐหรือจังหวัด ในประเทศฝรั่งเศส “ท้องถิ่น” หมายถึง สถาบันการศึกษา จำนวน 26 แห่ง ในประเทศไนจีเรียมีการรวมระดับท้องถิ่นกับพื้นที่ด้วยกัน

แหล่งข้อมูล : ไรเดอต์ และยูราล (Rideout and Ural, 1993)

การเปรียบเทียบแหล่งของการควบคุมดูแลการศึกษาในประเทศอุตสาหกรรม

การศึกษาครั้งที่ 2 ได้ประเมินผลแหล่งที่ใช้ในการตัดสินใจของประเทศ OECD (ประเทศอุตสาหกรรม) จำนวน 14 ประเทศ ซึ่งผลที่ได้ของการศึกษาทั้ง 2 ครั้งนี้ ไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้อย่างเต็มที่ เพราะมีเพียง 3 ประเทศเท่านั้นที่อยู่ในการศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (OECD) ในครั้งที่ 1¹ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งที่ 2 คือ เพื่อประเมินอำนาจการบริหารจัดการของโรงเรียนต่างๆ จึงจำเป็นต้องให้ความสนใจการตัดสินใจที่โรงเรียนอาจเป็นผู้ดำเนินการในระบบการบริหารแบบการกระจายอำนาจเต็มรูปแบบ การตัดสินใจ 34 เรื่อง มีความคาบเกี่ยวบางส่วนเท่านั้นกับการศึกษาในครั้งแรก ประเด็นที่ไม่ได้นำมารวมด้วยในการศึกษาครั้งที่ 2 ได้แก่ การตัดสินใจเกี่ยวกับระยะเวลาของการศึกษา ภาคบังคับ การฝึกอบรมครูและผู้บริหาร และการช่วยเหลือด้านการเงินแก่นักเรียน การกล่าวถึงการตัดสินใจได้กล่าวไว้เป็นประเภทกว้าง ๆ และไม่ใช้การตัดสินใจเฉพาะเรื่อง

ผลสรุปที่ได้รับได้นำเสนอไว้ในตารางที่ 3 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในระดับต่างๆ ทั้ง 4 ระดับ ในการบริหารโรงเรียนรัฐบาลของทั้ง 14 ประเทศ โรงเรียนเป็นผู้ตัดสินใจมากที่สุดมากถึงร้อยละ 65 เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน หน่วยงาน

¹ ประเทศเหล่านี้ ได้แก่ ออสเตรเลีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี ไอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา

ระดับกลางค่อนข้างต่ำจะตัดสินใจมากที่สุดในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร และรัฐบาลกลางตัดสินใจมากที่สุดในเรื่องขององค์กรที่จัดการเรียนการสอน

ตารางที่ 3 แหล่งของการตัดสินใจทั้ง 4 ประเภท ใน OECD (ประเทศอุตสาหกรรม)

(ร้อยละของการตัดสินใจของประเภทต่าง ๆ ในแต่ละระดับ)

ประเภทของการตัดสินใจ	รัฐบาลกลาง	หน่วยงานระดับกลางค่อนข้างสูง	หน่วยงานระดับกลางค่อนข้างต่ำ	โรงเรียน
องค์กรที่จัดการเรียนการสอน	28	2	5	65
การวางแผนและโครงสร้าง	23	27	22	28
การบริหารบุคลากร	15	20	29	36
การจัดสรรทรัพยากร	5	10	38	47

หมายเหตุ ระดับพื้นที่ คือ โรงเรียน หน่วยงานระดับกลางค่อนข้างต่ำ คือ ห้องเรียน เทศบาล หรือหน่วยงานในชุมชนที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา หน่วยงานระดับกลางค่อนข้างสูง คือการบริหารในระดับภูมิภาคที่ได้รับการเลือกตั้ง (มลรัฐหรือจังหวัด) หรือการบริหารที่มีการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง

แหล่งข้อมูล : ศูนย์การวิจัยทางการศึกษาและนวัตกรรมของ OECD (OECD, Centre for Educational Research and Innovation, 1995)

ผลที่ได้เหมือนกับที่ปรากฏในการศึกษาคั้งที่ 1 โดยแสดงให้เห็นว่าประเทศเหล่านี้มีความแตกต่างกันอย่างมากในด้านแหล่งที่ใช้ในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้น การตัดสินใจเรื่องต่างๆ ในหลายประเทศ เกิดขึ้นมากกว่า 1 ระดับ ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นในตารางที่ 4 ว่าแต่ละประเทศมีการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อย่างไร ตัวอย่างเช่น ในประเทศออสเตรเลีย การตัดสินใจบางเรื่องเกิดขึ้นในทั้ง 4 ระดับ ไม่มีประเทศใดเลยที่การตัดสินใจทุกเรื่องเกิดขึ้นในระดับเดียว ขอให้ระลึกว่าการศึกษาคั้งนี้แสดงถึงการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยโรงเรียนที่มีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์แล้วเท่านั้น แม้ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจสูง เช่น ประเทศไอร์แลนด์และนิวซีแลนด์ การตัดสินใจเกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ ที่สูงกว่าโรงเรียน การตัดสินใจในบางเรื่องเกิดขึ้นที่รัฐบาลกลาง ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมักถูกพิจารณาบ่อยๆ ว่าเป็นประเทศที่มีระบบการจัดการศึกษาแบบการกระจายอำนาจสูง จะเห็นว่าการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ส่วนมากเกิดขึ้นในระดับกลางค่อนข้างไปทางล่าง (ท้องถิ่น) ซึ่งได้มีการแบ่งปันอำนาจกับโรงเรียน ในประเทศสเปนซึ่งโรงเรียนต่างๆ มีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเองมาก (ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งผู้อำนวยการหรือครูใหญ่) รัฐบาลกลางยังคงทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อยู่มาก

ประเทศในกลุ่มนี้ทั้ง 14 ประเทศ แสดงให้เห็นถึงลักษณะของรูปแบบการตัดสินใจที่ผสมกันอย่างหลากหลาย ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 4 นั้นโรงเรียนในประเทศไอร์แลนด์และนิวซีแลนด์ มีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเองสูงมาก ประเทศเบลเยียมและสหรัฐอเมริกา ท้องถิ่นหรือชุมชนมีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเองสูง

การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เป็นการแบ่งปันอำนาจกันระหว่างโรงเรียน และท้องถิ่น (ชุมชน) ในประเทศเดนมาร์ก ฟินแลนด์ เยอรมนี นอร์เวย์ และสวีเดน ส่วนประเทศสวิตเซอร์แลนด์ อำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ผสมกันอยู่ระหว่างชุมชนและรัฐบาลระดับท้องถิ่น ในบางประเทศ เช่น ออสเตรีย ฝรั่งเศส โปรตุเกส และสเปน กำหนดให้หน่วยงานการบริหารทั้ง 3 ระดับมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ

ภาพนี้จะดูยุ่งยากเพิ่มขึ้นถ้าแสดงถึงการแบ่งแยกแหล่งการ แสดงอำนาจของโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาแยกย่อยออกไปอีก ในบางประเทศยินยอมให้โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย (ชั้นปีที่ 5 - 12) มีอำนาจตัดสินใจมากกว่าโรงเรียนระดับประถมศึกษา (ชั้นปีที่ 1 - 4) มีเพียง 2 - 3 ประเทศที่มีการตัดสินใจเกิดขึ้นในโรงเรียนประถมศึกษามากกว่าในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย ในบางประเทศการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับใดไม่มีความแตกต่างกัน

ตารางที่ 4 แหล่งอำนาจในการตัดสินใจในประเทศ OECD จำนวน 14 ประเทศ
(ร้อยละของการตัดสินใจในแต่ละระดับ)

ประเภทของการตัดสินใจ	รัฐบาลกลาง	หน่วยงานระดับกลาง ค่อนข้างสูง	หน่วยงานระดับกลาง ค่อนข้างต่ำ	โรงเรียน
ออสเตรเลีย	28	26	8	38
เบลเยียม		25	50	25
เดนมาร์ก	15		44	41
ฟินแลนด์	13		47	40
ฝรั่งเศส	33	36		31
เยอรมนี	7	18	42	33
ไอร์แลนด์	19		8	73
นิวซีแลนด์	29			71
นอร์เวย์	23		45	32
โปรตุเกส	57	3		40
สเปน	33	13	26	28
สวีเดน	4		48	48
สวิตเซอร์แลนด์		50	40	10
สหรัฐอเมริกา		3	71	26

หมายเหตุ ช่องว่างแสดงถึงการไม่มีหน่วยงานการปกครองในระดับนั้นที่มีอำนาจในการตัดสินใจในประเภทต่างๆ

แหล่งข้อมูล : ศูนย์การวิจัยทางการศึกษาและการพัฒนาของ OECD (1995)

ความซับซ้อนของแนวความคิดในการกระจายอำนาจอาจเห็นได้จากการพิจารณาว่า “อำนาจที่จะตัดสินใจ” หมายถึงอะไร การศึกษาของ OECD ได้ให้คำนิยามของการตัดสินใจไว้ 3 รูปแบบ คือ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจอย่างสมบูรณ์ การตัดสินใจเกิดขึ้นหลังจากปรึกษากับผู้มีอำนาจในระดับที่ใกล้เคียงกัน และการกระทำที่เกิดขึ้นภายใต้การชี้นำโดยผู้มีอำนาจอีกคนหนึ่งซึ่งโดยทั่วไปอยู่ในระดับสูงสุด การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ส่วนมากมีความเป็นอิสระเต็มที่ แต่โดยความจริงแล้วประมาณ 1 ใน 3 เป็นเพียงการตัดสินใจตามกรอบแคบ ๆ ที่รัฐบาลกลางกำหนดให้มาเท่านั้น

รูปแบบในการใช้อำนาจตัดสินใจของประเทศต่าง ๆ มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ในประเทศฟินแลนด์ การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของโรงเรียนนั้นทำไปโดยมีแนวทางไว้ให้ ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการตัดสินใจอย่างอิสระเพียงไม่กี่เรื่อง โดยประมาณครึ่งหนึ่งเป็นการตัดสินใจแบบชี้นำ อีกครึ่งหนึ่งเป็นลักษณะร่วมปรึกษาหารือกัน รูปแบบของการตัดสินใจ ก็แตกต่างกันไปตามเรื่องที่ต้องตัดสินใจและตามระดับของโรงเรียน (ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย) กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าแหล่งอำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของแต่ละประเทศก็ไม่เหมือนกัน และในแต่ละประเทศการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา มีการกระจายอำนาจในระดับที่แตกต่างกัน

จากการเปรียบเทียบเหล่านี้ทำให้เกิดข้อสรุปหลายประการ การวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทุกวันนี้เสนอผลที่ได้ขัดแย้งกัน เนื่องจากหน่วยที่ต้องวิเคราะห์ใหญ่เกินไป ตัวอย่างเช่น การพิจารณาการประเมินผลกระทบของการถ่ายโอนอำนาจในด้านการจ้างครูให้แก่

สภาท้องถิ่น ท้องถิ่นมักมีความคิดเห็นแตกต่างกันมากในเรื่องที่ว่าหน่วยงานใดควรทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องการจ้างครู และการตัดสินใจบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอาจเป็นการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตัวชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปมากที่สุด ในที่สุดผู้วิจัยก็เหมาเอาว่าท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นเหมือนกัน ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วท้องถิ่นเหล่านี้มีการกระจายอำนาจในระดับที่แตกต่างกัน

วิธีการด้านยุทธศาสตร์ (strategic approach) เป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับมากกว่าวิธีการที่มีแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices approach) ลักษณะของการตัดสินใจซึ่งผสมผสานกันและมีประสิทธิภาพนั้นมีมาก นั่นคือ มีแนวทางในการปรับปรุงการจัดการศึกษาหลากหลายวิธี ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและผู้บริหารไม่จำเป็นต้องใช้แนวทางเดียวในการดำเนินงานตลอดเวลา แต่สามารถเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มีอำนาจในการตัดสินใจตามสถานการณ์ปัจจุบันขององค์กร วิธีการด้านยุทธศาสตร์จะระบุหลักการที่กำหนดทางเลือกในสถานการณ์ต่าง ๆ มากกว่าการกำหนดในด้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง

ในที่สุดประเทศต่าง ๆ ที่นำมาเปรียบเทียบเป็นประเทศที่ถือว่ามียุทธศาสตร์ที่ดี ซึ่งชี้ว่าการบริหารจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพนั้น สามารถทำได้หลากหลายวิธีการ ซึ่งเป็นการพิสูจน์ได้ด้วยการกระจายอำนาจซึ่งมีประโยชน์ในด้านการเป็นประชาธิปไตยนั้น สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยไม่ต้องทำลายคุณภาพการศึกษาของรัฐ

แหล่งอำนาจของการตัดสินใจเกี่ยวกับเงินทุนในการจัดการศึกษา

การพิจารณาเกี่ยวกับการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง/หรือการกระจายอำนาจในขั้นสุดท้ายนั้น เป็นการพิจารณาในแง่ว่าการศึกษาที่จัดขึ้นนั้นมีความเป็นเอกสิทธิ์มากเท่าไร นั่นคือ ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในแต่ละระดับ ภายใต้การควบคุม 'under control' เป็นคำที่มีความสำคัญซึ่งไม่มีรัฐบาลใดจะยินยอมให้ตัวอย่างเช่น ให้โรงเรียนสอนการวางแผนดำเนินการโค่นล้มรัฐบาล และก่อการจลาจล ประเทศต่าง ๆ ทุกประเทศนั้นบังคับให้มีการใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ แม้แต่กับโรงเรียนเอกชนซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเองมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ก็เป็นการสมเหตุสมผลที่จะพิจารณาว่าโรงเรียนเอกชนมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเองมากกว่าโรงเรียนรัฐบาล ถ้าเป็นที่ยอมรับว่าโรงเรียนเอกชนมีส่วนบุคคลเป็นเจ้าของแล้ว การเพิ่มจำนวนของโรงเรียนเอกชนก็เป็นการกระจายอำนาจบริหารจัดการเพิ่มขึ้น ตารางที่ 5 แสดงถึงแหล่งที่มาของเงินทุนในการจัดการศึกษาใน 127 ประเทศ

ตารางที่ 5 จำนวนของประเทศแสดงถึงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ของสถานศึกษาและแหล่งที่มาของเงินทุน ค.ศ. 1975

แหล่งที่มาของเงินทุน					
กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน	โดยรัฐบาลกลางเท่านั้น		โดยรัฐบาลกลางและท้องถิ่น		รวมทั้งสิ้น
	ไม่ใช่เอกชนหรือ เอกชนที่มีการควบคุม	เอกชนที่ได้ รับเงินช่วยเหลือ	ไม่ใช่เอกชนหรือ เอกชนที่มีการควบคุม	เอกชนที่ได้ รับเงินช่วยเหลือ	
ไม่ใช่เป็นของเอกชน	15		7		22
เป็นของเอกชนส่วนน้อย	14	3		6	23
เป็นของเอกชนส่วนใหญ่ในระดับมัธยมศึกษา	16	10	8	4	38
เป็นของเอกชนส่วนใหญ่ในระดับประถมศึกษา	4	5	1		10
เป็นเอกชนทั้ง 2 ระดับ	9	7	4	4	24
เป็นของเอกชนเป็นส่วนใหญ่	2	7		1	10
รวม	60	32	20	15	127

แหล่งที่มา : คัมมิงส์และริดเดลล์ (Cummings and Riddell, 1994).

ในบางประเทศ (ตัวอย่างเช่น ประเทศเบลเยียม) โรงเรียนหลายแห่งเป็นโรงเรียนเอกชน แต่เงินทุนส่วนใหญ่สำหรับการดำเนินงานของโรงเรียนเหล่านี้เป็นของรัฐ นั่นคือมาจากรัฐบาล โรงเรียนซึ่งมีเอกชนเป็นเจ้าของและได้รับเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาลเหล่านี้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้นโดยไม่ได้ไปเพิ่มความแตกต่างทางสังคมให้มากขึ้นด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะปัจจัยที่สำคัญไม่ได้อยู่ที่เงินสนับสนุนจากรัฐบาลที่ให้กับโรงเรียนเอกชน แต่อยู่ที่โครงสร้างการบริหารของรัฐซึ่งมุ่งให้เกิดความเท่าเทียมกันทางสังคม

มีประเทศต่าง ๆ จำนวน 47 ประเทศ จากจำนวนทั้งหมด 127 ประเทศ ในตารางที่ 5 ที่ให้เงินช่วยเหลือในการจัดการศึกษาของเอกชน และโรงเรียนส่วนใหญ่ใน 10 ประเทศเป็นโรงเรียนเอกชน โรงเรียนเอกชนจะมีมากในระดับมัธยมศึกษา แต่มีรัฐบาลหลายแห่งเต็มใจที่จะให้เงินช่วยเหลือแก่โรงเรียนประถมศึกษามากกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาเล็กน้อย การให้เงินช่วยเหลือเป็นเรื่องปกติในประเทศที่มีการแบ่งสรรการเงินสำหรับโรงเรียนโดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

สรุป

ในการกล่าวถึงข้อโต้แย้งของบทนี้อีกครั้งหนึ่ง ไม่ได้มีเหตุผลนักที่จะกล่าวว่าการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการหรือปรากฏการณ์ที่เป็นระบบเดียว ในการเปรียบเทียบประเทศต่าง ๆ ที่มีระบบการศึกษาที่จัดขึ้นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้นได้ซ่อนข้อเท็จจริงที่เป็นความแตกต่างกันไว้มาก ในการที่จะเข้าใจให้ชัดเจนว่าระบบการศึกษามีการกระจายอำนาจอย่างไร จำเป็น

ต้องเน้นไปที่ชนิดของอำนาจที่ถ่ายโอนจากระดับหนึ่งไปยังอีก ระดับหนึ่ง คือ ต้องเข้าใจว่าการตัดสินใจเฉพาะเรื่องใด (หรือ อาจจะเป็นประเภทของการตัดสินใจ) ควรเกิดขึ้นในแหล่งใดภายใต้ โครงสร้างการบริหารของระบบ ในการที่จะทำเช่นนี้ได้ ควรระบุว่า ใครควรจะเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องอะไร ในระดับใดขององค์กร ซึ่งจะ ได้กล่าวถึงภารกิจดังกล่าวในตอนต่อไป

การตัดสินใจประเภทต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษา

อำนาจในการตัดสินใจที่สามารถถ่ายโอนได้จัดอยู่ใน 1 ใน 5 ประเภท ดังนี้ ภาระหน้าที่ การดำเนินงาน บุคลากร ลูกค้ำ และการเงิน² การจัดแบ่งประเภทเหล่านี้ไม่ใช่แบ่งกันอย่างเด็ดขาด แต่มีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการอภิปรายเท่านั้น การแบ่งประเภทของการตัดสินใจเช่นนี้ก็เพราะเหตุผล 2 ประการ คือ เพื่อเป็นแนวทางการอภิปรายว่าอำนาจใดควรจะถ่ายโอน และเพื่อให้มุ่งความสนใจไปที่ประเด็นต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนอันเกี่ยวกับการ กระจายอำนาจ

ความชัดเจนของประเภทการตัดสินใจต่าง ๆ ได้ปิดบังความ ซับซ้อนมากมาย ดังที่เห็นจากการอภิปรายในตอนต้นเกี่ยวกับขอบเขต ของการกระจายอำนาจ อำนาจการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ไม่ใช่จะแยก กันได้อย่างเด็ดขาด การตัดสินใจอย่างหนึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อ องค์กรมากกว่าหนึ่งด้าน ตัวอย่างเช่น องค์กรแห่งหนึ่งที่ได้รับมอบ

² เอกสารในตอนนี้นำความสนใจอย่างมากเกี่ยวกับผลงานของเดวิดส์ (Davies, 1994)

อำนาจอาจจะตัดสินใจเปลี่ยนภารกิจจากการสร้างทรัพยากรมนุษย์ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของชาติเป็นการพัฒนาชุมชน การเปลี่ยนแปลงนี้ อาจจะมีผลกระทบต่อลูกค้าที่ได้รับบริการโดยระบบการศึกษานี้

ประการที่สอง การตัดสินใจภายในประเภทเดียวกันและระหว่างประเภทมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของครูโดยใช้ผลการเรียนของนักเรียนเป็นเกณฑ์ จำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับประเภทของการเรียนรู้ที่จะประเมิน วิธีการต่าง ๆ ของการประเมิน ใครจะเป็นผู้ประเมิน ความสำเร็จของการประเมินผล การกำหนดโทษสำหรับการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพต่ำ ฯลฯ การตัดสินใจเหล่านี้ ต้องอาศัยการตัดสินใจเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่นวิธีที่จะจัดการสอบและการให้คะแนนและอื่น ๆ การตัดสินใจเหล่านี้ในระยะแรกส่วนใหญ่จะอาศัยเครือข่ายของการตัดสินใจหลายเรื่องในแต่ละระดับขององค์กร ตัวอย่างเช่น สภาโรงเรียนในพื้นที่อาจจะตัดสินใจประเมินครูโดยใช้แบบทดสอบการเรียนรู้ของนักเรียนที่สร้างโดยหน่วยงานระดับชาติ เพราะฉะนั้น ระบบการศึกษาระดับชาติซึ่งมักได้รับการพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจในส่วนกลางจะมีความแตกต่างกันอย่างมากในด้านแหล่งที่ควรทำหน้าที่ตัดสินใจ

1. การตัดสินใจเกี่ยวกับภารกิจขององค์กร

1 (ก) ใครเป็นผู้กำหนดภารกิจขององค์กร และใครสามารถเปลี่ยนแปลงภารกิจได้

คำว่า “ภารกิจ” (mission) หมายถึง เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดขององค์กร รัฐธรรมนูญแห่งชาติมักจะ

ประกาศภารกิจกว้าง ๆ เช่น จัดการศึกษาให้แก่ประชาชนทุกคน
สาระของภารกิจที่เป็นรูปธรรมมากกว่าอาจจะกล่าวถึงภารกิจว่าเป็น
ลักษณะใดและคุณภาพของการศึกษาที่ต้องจัดเป็นเช่นใด ตัวอย่าง
เช่น กระทรวงการศึกษาของประเทศอียิปต์ประกาศว่าภารกิจด้านการ
ศึกษาคือเพื่อสร้าง “พลเมืองที่มีความสามารถในด้านวิทยาศาสตร์”
และเพื่อ “เสริมสร้างบุคลิกลักษณะแบบชาวอียิปต์” ผู้มีส่วนได้
ส่วนเสียบางคนเรียกร้องให้กำหนดภารกิจของการศึกษาเพื่อ “เตรียม
คนเพื่อการแข่งขันกันระดับโลก”

แม้แต่องค์กรต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ที่มีภารกิจ ไม่ว่าโดยการ
ได้รับมอบหมายหรือเป็นการกำหนดขอบข่ายภารกิจของตนเอง
ตัวอย่างเช่น ภารกิจของโรงเรียนในท้องถิ่นแห่งหนึ่งอาจจะเพื่อจัด
การศึกษาที่มีคุณภาพดีที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ให้แก่เด็กที่มีสิทธิจะได้รับ
การศึกษาให้ได้จำนวนมากที่สุด การพิจารณาทบทวนเป็นระยะ ๆ
และการปรับเปลี่ยนสาระของภารกิจจะช่วยให้องค์กรสามารถช่วยเหลือ
สมาชิกให้ดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ สาระที่
กำหนดขอบข่ายของภารกิจที่ไม่สมบูรณ์จะทำให้การประเมินการ
ปฏิบัติงานขององค์กรยุ่งยากและทำให้สมาชิกทำงานตามวัตถุประสงค์
ของตนเองเท่านั้น

การกำหนดภารกิจควรจะเป็นกิจกรรมด้านการเมือง
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ควรจะได้มี
ส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินงาน เพื่อสร้างเจตจำนงค์ของ
ประชาคมในกิจกรรมขององค์กร สาระในภารกิจจะเปลี่ยนแปลง
ง่ายขึ้นถ้าปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติและ

ปรากฏอยู่ตามลำพังมากกว่าที่จะถูกนำไปผนวกเข้าด้วยกันกับข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎหมายสำหรับการจัดการศึกษาในรัฐธรรมนูญ และจะเกิดความยุ่งยากที่สุดถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระของกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เสนอมานี้จะกระตุ้นให้เกิดปฏิกิริยาโต้ตอบจากผู้ผลิตและผู้ใช้

ในองค์กรต่าง ๆ ที่กำกับดูแลโดยผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ ผู้ผลิตมีแนวโน้มที่จะมีอำนาจตัดสินใจในด้านการกำหนดขอบข่ายของภารกิจมากที่สุด ในทำนองเดียวกัน ในระบบการบริหารที่เน้นความชอบธรรมทางการเมืองผู้ใช้จะต้องมีภารกิจที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อผู้ใช้มาเป็นผู้กำหนดภารกิจ ผู้ผลิตมักจะต่อต้าน การต่อต้านเป็นปฏิกิริยาอย่างหนึ่งต่อการสูญเสียอำนาจอย่างแท้จริง หรือเป็นเพียงความรู้สึกในการควบคุมการกำหนดขอบเขตของจุดมุ่งหมายทั่วไปและเป้าหมายของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความขัดแย้งระหว่างการสนับสนุนให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดขอบเขตภารกิจของการจัดการศึกษาและการให้ผู้ที่มีความรู้ในวงวิชาการเป็นผู้กำหนดความต้องการของสังคม การมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยยิ่งมากเท่าไรย่อมทำให้บทบาทของรัฐเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และทำให้รากฐานมั่นคงยิ่งขึ้น เนื่องจากมีผู้ใช้อันหมายรวมถึงประชากรในขอบเขตที่กว้างขวาง

จากทัศนะด้านการตลาดและทางการเมืองทำให้ประชาชนทุกคนในขณะนี้สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับภารกิจของการศึกษา จากทัศนะของนักวิชาการเห็นว่าผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับความต้องการของสังคมควรจะเป็นผู้ให้ข้อมูลในการโต้แย้งเกี่ยวกับการศึกษาทางด้านการศึกษา

๑ (ข) ใครเป็นผู้ตัดสินใจว่าองค์กรกำลังดำเนินตามภารกิจที่ได้กำหนดไว้

ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการทำตามภารกิจเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สาระสำคัญของภารกิจที่ชัดเจนทำให้สามารถพัฒนามาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กร มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ อาจหมายถึง มาตรการเกี่ยวกับงานทั้งหมดซึ่งเป็นภารกิจ มาตรการเกี่ยวกับประสิทธิภาพภายใน คุณภาพและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน ความสามารถในการทำงานของผู้จบการศึกษาในตลาดแรงงาน หรือในสังคมโดยทั่วไป มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานอาจจะมิใช่ประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจที่ต้องการปกป้องการบริหารงานของตน องค์กรต่าง ๆ ที่ไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าสามารถถูกกล่าวหาว่าบกพร่อง เนื่องจากไม่บรรลุผลสำเร็จในสิ่งที่คณะผู้ทำงานไม่ได้ดำเนินการ ในองค์กรต่าง ๆ ที่บริหารงานในกรอบของการเมือง ความสำเร็จของภารกิจอาจเน้นที่ “การมีคุณภาพ” และ “อัตวิสัย” (subjective) ซึ่งขึ้นอยู่กับการรายงานของผู้ใช้จากประสบการณ์ของคนเหล่านั้นเอง องค์กรที่ควบคุมโดยผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพซึ่งต้องติดขัดกับ “ภาววิสัย” (objectivity) และการประเมินผลในเชิงปริมาณทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลได้ ตัวชี้วัดทั้ง 2 ชนิดนี้ อาจนำมาใช้ในการประเมินผลองค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีการบริหารงานตามทัศนะของการตลาด

เมื่ออ้างถึงความเป็นมาตรฐานและความเสมอภาคโดยทั่วไป หน่วยงานในส่วนกลางจะพยายามเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับการประเมินผลความสำเร็จ แม้ในประเทศที่มีระบบ

การบริหารแบบการกระจายอำนาจอย่างสูง เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา การนำเครื่องมือที่ใช้สำหรับการประเมินผลภายนอก ซึ่งธนาคารโลกและหน่วยงานระดับนานาชาติบางแห่งได้เสนอแนะ เมื่อเร็ว ๆ นี้ ทำให้เกิดการรวมอำนาจในการกำหนดภารกิจทางการศึกษา และเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเกี่ยวกับภารกิจตามทัศนะทางการเมืองเป็นทัศนะทางวิชาชีพ

การประเมินผลการปฏิบัติงานของระบบการศึกษามีความยากลำบากมากกว่าการประเมินผลหน่วยงานอื่นของรัฐบาลหรือบริษัทเอกชน การศึกษาให้บริการแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก และมีเป้าหมายจำนวนมาก ซึ่งบางครั้งก็ขัดแย้งกันเอง ไม่มีเกณฑ์ต่ำสุด ไม่มีการคำนวณเกี่ยวกับ “ผลกำไรและขาดทุน” ที่จะบอกให้ทราบได้ด้วยการขำเลียงแฉเดียวว่าองค์กรที่จัดการศึกษาแต่ละแห่ง กำลังปฏิบัติงานได้ดีเพียงไร การประเมินผลอาจจะเป็นการวัดผลการปฏิบัติงานทั้งหมด ประสิทธิภาพ ผลสัมฤทธิ์ การตอบสนองต่อชุมชน การมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยการผลิต และความยุติธรรมทางสังคม นักวิชาการเห็นว่าจุดเน้นดังกล่าวเป็นเรื่องน่ากลัวมาก ผู้ประกอบวิชาชีพในท้องถิ่นอาจสามารถประเมินการเรียนรู้ของนักเรียน และให้ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน แต่จะไม่มีทักษะในการประเมินว่าโรงเรียนต่าง ๆ ได้เตรียมนักเรียนให้พร้อมสำหรับการทำงานได้ดีเพียงไร

ผู้มีส่วนอำนาจในการตัดสินใจด้านการเมืองทุกระดับ (เช่น ชุมชนในท้องถิ่น มลรัฐ และประเทศ) มีโอกาสที่ดีกว่าในการเข้าไปมีส่วนร่วมออกแบบการประเมินผลที่สนองตอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างยุติธรรมและครอบคลุมทุกด้าน

1 (ค) ใครเป็นผู้สามารถตัดสินใจสั่งปิดองค์กร

หน่วยงานในส่วนกลางแห่งหนึ่ง (เช่น กระทรวงการศึกษา) อาจตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจด้านการศึกษา แต่ได้ถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการที่ต่อเนื่องของโรงเรียนในพื้นที่ให้แก่รัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือใกล้เคียง การตัดสินใจที่จะเข้าแทรกแซงในโรงเรียนหรือปิดโรงเรียนสามารถทำได้โดยอิสระโดยการควบคุมเรื่องการเงิน ตัวอย่างเช่น โรงเรียนต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มักได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากหน่วยงานในท้องถิ่น แต่รัฐบาลระดับมลรัฐและรัฐบาลกลางมีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจว่าโรงเรียนเหล่านี้ได้ปฏิบัติตามภารกิจที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการหรือไม่ โรงเรียนแห่งหนึ่งอาจถูกสั่งปิดโดยผู้มีอำนาจในพื้นที่เพราะขาดแคลนเงินทุนในการดำเนินงาน หรืออาจถูกสั่งปิดโดยผู้มีอำนาจของรัฐ เนื่องจากโรงเรียนไม่สามารถปฏิบัติตามภารกิจที่กำหนดไว้ได้

การตัดสินใจปิดโรงเรียนอาจจะต้องการความรู้พิเศษ (ตัวอย่างเช่น เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของประชากร เป็นต้น) แต่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแน่นนอน ในเมื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากได้รับผลกระทบ

การตัดสินใจเข้าแทรกแซงหรือสั่งปิดโรงเรียนนี้สามารถทำได้ในระบบราชการ (ในระบบที่ให้ความสำคัญแก่ผู้ประกอบวิชาชีพ) หรือในระบบการปกครอง (ในระบบที่มีความชอบธรรมทางการเมือง)

1 (ง) ใครเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ใครเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงด้านความล้มเหลวในการปฏิบัติตามภารกิจให้สำเร็จ

ผู้ที่ต้องเสี่ยงต่อความล้มเหลว คือ ผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยตรงให้รับผิดชอบในการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ของโรงเรียนในพื้นที่มักถูกลงโทษเมื่อไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดไว้ในระดับที่สูงกว่า ปัจจุบันนี้ครูและผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับเรื่องความล้มเหลวขององค์กรของพวกเขา เนื่องจากการบริหารส่วนใหญ่ต้องอาศัยแนวคิดหรือทัศนคติของผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ

มีข้อยกเว้นในตัวอย่าง 2 - 3 กรณีซึ่งอำนาจรับผิดชอบนี้ได้ถูกแปรเปลี่ยนเป็นความชอบธรรมทางการเมือง ในกรณีเหล่านี้การถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับความล้มเหลวไปตกอยู่กับผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ ตัวอย่างเช่น มีการดำเนินคณะกรรมการโรงเรียนในเมืองชิคาโก มลรัฐเคนทักกี และในชนบทของประเทศมาลี และนายกเทศมนตรีของประเทศโคลัมเบีย

การที่ไม่ได้ระบุขอบข่ายในการตัดสินใจเรื่องเหล่านี้สามารถก่อให้เกิดข้อขัดแย้งที่ทำให้ต้องเสียเวลาและพลังงาน ดังเช่นที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากแข่งขันกันเพื่อควบคุมอำนาจในเรื่องนี้

2. การตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีการกำหนดโครงสร้างและการดำเนินงานองค์กรด้านการศึกษา

2 (ก) ใครจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าองค์กรควรจะปฏิบัติหน้าที่อย่างไร

ในการกระจายอำนาจความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพ คำถามคือการตัดสินใจต่าง ๆ เหล่านี้ในเรื่องใดจะถูกถ่ายโอนให้แก่ระดับล่าง

และการตัดสินใจในเรื่องใดจะยังคงเกิดขึ้นในส่วนกลางยกเว้นเรื่องการออกหนังสือรับรอง การตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้ทั้งหมดเกิดขึ้นที่ระดับโรงเรียนในบางประเทศ ส่วนในประเทศอื่น ๆ การตัดสินใจทั้งหมดเกิดขึ้นในระดับกลางหรือระดับสูง คือ ส่วนกลาง บางทีความแตกต่างนี้สะท้อนให้เห็นถึงระดับการศึกษาและการฝึกอบรมบุคลากรด้านการบริหารและครูในระดับต่าง ๆ สิ่งที่ชัดเจนคือการควบคุมจากส่วนกลาง ในด้านโครงสร้างและการดำเนินการของโรงเรียนทำให้ลดประสิทธิภาพหลายด้าน อาทิเช่น ตารางสอนไม่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น อาคารเรียนไม่เหมาะสมกับสภาวะอากาศ บุคลากรมีจำนวนมากหรือน้อยเกินไปหรือมีไม่ถูกประเภท และการประเมินผลมุ่งเพื่อคัดเลือกเด็กเพียงอย่างเดียวมากกว่าเป็นการพัฒนากระบวนการเรียนการสอน ในหลายประเทศ เจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่และท้องถิ่นมีสมรรถนะในการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงสร้างและการดำเนินการของโรงเรียนมากกว่าเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง

ผู้เชี่ยวชาญมีอาชีพมีความสามารถในการตัดสินใจโดยตรงในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสอนมากกว่าสมาชิกของชุมชน แต่มีความสามารถในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับเวลาและการใช้พื้นที่น้อยกว่าสมาชิกในชุมชน ปัจจุบันผู้เชี่ยวชาญมีอาชีพเป็นผู้ตัดสินใจในด้านการกำหนดตารางสอนโดยอาศัยความสะดวกของตนเป็นตัวกำหนด ซึ่งบางครั้งทำให้เกิดผลเสียแก่พ่อแม่ผู้ปกครองและนักเรียน

ในโรงเรียนที่บริหารงานตามทัศนะของการตลาด พ่อแม่ผู้ปกครองอาจจะไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านการดำเนินงานและโครงสร้าง กล่าวโดยย่อคือ การตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้โดยส่วนใหญ่

เป็นหน้าที่ของฝ่ายการบริหารแบบระบบราชการ แม้เมื่อผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพไม่ได้เป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องอื่น ๆ ในการปฏิรูปการกระจายอำนาจตามความชอบธรรมทางการเมือง กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระยะแรกเป็นเรื่องของประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าอำนาจใดจะมีการถ่ายโอนให้แก่ผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพเพียงยึดครองไว้ และอำนาจใดที่จะยังคงอยู่กับคณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้ง

การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงสร้างมีดังนี้

- 1) เวลา หมายถึง จำนวนเวลา (ตัวอย่างเช่น จำนวนเวลาที่ใช้เรียนในระดับประถมศึกษา) จำนวนวันในปีการศึกษา จำนวนชั่วโมงที่เรียนในโรงเรียนแต่ละวัน
- 2) สิ่งอำนวยความสะดวก หมายถึง ลักษณะของอาคาร ขนาดของอาคาร (จำนวนชั้นเรียน ฯลฯ) อุปกรณ์ที่ใช้ในการตกแต่งที่ตั้งของอาคาร
- 3) หลักสูตร หมายถึง การคัดเลือกวิชา การกำหนดเวลาเรียนแต่ละวิชา เนื้อหาของวิชา
- 4) วัสดุการสอน หมายถึง บัญชีรายชื่อของวัสดุการเรียนที่ได้รับการรับรองแล้ว (ตำราเรียน)
- 5) บุคลากร ได้แก่ จำนวนตำแหน่ง (โดยปกติเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของโรงเรียนแต่ละประเภท วิชาที่เปิดสอน จำนวนนักเรียน) อัตราส่วนระหว่างนักเรียน : ครู
- 6) การประเมินผล หมายถึง โครงสร้างและเนื้อหาและการสอบเข้า

7) หนังสือรับรอง หมายถึง ประเภทหรือข้อกำหนดของประกาศนียบัตร

การตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงาน มีดังนี้

- 1) เวลา ได้แก่ ตารางสอน การลำดับวิชาในแต่ละสัปดาห์
- 2) สิ่งอำนวยความสะดวก ได้แก่ การบำรุงรักษา
- 3) หลักสูตร ได้แก่ การเรียงลำดับวิชาที่เปิดสอน การบ้านของนักเรียนในชั้น วิธีการสอน
- 4) วัสดุการสอน ได้แก่ การคัดเลือกตำราเรียน
- 5) บุคลากร ได้แก่ วิธีการสอน
- 6) การประเมินผล ได้แก่ เนื้อหาและความถี่ของการทดสอบ (ในการสอบไล่ของวิชาที่เปิด)
- 7) การออกใบรับรอง ได้แก่ การให้ประกาศนียบัตร

การตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ในลักษณะนี้ควรทำขึ้นที่ “จุดที่ไกลที่สุด” เพื่อให้ได้ประโยชน์จากข้อมูลได้มากที่สุด การบริหารจัดการโดยมีการควบคุมจากหน่วยงานที่อยู่ห่างไกลเป็นหนทางที่นำไปสู่การไม่มีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม ไม่มีประโยชน์ที่จะให้อำนาจตัดสินใจอยู่ ณ ที่จุดปฏิบัติงาน ยกเว้นแต่ว่าท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดการเท่านั้น แต่ผู้ที่เห็นด้วยกับหลักการของการสนับสนุนช่วยเหลือได้โต้แย้งว่าไม่เพียงพอแต่ให้มีการย้ายการตัดสินใจไปยังแหล่งปฏิบัติเท่านั้น แต่ควรช่วยพัฒนาความสามารถให้แก่ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในท้องถิ่นด้วย

สมรรถภาพที่ทำให้การกระจายอำนาจมีประสิทธิภาพสูงสุดไม่ได้อยู่ที่ทักษะในการตัดสินใจเกิดขึ้นที่ไหนเท่านั้น แต่ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในท้องถิ่นต้องสามารถตัดสินใจได้เมื่อมีปัญหาก็เกิดขึ้นเมื่อใดควรจะดำเนินการไปตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และตัดสินใจได้ว่าเมื่อใดควรจะเปลี่ยนกฎเกณฑ์ได้ด้วย

2 (ข) ใครจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าหน่วยงานส่วนต่าง ๆ ทำงานด้วยกันได้อย่างราบรื่นหรือไม่ และใครสามารถปรับเปลี่ยนแรงงานและเงินเพื่อปรับปรุงการดำเนินงาน

การตัดสินใจเหล่านี้เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการ และควรจะให้เห็นความแตกต่างจากการตัดสินใจเกี่ยวกับการเมืองที่สมาชิกของชุมชนเป็นผู้มีบทบาท ผู้บริหารในท้องถิ่นเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงาน และบุคคลเหล่านี้จะต้องได้รับการฝึกอบรมในเรื่องการประเมินผลว่าปัจจัยตัวบ่อนและตัวแปรด้านกระบวนการมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตอย่างไร และจำเป็นต้องจัดหาข้อมูลที่เป็นปัจจุบันเกี่ยวกับความเกี่ยวข้องในเรื่องเหล่านี้ให้แก่ผู้บริหารในท้องถิ่นด้วย และต้องได้รับการฝึกอบรมไม่เฉพาะแต่ให้สามารถดำเนินการตามคำสั่งที่ได้รับจากเบื้องบนเท่านั้น แต่หากจำเป็นต้องสามารถนำข้อมูลที่ได้จากท้องถิ่นมาใช้เป็นเหตุผลโต้แย้งกับคำสั่งจากเบื้องบน ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น

ความเคร่งครัดที่เกิดจากการต้องการให้ได้มาตรฐานทำให้ผู้บริหารในท้องถิ่นไม่กล้าที่จะใช้ข้อมูลในท้องถิ่น และว่าเป็นสาเหตุสำคัญของความไร้ประสิทธิภาพที่ทำให้ความเสียหายให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ ในหลายประเทศ “การฝึกอบรม” หรือ “การเข้ารับความรู้ใหม่”

ของบุคลากรเป็นความจำเป็นสำหรับหน่วยงานทุกระดับในกระทรวง การศึกษาเพื่อผ่อนคลายระบบการตรวจสอบซึ่งยังคงมีอยู่ในการ บริหารในท้องถิ่น การฝึกอบรมนี้เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งในทัศนะการ บริหารระบบราชการ

การเรียกร้องให้ตั้งโรงเรียนที่ดำเนินการตามพันธะสัญญากับรัฐ เป็นความพยายามอย่างหนึ่งในการลดความเข้มงวดของการ บริหารแบบระบบราชการ ผู้บริหารโรงเรียนเหล่านี้มีความเป็นอิสระ จากการควบคุม และถ้าโรงเรียนมีระบบข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอก็จะ สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานตามสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง ด้วยตนเองได้ ดังได้ให้ข้อสังเกตไว้แล้วว่า โรงเรียนที่ดำเนินการตาม พันธะสัญญากับรัฐสามารถบริหารโดยการกระจายอำนาจตามแนว ทัศนะของผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ โดยแท้จริงแล้วผู้บริหารควรจะเป็น ผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพและไม่ควรได้รับการว่าจ้างเนื่องจากตำแหน่ง ทางการเมือง ซึ่งแนวคิดนี้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ในการปฏิรูป ที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นหลัก คณะกรรมการของโรงเรียน ที่ได้รับการเลือกตั้งสามารถจ้างและนิเทศผู้บริหารมืออาชีพได้

ระบบการศึกษาไม่น้อยไม่ได้จัดการฝึกอบรมแบบเป็น ทางการในด้านการบริหารให้แก่ผู้บริหารโรงเรียนของตน สิ่งที่น่า ใน การฝึกอบรมก็คือ การดำเนินงานการจัดโปรแกรมการเรียนต่างๆ ที่ กำหนดโดยส่วนกลางแทนที่จัดการฝึกอบรมเพื่อให้เกิดนวัตกรรมที่ ตอบสนองต่อโอกาสและข้อจำกัดของพื้นที่ แม้ว่าในโลกนี้มีความ ก้าวหน้าเกิดขึ้นมากมาย รวมทั้งทฤษฎีและแนวปฏิบัติของการบริหาร จัดการ แต่มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเกิดขึ้นในเรื่องวิธีการคัดเลือก และฝึกอบรมผู้บริหารโรงเรียน ไม่ว่าจะเป็นวิธีการใดมาใช้เพื่อให้เกิด

การกระจายอำนาจ ความสำเร็จของการปฏิรูปขึ้นอยู่กับมาตรการที่สำคัญของการจัดการฝึกอบรมวิชาชีพในการบริหารให้แก่ผู้บริหารโรงเรียนในท้องถิ่น

2 (ค) ใครเป็นผู้สามารถขอให้ผู้ที่มีส่วนร่วมเข้าไปในกระบวนการดำเนินงาน

คำถามข้อนี้เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นในระบบการศึกษาต่างๆ ที่บริหารโดยผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพเท่านั้น และประสบผลสำเร็จในแวดวงการบริหารแบบระบบราชการ ในการศึกษาที่จัดขึ้นบางระบบผู้บริหารในท้องถิ่นได้รับการคาดหวังให้เกณฑ์ ผู้ปกครองและสมาชิกอื่น ๆ ของชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทางการศึกษา ในการศึกษาาระบบอื่นๆ กฎหมายบังคับให้มีการมีส่วนร่วมแบบนี้ การมีส่วนร่วมมีหลายรูปแบบ นับตั้งแต่การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินจนถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร และการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กร ในบางประเทศการมีส่วนร่วมแบบนี้เกิดขึ้นเฉพาะในระดับโรงเรียนเท่านั้น ในขณะที่การตัดสินใจในเรื่องอื่นๆ เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น

การตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมีความสำคัญ เนื่องจากการตัดสินใจเหล่านี้สามารถเปลี่ยนแปลงสมดุลของอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในประเด็นอื่นๆ ด้วย

3. การตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากรขององค์กร

3 (ก) ใครเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของบุคลากรทางการศึกษา

ระดับท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้ได้ถ้าการบริหารในระดับที่สูงกว่าเป็นผู้จัดตั้งระบบความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ระบบนี้อาจจะเป็นการประเมินผลภายนอกเหมือนกับในประเทศนิวซีแลนด์ หรือเป็นไปตามความต้องการของตลาด (ดังเช่นการจัดตั้งโรงเรียนที่มีพันธะสัญญากับรัฐในประเทศอื่นๆ) ความสำคัญของสถานที่สำหรับการตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้มีความเกี่ยวพันกันกับการตัดสินใจเกี่ยวกับหลักสูตรและเทคโนโลยีด้านการสอน ถ้าผู้มีอำนาจในส่วนกลางตัดสินใจกำหนดหลักสูตรเอง รวมทั้งนโยบายหรือข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับแนวปฏิบัติด้านการสอน หน่วยงานในส่วนกลางจะต้องควบคุมหรือเอาใจใส่ดูแล (เช่น การประเมินผลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎระเบียบ) บุคลากรที่จ้างมาเพื่อดำเนินการจัดโปรแกรมการเรียนตามแผน

การรวมอำนาจอยู่ในส่วนกลางเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาในประเทศต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกันในด้านการจัดหาครูที่มีคุณภาพในระดับภูมิภาค ตัวอย่างเช่น ในบางประเทศพบว่าการรับสมัครครูที่มีคุณภาพเพื่อส่งไปสอนในเมืองเล็กๆ และในพื้นที่ชนบทเป็นสิ่งที่มีความยากลำบาก ทำให้โปรแกรมการเรียนที่สอนในโรงเรียนไม่สามารถดำเนินการได้เพราะขาดบุคลากรที่มีคุณภาพ

ในทำนองเดียวกัน องค์กรในท้องถิ่นเท่านั้นที่ควรตัดสินใจเกี่ยวกับคุณสมบัติของครู ถ้าผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นเป็นผู้สร้างหลักสูตรเองหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญในการคัดเลือกหลักสูตร เพราะฉะนั้น การถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคลากรควรจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถในเรื่องหลักสูตรเป็นอย่างดีแล้วเท่านั้น

มีหลักฐานมากมายที่แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจเรื่องเหล่านี้สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยคณะกรรมการที่ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ ในกรณีดังกล่าว กิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นโดยประชาชน ในหลายประเทศ การตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้ส่งวนไว้ให้เป็นของผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ และการตัดสินใจจะเกิดขึ้นในการบริหารแบบระบบราชการ

3 (ข) ใครเป็นผู้ว่าจ้างและเลิกจ้าง

ปัจจุบันนี้หลายประเทศยินยอมให้หน่วยงานการบริหารในท้องถิ่นเป็นผู้ว่าจ้างครู ในบางกรณี (เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา) เขตเป็นผู้มีอำนาจจ้างครู ในกรณีโรงเรียน (เช่นในประเทศต่าง ๆ ที่มีโรงเรียนที่ตั้งขึ้นโดยมีพันธะสัญญากับรัฐ) เป็นผู้ว่าจ้างครู/หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้อาจเป็นหน่วยงานที่มีระบบบริหารจัดการโดยใช้ผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ หรือบริหารโดยยึดหลักทางการเมือง

ประเด็นที่สำคัญในเรื่องนี้คือการจ่อราษฎร์บังหลวงในกระบวนการคัดเลือกครู (บางครั้ง) ถูกว่าจ้าง (และเลิกจ้าง) จากเหตุผลและเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการบริหารหลักสูตร แม้ในองค์กรที่บริหารโดยผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพหรือองค์กรที่ยึดหลักการบริหารโดยใช้ความชอบธรรมทางการเมืองก็มีปัญหาเรื่องการจ่อราษฎร์บังหลวง ผู้สนับสนุนการกระจายอำนาจโดยยึดหลักความชอบธรรมทางการเมืองกล่าวว่าการจ่อราษฎร์บังหลวงสามารถควบคุมได้ (แม้ว่าไม่สามารถขจัดได้ทั้งหมด) และกล่าวว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง (ของประชาชนหรือตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้ง) มีประโยชน์คุ้มค่าแก่การลงทุนมาก

ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการจ่อราษฎรบังหลวงเป็นเรื่องหนึ่งที่ครูและสหภาพนักใจเป็นอันมาก และควรจะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการถ่ายโอนอำนาจในการว่าจ้างครูให้แก่ผู้มีอำนาจระดับพื้นที่ ขั้นตอนต่าง ๆ ควรจะโปร่งใสและกลไกต่าง ๆ สำหรับการตรวจสอบควรจะเด็ดขาดและใช้ได้ผล

3 (ค) ใครสามารถย้ายครู

การย้ายครูเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลามากเรื่องหนึ่งสำหรับระบบการศึกษาที่รวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง เมื่อครูต้องเดินทางไปยังเมืองหลวงเพื่อเร่งรัดเรื่องการขอย้าย จะทำให้ต้องขาดการสอนไป

แต่ในอีกแง่หนึ่งก็มีเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ ว่า เพราะเหตุใดอำนาจในการย้ายครูไม่ควรจะอยู่ที่ในโรงเรียนเพียงอย่างเดียว เพราะประการแรกไม่มีโรงเรียนใดจะอยากถูกบังคับให้รับครูจากโรงเรียนอีกแห่งหนึ่งซึ่งย้ายมาด้วยความสมัครใจหรือแม้ไม่สมัครใจก็ตาม ประการที่สองโรงเรียนแต่ละแห่งมักจะไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับครูที่กำลังมองหาการสอน มีเพียงโรงเรียนซึ่งมีทำเลที่ตั้งหรือมีชื่อเสียงซึ่งเป็นที่ดึงดูดใจเท่านั้นที่จะสามารถเลือกครูได้เหมาะสมกับความต้องการ ส่วนโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในที่ยากแก่การติดต่อ (เช่น ในชนบทและเมืองชั้นใน) มักพบว่าไม่มีผู้มาสมัครเพื่อบรรจุลงในตำแหน่งว่างเลย การย้ายจะทำได้ดีที่สุดโดยให้ระดับที่เหนือกว่าโรงเรียนชั้นหนึ่งเป็นผู้ตัดสินใจ

3 (ง) ใครเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้าง

การปฏิรูปการกระจายอำนาจทางการศึกษาบางครั้งให้ถ่ายโอนอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างให้แก่หน่วยงานในพื้นที่

มากยิ่งขึ้น เช่น มีการโอนอำนาจให้แก่ลรัฐหรือจังหวัดหรือเทศบาล เป็นต้น ผลที่ได้ คือ อัตราค่าจ้างครูแตกต่างกัน ความแตกต่างนี้เป็นสิ่งที่องค์กรครูมีความห่วงใยอย่างมาก เพราะมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของครูที่เป็นสมาชิก และเป็นการกระทำที่ขัดต่อความมั่นคงของวิชาชีพ ในบางประเทศคนล้งงานจำนวนมากที่กำลังมองหางานเป็นครูซึ่งมีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ ควบคุมอัตราค่าจ้างแรงงานในห้องถิ่นจะทำให้ตลาดแรงงานเกิดสภาพซึ่งจะทำให้อัตราค่าจ้างถูกกดให้ต่ำลงในช่วงเวลาหนึ่ง³ และช่วงเวลานี้ก็ทำให้ผู้เข้ามาสู่อาชีพการสอนมีคุณภาพลดลง จึงทำให้คุณภาพการศึกษาลดลง บางประเทศกำหนดอัตราค่าจ้างครูทั้งประเทศแล้วให้เขตพื้นที่หรือโรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกครู

อัตราค่าจ้างสามารถเป็นประเด็นทางการเมืองได้หัวข้อหนึ่ง เพราะฉะนั้นเรื่องนี้จึงได้รับการนำไปพิจารณาตัดสินใจในแวดวงที่เกี่ยวกับการเมืองได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ผู้ประกอบวิชาชีพสามารถมองหาแนวทางในการจัดการกับประเด็นนี้ได้ในการบริหารแบบระบบราชการ

³ มีหลักฐานไม่มากนักที่สนับสนุนความเชื่อขององค์กรครูนี้ ในประเทศต่าง ๆ เมื่อไม่นานมานี้มีการโจมตีที่รุนแรงที่สุดเกี่ยวกับการให้อำนาจส่วนกลางบริหารเรื่องเงินเดือนของครู และในประเทศที่มีสหภาพในระดับชาติ ตัวอย่างเช่น ในประเทศแถบละตินอเมริกา เงินเดือนของครูถูกลดค่าลงถึง ร้อยละ 35 ของจำนวนที่เคยได้รับเมื่อ 10 ปีก่อน เมื่อรัฐบาลต้องเผชิญกับแรงกดดันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่ให้ตัดทอนค่าใช้จ่ายในภาคสังคมลง

3 (จ) ใครเป็นผู้ตัดสินใจขึ้นอัตราค่าจ้างและการเลื่อนขั้น

องค์กรครูชอบให้มีการตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้อย่างมีหลักเกณฑ์หรือเป็นไปอย่างอัตโนมัติมากกว่า ตัวอย่างเช่น พิจารณาจากระยะเวลาของการรับราชการ จำนวนของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือคุณสมบัติทางวิชาการในระดับสูงขึ้นกว่าเดิม องค์กรครูอาจจะชอบให้มีการบริหารจัดการในการจ่ายค่าจ้างที่เป็นของท้องถิ่นมากกว่า ถ้าสามารถแสดงให้เห็นว่าการบริหารในท้องถิ่นนั้นมีความน่าเชื่อถือมากกว่าการบริหารในส่วนกลาง

โดยทั่วไป องค์กรครูไม่เห็นด้วยกับการกำหนดแผนการจ่ายค่าจ้างการสอนของครูตามการปฏิบัติงาน (performance pay schemes) เพราะจะก่อให้เกิดความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างครูด้วยกัน และจะทำให้ความสามัคคีขององค์กรอ่อนแอลง ครูมักจะกังวลใจเกี่ยวกับข้อเสนอต่าง ๆ ที่ให้มีการกระจายอำนาจ ซึ่งยินยอมให้หน่วยงานการบริหารในท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างครู โดยโต้แย้งว่าการบริหารแผนการจ่ายค่าจ้างเหล่านี้เป็นต้นเหตุที่นำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง

ในประเทศต่าง ๆ การตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้ ส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นในขอบเขตการเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสนใจอย่างมากของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้เชี่ยวชาญบางคนอ้างว่าพวกเขาสามารถระบุอัตราค่าจ้างและระดับเงินเดือนที่จะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและได้ผลผลิตสูงสุด แต่หลักฐานในการสนับสนุนสิ่งที่กล่าวอ้างถึงเหล่านี้มีน้อยมาก

4. การตัดสินใจว่าควรจะให้บริการแก่ประชากรกลุ่มใด

การแบ่งแยกให้เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างประชาชนกลุ่มที่ได้รับบริการโดยตรงจากระบบการศึกษา กับประชาชนที่ได้รับประโยชน์โดยทางอ้อม กลุ่มแรกเป็นลูกค้ำและกลุ่มหลังเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในหลักการแล้วระบบการศึกษาต้องจัดให้แก่เด็กทุกคน อย่างไรก็ตามยังมีอีกหลายประเทศที่ยังไม่ได้จัดการศึกษาให้แก่เด็กที่มีความพิการอย่างรุนแรง ระบบการศึกษาทุกระบบจัดให้แต่การศึกษาระดับขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กทุกคน ส่วนข้อจำกัดก็จะตกแก่เด็กที่สามารถเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น ตัวอย่างเช่น ไม่มีประเทศใดที่คนทุกคนได้เข้าเรียนในมหาวิทยาลัย

ทุกประเทศระบุระดับการศึกษาขั้นต่ำที่เด็กทุกคนต้องได้รับ ซึ่งโดยปกติจะปรากฏอยู่ในเอกสารระดับชาติ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต่าง ๆ และหน่วยงานในท้องถิ่นที่มีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเอง อาจจะมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันในการควบคุมให้ผู้เรียนได้ศึกษาต่อจนถึงในระดับที่สูงขึ้น

การตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายคน และควรจะให้เป็นการตัดสินใจในระดับบริหารทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ในระบบการศึกษาที่ควบคุมโดยผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ การตัดสินใจจะเกิดขึ้นในการบริหารแบบระบบราชการ

4 (ก) ใครเป็นผู้กำหนดสัดส่วนของนักเรียนที่ควรจะได้รับบริการ

ในบางประเทศโชคดีที่การตัดสินใจในเรื่องนี้ในระดับประถมศึกษาไม่มีความลำบากมากนัก เนื่องจากยังมีที่ว่างมากมาย

สำหรับเด็กทุกคน อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศนั้นเด็กอาจจะได้รับการปฏิเสธไม่ให้เข้าเรียนเมื่อขนาดของห้องเรียนมีจำนวนผู้เรียนมากเต็มที่แล้ว หลายประเทศไม่สามารถรับเด็กทุกคนให้เข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษา และไม่มีประเทศใดรับผู้สมัครเข้าเรียนทุกคนให้เรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้ การตัดสินใจเกี่ยวกับจำนวนนักเรียน (หรือบางครั้งดูตามสัดส่วนของผู้สมัคร) ที่รับได้ บ่อยครั้งขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการเงิน ซึ่งดูเหมือนจะเป็นการชี้แนะว่าการตัดสินใจในเรื่องนี้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่อยู่ในระดับเดียวกันกับแหล่งเงินทุนหลัก ซึ่งโดยปกติมักเป็นองค์กรในส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ถ้าองค์กรท้องถิ่นนั้นมีอำนาจในการพิจารณาอย่างอิสระเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายต่อหัว (ตัวอย่างเช่น ขนาดของห้องเรียน เงินเดือนของครู การใช้เทคโนโลยีทางเลือกในการสอน) แล้วหน่วยงานในระดับท้องถิ่นควรทำหน้าที่ตัดสินใจว่าสามารถรับนักเรียนจำนวนเท่าใดได้ ตัวอย่างเช่น โรงเรียนเอกชนที่ได้รับเงินทุนสนับสนุนในการดำเนินงานจากส่วนกลาง แต่มีอิสระในการบริหารจัดการโดยร่วมมือกับคณะครู จึงสามารถรับนักเรียนให้เข้าเรียนได้จำนวนมากกว่าที่โรงเรียนของรัฐบาลจะรับได้

4 (ข) ใครเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ และขั้นตอนในการรับนักเรียน

ในการพิจารณาตัดสินใจการเข้าเรียนของนักเรียนแต่ละระดับชั้นและประเภท จะเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้า แม้แต่ในโรงเรียนระดับประถมศึกษาที่มีการกำหนดคุณสมบัติอายุขั้นต่ำที่สุดของผู้เรียน เกณฑ์ที่พบโดยทั่วไปมากที่สุดคือคะแนนสอบไล่ แต่คะแนนสอบไล่ไม่เป็นที่เชื่อถือมากนัก โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ซึ่งมีความรู้สึกว่าคุณสมบัติไม่มีคุณธรรมกับกลุ่มของพวกเขา ตัวอย่างเช่น ชนกลุ่มน้อยที่ใช้ภาษาของตนอาจอ้างว่าการใช้ภาษาที่มีคนใช้พูดกันมากกว่าจะเป็นการกีดกันแบ่งแยกพวกเขาออกจากกลุ่ม การกระจายอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้จึงยินยอมให้หน่วยงานในท้องถิ่นปรับเปลี่ยนเกณฑ์สำหรับการรับนักเรียนเข้าเรียน ตัวอย่างเช่น หน่วยงานในท้องถิ่นแห่งหนึ่งอาจจะตัดสินใจรับนักเรียนเข้าเรียนโดยใช้โควตา (เพื่อมั่นใจว่ามีการกระจายที่ยุติธรรมมากต่อนักเรียนทั้งนี้โดยพิจารณาจาก เพศ เชื้อชาติ และแหล่งที่อยู่อาศัย)

4 (ค) ใครเป็นผู้ตัดสินใจว่านักเรียนควรจะได้รับอะไร

การตัดสินใจต่าง ๆ ในชุดนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจับคู่เด็กนักเรียนกับหลักสูตร ในระบบการศึกษาที่ให้ส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างมาก นักเรียนทุกคนจะได้มีโอกาสเข้าเรียนในโปรแกรมเฉพาะโปรแกรมหนึ่งอย่างอัตโนมัติ (ตัวอย่างเช่น โปรแกรมวิทยาศาสตร์ในโรงเรียนมัธยมศึกษา เป็นต้น) ตามที่หลักสูตรกำหนด อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศการตัดสินใจรับนักเรียนเข้าเรียนไม่เป็นไปตามที่กล่าวมา คือให้ผู้เรียนเรียนตามโปรแกรมหรือสายวิชาตามที่โรงเรียนกำหนด

4 (ง) ใครเป็นผู้กำหนดค่าใช้จ่ายที่นักเรียนต้องจ่าย

ขณะนี้หลายประเทศเก็บค่าเล่าเรียนในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง แม้ในโรงเรียนของรัฐบาลที่เปิดสอนให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพราะโรงเรียนเหล่านี้กำหนดให้นักเรียนซื้อตำราเรียน อุปกรณ์การเรียน และเครื่องแบบนักเรียนเอง ในบางประเทศผู้ปกครองถูกเรียกเก็บเงินค่าเล่าเรียนตาม “ความสมัครใจ” ซึ่งจะถูกนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายของโรงเรียนและกระทรวง ส่วนใหญ่ของรายได้ในส่วนนี้เป็นรายได้เพียง

เล็กน้อยเท่านั้นเมื่อเทียบกับเงินทุนการดำเนินงานของโรงเรียนทั้งหมด แม้ว่าจะรายได้เหล่านี้อาจหมายถึงภาระที่หนักหน่วงสำหรับแต่ละครอบครัว การตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับแหล่งรายได้ตามที่กล่าวแล้วได้มีการผนวกกันไว้ในที่นี้ด้วย เพราะเกี่ยวข้องกับนักเรียน (และการตัดสินใจในเรื่องนี้มักเกิดขึ้นในระดับพื้นที่มากกว่า)

5. การตัดสินใจเกี่ยวกับประเภทและปริมาณของทรัพยากร

การอภิปรายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในระยะหลังนี้ ได้ให้ความสำคัญที่การเงินในการจัดการศึกษา ซึ่งการอภิปรายนี้เกิดขึ้นในระดับการบริหารทางการเมือง กระทรวงการศึกษาทำเจียบเจยเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างเห็นได้ชัด และประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน ได้ถูกมองข้ามไปเป็นเวลาหลายปี คนในกระทรวงการศึกษาจำนวนมากไม่สามารถที่จะตัดสินใจว่าต้องการทรัพยากรอะไร จะจัดสรรอย่างไร และจะไปหามาจากไหน

มีทัศนคติ 2 ประการ ว่าเพราะเหตุใดจึงมีความสนใจในเรื่องการอภิปรายเกี่ยวกับทรัพยากรอย่างมากมายในขณะนี้ บางคนชี้ให้เห็นว่าผลจากภาวะหนี้และการแทรกแซงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้หลายประเทศต้องลดการใช้จ่ายของภาครัฐลง รัฐบาลแห่งชาติส่วนมากได้ตัดสินใจตัดทอนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาลง ทำให้ต้องมองหาแหล่งการเงินแห่งอื่น ซึ่งรัฐบาลกลางเป็นฝ่ายกระตุ้นให้ทำ คือ ผลักดันให้มีการกระจายอำนาจจากเบืองบน การเสนอแนวคิดต่าง ๆ ส่วนมากเกิดขึ้นจากผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ

ทัศนะประการที่สองได้ว่า แรงผลักดันที่สำคัญในการมองหาแหล่งการเงินใหม่ ๆ เกิดขึ้นเพราะเงินที่จัดให้น้อยลง เมื่อกระทรวงการศึกษาไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นและกลุ่มเอกชนต่าง ๆ ต้องมองหาทรัพยากรแหล่งใหม่ ๆ เพื่อให้สามารถทำงานเป็นกลุ่มก้อนขึ้นมาได้ ซึ่งต่อมากลายเป็นแรงผลักดันทำให้เกิดการกระจายอำนาจจากเบื้องล่าง

มูลเหตุของการเสนอแนวคิดต่าง ๆ ตามทัศนะประการหลังนี้มีความแตกต่างกัน ขึ้นกับว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มใดมีอิทธิพลเหนือกว่า ในประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ ที่มีสมาคมภาคเอกชนซึ่งมีอิทธิพลทางด้านการเมืองก็มักมีข้อเสนอให้ใช้กลยุทธ์ทางการตลาดเพื่อกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา การปฏิรูปที่ขึ้นอยู่กับความชอบธรรมทางการเมือง จะเกิดขึ้นในที่ซึ่งมีสหภาพครูและองค์กรด้านการเมืองในระดับท้องถิ่นหรือรากหญ้าซึ่งมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน

5 (ก) ใครเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับแหล่งการเงิน

อำนาจการตัดสินใจประเภทนี้รวมทั้งการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับว่าใครเป็นผู้ตัดสินใจว่าใครเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากน้อยเพียงใด ในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่การจัดการศึกษาของรัฐได้รับเงินทุนจากรายได้ที่เป็นภาษีทั่วไปที่รัฐบาลกลางเรียกเก็บได้ รูปที่ 3 แสดงให้เห็นว่าบางประเทศใช้ภาษียรายได้ที่ได้จากทั้งรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่และจากรัฐบาลในระดับท้องถิ่นมากขึ้น รัฐบาลต่าง ๆ ใช้อำนาจในการเก็บภาษีหลายอย่าง เช่น ภาษีศุลกากร ภาษียรายได้ ภาษีน้ำมันรถยนต์ ภาษีเกี่ยวกับเหล้าและบุหรี่ ฯลฯ

เมื่อเร็ว ๆ นี้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้นั้น คือการเรียกเก็บค่าบริการโดยตรงจากนักเรียนในโรงเรียนรัฐบาล มีบางประเทศได้เรียกเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงขึ้นเพื่อเพิ่มพูนรายได้ของรัฐ โดยเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการในระดับมัธยมศึกษา

5 (ข) ใครเป็นผู้ตัดสินใจว่าต้องใช้รายได้เท่าไร

ในหลายประเทศ หน่วยงานเกี่ยวกับการเมือง (ตัวอย่าง เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น) เป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับแหล่งการเงิน แต่หน่วยงานรัฐบาลแห่งหนึ่งที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้ง (ฝ่ายราชการ) เป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับรายได้ที่จะใช้ในการจัดการศึกษา ซึ่งอาจจะเป็นกระทรวงการคลังในระบบการบริหารแบบรวมอำนาจ หรือคณะกรรมการด้านการเงินของเทศบาลในระบบการบริหารแบบกระจายอำนาจ

5 (ค) ใครเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดแบ่งหรือการจัดงบประมาณรายได้

การตัดสินใจต่าง ๆ ในลักษณะนี้รวมถึงอำนาจในการโอนย้ายการเงินจากประเภทหนึ่งไปยังอีกประเภทหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ในประเทศชิลี รัฐบาลท้องถิ่นสามารถแบ่งสรรทรัพยากรบางส่วนที่ได้รับให้แก่โรงเรียนเอกชน ในบางประเทศองค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจจัดการงบประมาณสามารถจัดแบ่งทรัพยากรตามความพอใจ เช่น นำไปใช้ในเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งเป็นทางเลือกหรือแม้แต่ใช้ในกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ในกรณีอื่น ๆ องค์กรกลางเป็นผู้กำหนดว่าการเงินส่วนใดต้องถูกจัดสรรไว้ใช้ในประเภทใดบ้าง

5 (ง) ใครเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายจริง

ในกรณีส่วนใหญ่แต่ไม่ใช่ทุกกรณี ผู้บริหารมักเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างละเอียดในงบประมาณ ที่ผ่านการรับรองในระดับการบริหารเดียวกันหรือในระดับที่สูงสุดถัดไป อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารอาจจะมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินที่ใช้จ่ายข้ามประเภทกันตามสมควรด้วย ตัวอย่างเช่น องค์กรกลางแห่งหนึ่งอาจกำหนดให้ผู้บริหารของหน่วยงานสามารถใช้จ่ายงบประมาณทดแทนกันได้ ร้อยละ 10 นั่นคือ ค่าใช้จ่ายทั้งหมดสามารถเปลี่ยนแปลงได้มากถึงร้อยละ 10 จากยอดของงบประมาณทั้งหมด



บทที่ 4

ความพร้อมสำหรับการ กระจายอำนาจ: เงื่อนไขที่จำเป็น

มีเงื่อนไข 2 ประการ ที่จำเป็นสำหรับดำเนินการเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็ตาม รวมถึงการกระจายอำนาจ คือ การได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงต้องสามารถดำเนินการได้ การปฏิรูปการกระจายอำนาจส่วนใหญ่ที่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ก็เนื่องจากการปฏิรูปนั้นขาดเงื่อนไขที่จำเป็นหนึ่งในสองข้อนี้ หรือขาดเงื่อนไขทั้ง 2 ข้อนี้ มีการปฏิรูปมากมายที่ล้มเหลวเนื่องจากผู้ดำเนินการส่วนใหญ่ไม่มีความกระตือรือร้นในการดำเนินการ อย่างที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่ามีการปฏิรูปมากมายที่ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้เนื่องมาจากว่าครูซึ่งเป็นผู้ดำเนินการไม่ได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระจายอำนาจ การปฏิรูปอื่น ๆ ที่ล้มเหลวก็เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม ตัวอย่างเช่น การปฏิรูปต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนในท้องถิ่นจะล้มเหลวถ้าสมาชิกในชุมชนขาดประสบการณ์และทักษะในการตัดสินใจและการจัดการองค์กร

ในบทนี้จะกล่าวถึงเงื่อนไขบางประการซึ่งจะมีประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์ว่าระบบที่มีอยู่นั้นพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง

หรือไม่ ในหัวข้อแรกจะทำการวิเคราะห์ถึงหน่วยงานหน่วยต่างๆ ซึ่งเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในระบบการศึกษา และในหัวข้อที่ 2 จะกล่าวถึงคุณสมบัติที่สำคัญซึ่งผู้ดำเนินการปฏิรูปจะต้องมี

การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอสำหรับการดำเนินการกระจายอำนาจ

ผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินการ และผลของการดำเนินการ (Welsh and McGinn, 1998) บุคคลทุกคนในองค์กรก็คือบุคคลที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเป็นผู้เกี่ยวข้องในระบบการศึกษาหรือผู้ที่ยังอยู่เฉยๆ บุคคลเหล่านี้ถูกจัดแบ่งเป็นกลุ่มต่างๆ ดังต่อไปนี้

- สมาคมผู้ประกอบการ
- มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยฝึกหัดครู
- สมาคมผู้เสียภาษี
- สหภาพครู
- ผู้รับเหมาทั่วไป
- องค์กรของผู้ว่าจ้าง
- สำนักพิมพ์
- องค์กรวิชาชีพ
- กลุ่มการเมือง และกลุ่มอื่นๆ

กลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีส่วนได้เสียกับการตัดสินใจต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเรื่องของการศึกษา และองค์กรต่างๆ ที่เข้าร่วมในการเสนอบทบัญญัติ

ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาทุกฝ่ายก็คือผู้ที่มีความเป็นไปได้ที่จะเป็นผู้เกี่ยวข้อง

ในกระบวนการของการเสนอระบบการกระจายอำนาจ ผู้ดำเนินการบางคนอาจเปลี่ยนสถานะจากผู้ที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเป็นผู้เกี่ยวข้องมาเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ผู้เกี่ยวข้องโดยตรงนี้โดยทั่วไปแล้วจะติดตามผลประโยชน์ของตนซึ่งจะเน้นไปที่เรื่องที่จะมีผลกระทบต่อหน่วยงานของพวกเขาโดยตรง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือจะมีการดำเนินการเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีสิ่งที่จะกระทบต่อผลประโยชน์ของพวกเขา กระบวนการเช่นนี้จะทำให้ทางตัวผู้ทำงานและผู้ร่วมงานที่รวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยเล็งเห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นซึ่งแต่ก่อนมองไม่เห็น สิ่งเหล่านี้สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในองค์กรได้

การดำเนินการต่าง ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้องในการวางแผนและการตัดสินใจจะทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะประสบผลสำเร็จเพิ่มมากขึ้น

การปรับปรุงการตัดสินใจให้ดีขึ้นสามารถทำได้โดยการเพิ่มข้อมูลให้มากขึ้น ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์และข้อผูกพันเกี่ยวกับผลประโยชน์ของแผนงาน และตลอดจนทางเลือกปฏิบัติที่จะรักษาผลประโยชน์เอาไว้ได้ ตัวอย่างเช่น การให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนใหม่ทำให้ผู้วางแผนการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนต้องระมัดระวังถึงหัวข้อที่สำคัญซึ่งควรจะหลีกเลี่ยง ครูก็เป็นอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งสามารถให้คำแนะนำในการจัดการหลักสูตรได้

การที่ฝ่ายต่าง ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนการทำงานและผลของการดำเนินงาน ทำให้พวกเขามีความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ข้อจำกัด ข้อกฎหมาย และก่อให้เกิดการสนับสนุนนโยบายเกิดขึ้น

การกระจายอำนาจเป็นวิธีการซึ่งทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการมีบทบาทที่สำคัญมาก แต่ก็ไม่ใช่ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมเท่า ๆ กัน ในทุก ๆ เรื่อง ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอในการให้หน่วยงานท้องถิ่นควบคุมดูแลโรงเรียนในระดับประถมศึกษา กับข้อเสนอในเรื่องการให้อำนาจในการดูแลโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ก็ดึงดูดความสนใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาในหน่วยงานที่แตกต่างกันไป บางทีเด็กทุกคนอาจจะได้เข้าเรียนในระดับประถมศึกษา แต่อาจจะมีเด็กจำนวนน้อยที่จะสามารถเข้าไปเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเพื่อเตรียมตัวเข้ามหาวิทยาลัย เนื่องจากครอบครัวของเด็กส่วนใหญ่ขาดทุนทรัพย์ สหภาพครูก็ให้ความสำคัญกับเรื่องการตัดสินใจเรื่องตำราเรียนน้อยกว่าในเรื่องซึ่งจะกระทบกับเงินเดือนครูและการโยกย้ายครู รัฐบาลกลางในประเทศที่ประชาชนมีเชื้อชาติเดียวกันก็อาจจะไม่รู้สึกรับกระทบกระเทือนกับข้อเสนอที่จะให้หน่วยงานท้องถิ่นเข้ามาควบคุมโรงเรียน ซึ่งแตกต่างจากประเทศที่ประชากรมีเชื้อชาติหลากหลาย ในอีกแง่หนึ่ง ระบบการกระจายอำนาจนี้เป็นเรื่องธรรมดาในประเทศที่มีการพัฒนาเอกลักษณ์ ในเรื่องของเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ของตนอย่างชัดเจน

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกลุ่มต่างๆ จะมีปฏิสัมพันธ์ที่ต่างกันอย่างไร ต่อการกระจายอำนาจ

ผู้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1. ผู้อำนวยการหรือผู้นำ (Producer)

ผู้เกี่ยวข้องประเภทนี้จะให้ความสำคัญกับการตัดสินใจในเรื่องของแนวคิดหลัก และการออกแบบกระบวนการทางการศึกษา การฝึกอบรมผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการศึกษา และการจัดทำวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในกระบวนการศึกษา สิ่งที่น่าสนใจก็คือความสามารถของการจัดทำสื่อเพื่อการศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องนี้เราเรียกว่า ผู้อำนวยการกลุ่มผู้อำนวยการเหล่านี้รวมถึง

- บริษัทรับเหมา
- บริษัทซึ่งผลิตสื่อการสอนรวมถึงตำราเรียน
- ผู้ขายเครื่องแบบนักเรียน อาหาร และสินค้าอื่น ๆ
- บริษัทประกันภัย
- ผู้เขียนหลักสูตรการศึกษาและตำราเรียน
- วิทยาลัยฝึกหัดครูรวมถึงมหาวิทยาลัย
- มหาวิทยาลัยและบริษัทให้คำปรึกษา ซึ่งให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ
- บริษัทซึ่งผลิตและใช้แบบทดสอบ
- ตัวแทนทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศที่ให้การดูแลเกี่ยวกับการส่งเสริมหรือการแข่งขานในสถานศึกษา

ผู้ที่เกี่ยวข้องในประเพณีนี้ได้ให้ความสำคัญกับการจัดหาหรือการผลิตสื่อการเรียนการสอนในระบบการศึกษา แต่เนื่องจากต้องคำนึงถึงปริมาณการผลิตเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าทางธุรกิจ ผู้ผลิตส่วนใหญ่จึงเป็นองค์กรของรัฐบาล แม้แต่ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจสูงก็ตาม ในสหรัฐอเมริกาที่ซึ่งโรงเรียนในเขตต่าง ๆ สามารถใช้ตำราเรียนใด ๆ ก็ได้ตามที่ต้องการ ส่วนใหญ่แล้วเขตที่รับผิดชอบก็จะซื้อตำราเบ็ดเสร็จเป็นชุดของทุก ๆ ชั้นจากสำนักพิมพ์หนึ่งในห้าแห่งของประเทศ

2. ผู้ส่งสื่อหรือผู้กระจายสื่อ (Distributors)

ผู้เกี่ยวข้องกลุ่มที่ 2 เน้นการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการกระจายสื่อการเรียนการสอนที่มีอยู่ การตัดสินใจนี้จะเกี่ยวข้องกับความเข้าใจระบบการศึกษาและวิธีการสอน (รวมไปถึงการวัดผลการเรียนรู้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสอน) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเรื่องการจัดส่งสื่อไปสู่โรงเรียนในที่ต่าง ๆ เป็นคนละกลุ่มเดียวกับผู้ที่ทำการตัดสินใจในเรื่องการก่อตั้งสถานศึกษา จะมีการตัดสินใจว่าฝ่ายบุคคลใดจะเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมและฝ่ายใดจะถูกเก็บไว้พิจารณา ในด้านการสอนนั้นก็ต้องมีการตัดสินใจของครูเป็นหลัก ซึ่งมีผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์ และบุคคลอื่น ๆ ควบคุมโดยอ้อมในระดับที่แตกต่างกันไปอีกทีหนึ่ง ผู้เกี่ยวข้องประเพณีนี้เราเรียกว่าผู้ส่งสื่อ (Distributors) ซึ่งรวมไปถึงกลุ่มพ่อแม่ผู้ปกครอง ตัวแทนครู (เช่น สหภาพครู) ผู้อำนวยการโรงเรียน และกลุ่มผู้บริหารซึ่งมีข้อจำกัดในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้หลักสูตรการเรียนการสอน⁴

⁴ การแบ่งแยกระหว่างการจัดทำและการกระจายสื่อการเรียนนั้นเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในประเทศที่โรงเรียนเอกชนได้รับอำนาจเต็มในเรื่องการตัดสินใจเกี่ยวกับการสอน แต่ว่าถูกจำกัดให้คล้อยตามหลักสูตรการเรียนของรัฐ

3. ผู้ใช้ (Users)

ผู้เกี่ยวข้องในกลุ่มที่ 3 นี้จะมีความเกี่ยวข้องกับการนำผลของระบบการศึกษาไปใช้ การปฏิรูปการศึกษาจะให้ประโยชน์ในเรื่องความรู้ใหม่ๆ ทักษะ และค่านิยม โดยจะให้ประโยชน์ต่อทั้งส่วนบุคคลที่ทำการปฏิรูปและฝ่ายที่จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาความรู้ ทักษะ และค่านิยม กลุ่มนักเรียนและผู้ปกครองสามารถใช้ความรู้นั้นๆ และการรับรองที่ได้รับจากการศึกษามาเพิ่มโอกาสของการดำเนินชีวิตให้ดีขึ้นได้ ผู้จ้างงานก็คาดหวังว่าบุคคลที่มีการศึกษาที่ดีก็จะสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพสูง และสามารถเพิ่มกำไรให้กับองค์กรได้ โบนัสก็ต้องพึ่งพาการศึกษาเพื่อส่งเสริมศีลธรรมและระบบจริยธรรม กลุ่มสังคมต่าง ๆ ก็ได้ประโยชน์จากการเพิ่มสมาชิกที่มีฐานความรู้สูงขึ้น

ผู้เกี่ยวข้องกลุ่มนี้เราเรียกว่า ผู้ใช้ (Users) เพราะว่าหน้าที่หลักของกลุ่มนี้ ก็คือการใช้ระบบการศึกษาให้เกิดประโยชน์ ผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้จะให้ความสำคัญกับเนื้อหาในการศึกษาและความสำคัญด้านการเงิน โดยจะพิจารณาว่าระบบการศึกษานั้นเกี่ยวข้องอย่างไรกับวัตถุประสงค์ของกลุ่มของตน แต่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับวิธีการในเรื่องการศึกษาโดยตรง ยกตัวอย่างเช่น ในกลุ่มผู้ว่าราชการก็จะใช้บรรทัดฐาน เช่น คุณภาพการผลิต ความยากง่ายของภาษาที่ใช้ มาตัดสินใจในการเลือกซื้อการเรียนการสอน ในขณะที่เดียวกันในกลุ่มของผู้ใช้นั้นก็จะพิจารณาบรรทัดฐานที่เกี่ยวกับเรื่องเนื้อหาสาระในสื่อมากกว่า นายจ้างอาจจะไม่ค่อยให้ความสำคัญในเรื่องเวลาที่ใช้ในการศึกษาวิชาใดวิชาหนึ่ง แต่จะให้ความสำคัญกับกิจกรรมและพฤติกรรมการทำงานที่เหมาะสมของนักเรียนมากกว่า

บุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่ง อาจจะถูกจัดอยู่ในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องมากกว่า 1 กลุ่ม ก็ได้ ตัวอย่างเช่น คนๆ หนึ่ง อาจจะเป็นผู้ปกครองของนักเรียนและในขณะเดียวกันก็ทำงานในกระทรวงการศึกษา (ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ผลิตหรือเป็นผู้ให้บริการ) เจ้าของบริษัทที่ดำเนินธุรกิจก่อสร้างก็คือผู้ผลิตและในขณะเดียวกันก็อาจจะเป็นผู้ใช้ด้วยเช่นกัน เนื่องจากจะต้องเกี่ยวข้องกับคุณภาพทางการศึกษาของผู้ที่จบออกมาที่บริษัทจะจ้างเข้าทำงานด้วย

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจจะแตกต่างกันไปตามภารกิจ

ความสนใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแบ่งประเภทได้ตามภารกิจขององค์กรซึ่งมีผลกระทบจากนโยบายที่มีการกล่าวขวัญถึงองค์กรทางการศึกษาได้ถูกออกแบบมาเพื่อดำเนินภารกิจหลัก 4 ประการ คือ การเข้าเรียน (Access) การอยู่ในโรงเรียน (Retention) การเลื่อนชั้น (Classification) การจัดหางาน (Placement) องค์กรทางการศึกษาดำเนินการดังต่อไปนี้

- รับสมัคร คัดเลือก และรับนักศึกษา
- การให้เด็กอยู่ในโรงเรียนในเวลานานพอที่จะก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงบางอย่าง
- จัดแบ่งนักศึกษาตามแนวความถนัดและระดับ
- ให้การรับรองและส่งเสริมนักศึกษาให้เข้าสู่สถาบันที่สูงขึ้นในสังคมที่กว้างขึ้น

ลักษณะของความสนใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะขึ้นอยู่กับภารกิจแต่ละประเภท และภารกิจเหล่านี้ก็จะได้รับผลกระทบจากข้อเสนอในการกระจายอำนาจ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางคนเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักเรียนสามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ผู้ผลิตจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการขยายการศึกษา ดังนั้นจึงเป็นที่แน่นอนว่าผู้ผลิตจะต้องให้การสนับสนุนนโยบายดังกล่าว ผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้สามารถถูกระดมให้สนับสนุนการกระจายอำนาจ ผู้ผลิตยังคงได้รับประโยชน์จากนโยบายการกระจายอำนาจซึ่งกระทบต่อการรักษานักเรียนไว้อยู่ในระบบ เพราะในที่สุดแล้วการทำให้นักเรียนอยู่ในระบบการศึกษาที่ขึ้นย่อจะมีผลต่อการเพิ่มจำนวนผู้เรียนในระบบ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการกระจายการศึกษาก็จะให้ความสนใจกับนโยบายที่มีผลกระทบต่อการรักษานักเรียนไว้ในระบบและการเลื่อนชั้น ตัวอย่างเช่น ครูผู้สอนก็จะให้ความสำคัญกับวิธีสอน ซึ่งมักจะอยู่ในรูปของคุณภาพ แต่ก็จะมีผลกระทบกับงานของครูโดยตรง สหภาพครูส่วนใหญ่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสิ่งที่เหมาะสมกับสภาพการทำงานและค่าตอบแทนของครูและปกป้องการทำงานของครู ผู้ที่ทำหน้าที่จัดการระบบการศึกษาอาจจะให้ความสำคัญกับคุณภาพแต่ก็เน้นกิจกรรมของการศึกษาที่ดำเนินไป ซึ่งก็คือกระบวนการกระจายการศึกษาด้วยเช่นกัน

บุคคลบางกลุ่มซึ่งดูเหมือนจะให้ความสนใจในเรื่องการกระจายการศึกษาให้แพร่หลาย ตัวอย่างเช่น ผู้ซึ่งเรียกร้องให้เพิ่มประสิทธิภาพในการศึกษา ในความเป็นจริงแล้วบุคคลเหล่านี้ให้ความสนใจไปที่กระบวนการผลิต ถึงแม้ว่าพวกเขาจะเห็นด้วยกับการปรับปรุง

คุณภาพการศึกษา แต่โดยส่วนใหญ่แล้วก็จะเป็นเพียงการสนับสนุนให้ทำอย่างเดิมให้น้อยลงไม่ใช่ทำอย่างเดิมให้มากขึ้น ในทางตรงกันข้ามเราอาจจะให้ครูทำอย่างเดิมแต่ให้มากขึ้นซึ่งเราจะเห็นจากการดำเนินการของการใช้โรงเรียนเป็นฐาน สามารถทำให้ครูทำงานมากขึ้นและนักเรียนมีการเรียนมากขึ้นโดยไม่ต้องจ่ายค่าจ้างเพิ่มให้แก่ครู ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นคือครูผู้สอนจะได้รับอนุญาตให้มีบทบาทสำคัญในการผลิตไม่เพียงแต่ทำให้การศึกษาแพร่หลายเท่านั้น

แม้ว่ากลุ่มผู้ปกครองจะเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากระบบการศึกษาแต่ผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้มีรูปแบบที่ตายตัว ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศที่ยากจนซึ่งยังไม่มีการศึกษาขั้นพื้นฐานกลุ่มพ่อแม่ผู้ปกครองที่มีรายได้ต่ำยังคงคิดว่าโอกาสของการเข้าเรียนเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญ และมักจะต่อต้านข้อเสนอของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งไม่ได้เน้นไปที่การเพิ่มการใช้จ่ายในการสร้างโรงเรียนและเพิ่มการจ้างครูผู้สอน ในทางตรงกันข้าม ในกลุ่มพ่อแม่ผู้ปกครองที่มีรายได้ปานกลางถึงรายได้สูงก็มักจะให้การสนับสนุนนโยบายการกระจายการศึกษาซึ่งจะไปเพิ่มปริมาณของผู้เรียนในสถานศึกษาที่มีคุณภาพสูงโดยไม่ต้องไปเพิ่มค่าใช้จ่ายของโรงเรียน

กลุ่มของนายจ้างก็เป็นกลุ่มผู้เกี่ยวข้องซึ่งไม่ใช่ว่าจะเป็กลุ่มที่ไม่มี การแบ่งแยก หรือค่านิยมของกลุ่มนี้ก็ไม่ใช่จะไม่เปลี่ยนแปลงเลยตลอดกาล สำหรับกลุ่มนายจ้างที่ใช้เทคโนโลยีระดับต่ำๆ ก็มักจะให้การสนับสนุนนโยบายการจัดการศึกษาในระดับพื้นฐานเท่านั้น เมื่อการว่างงานมีอัตราสูง นายจ้างก็มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนให้ลดค่าใช้จ่ายในเรื่องการศึกษาลง กลุ่มคนเหล่านี้จะให้การสนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจที่ช่วยลดภาระด้านค่าใช้จ่ายสำหรับรัฐบาล

(ก็คือค่าใช้จ่ายของเขาซึ่งเป็นแหล่งภาษีอากรของรัฐบาล) สำหรับนายจ้างที่ต้องมีการพึ่งพาเทคโนโลยีสมัยใหม่นั้นก็มีแนวโน้มที่จะให้การสนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจซึ่งเน้นไปที่การปรับปรุงระดับความรู้ความสามารถของผู้เรียนให้สูงขึ้น แม้ว่าจะไม่หมายถึงการเพิ่มจำนวนผู้เรียนให้มากขึ้นก็ตาม ในขณะที่เดียวกันจะให้การสนับสนุนการตรวจสอบและการกำหนดมาตรฐานจากส่วนกลาง

ประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับกลุ่มผู้เกี่ยวข้องที่ต้องการรักษาหรือลดค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ กลุ่มผู้ใช้ระบบการศึกษาซึ่งให้การสนับสนุนการปฏิรูปการกระจายอำนาจเพื่อต้องการให้มีการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น อาจกำลังแสวงหาแหล่งเงินที่ใช้ในการจัดการศึกษาโดยนำเงินที่ใช้ในระดับหนึ่งไปให้อีกระดับหนึ่ง หรือจากแหล่งการเงินทางการศึกษาไปสู่องค์กรอื่น ๆ

ปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การกระจายอำนาจมีประสิทธิภาพ

คุณสมบัติและความสามารถที่จำเป็นของบุคคลที่ทำให้การกระจายอำนาจมีประสิทธิภาพได้แสดงไว้ในรูปที่ 2 โครงสร้างที่ปรากฏในรูปนั้นตั้งอยู่บนแกน 4 อย่าง ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ หรือกฎข้อบังคับและระเบียบ ผู้ปฏิบัติงาน และสมรรถนะของประชาชน ปัจจัยเหล่านี้จะได้แสดงอยู่ในส่วนที่มีการแวงเอาไว้ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างแกนต่าง ๆ จะก่อให้เกิด “สนามแรง” ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของการปกครองดูแล และการกระจายอำนาจ ความเกี่ยวข้องกันของแกนทั้ง 4 นี้จะแสดงได้ด้วยกรอบสี่เหลี่ยม ซึ่งมีตัวเลขกำกับดังนี้

1. ส่วนกฎหมาย - ความเกี่ยวข้องกันระหว่างรัฐธรรมนูญและกฎข้อบังคับหรือระเบียบ
2. ส่วนราชการ - ความเกี่ยวข้องกันระหว่างกฎระเบียบและผู้ที่ปฏิบัติ
3. ส่วนประชาชน - ความเกี่ยวข้องกันระหว่างผู้ปฏิบัติและประชาชน
4. ส่วนการเมือง - ความเกี่ยวข้องกันระหว่างประชาชนและรัฐธรรมนูญ

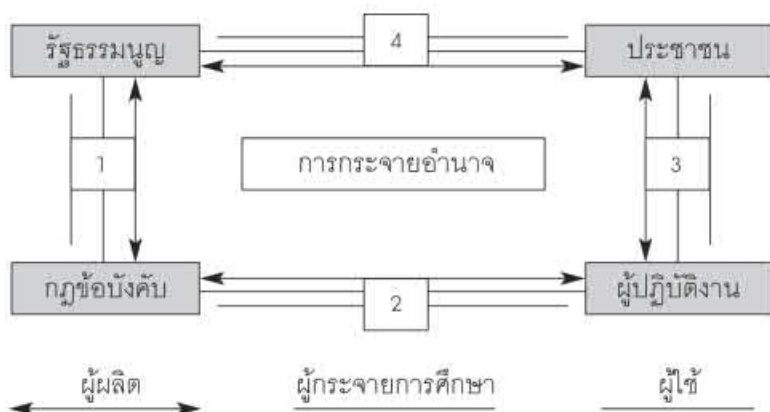
ขอให้ลองจินตนาการถึงแม่เหล็ก 4 แท่ง พร้อมกับผงตะไบเหล็กวางไว้ในระยะที่ห่างเท่ากัน เมื่อแรงดึงดูดของแม่เหล็กแต่ละแท่งแตกต่างกันไปหรือมีแม่เหล็กแท่งใดแท่งหนึ่งถูกดึงออกไป ทำให้ตำแหน่งของผงตะไบเหล็กเปลี่ยนไปด้วย เพราะฉะนั้นก็คล้ายกับกรณีที่แกนใดแกนหนึ่งหายไปก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างและแนวปฏิบัติของการปกครองดูแล จะทำให้ความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจหรือการดำเนินการใด ๆ เพื่อสนองนโยบายประสบผลสำเร็จลดลง

แกนทั้ง 4 ในรูปที่ 2 นั้นไม่ได้อยู่ในลักษณะแบบลำดับขั้นหรือเป็นการเรียงตามลำดับใด ๆ ทั้งสิ้น การดำเนินการอาจจะมีการเริ่มต้นขึ้นจากแกนใดแกนหนึ่งหรือเมื่อใดก็ได้ เพียงแต่ว่าผู้ที่เริ่มต้นการดำเนินการจะต้องรับรู้ความเกี่ยวข้องและผลที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบันด้วย ตัวอย่างเช่น การพิจารณาลำดับขั้นของเงินเดือนใหม่ก็จะมีผลกระทบต่อกฎระเบียบ ผู้ปฏิบัติงาน และมีส่วนไปกระทบกับประชาคมในรูปแบบของการจัดเก็บภาษี

การวิเคราะห์เกณฑ์ต่าง ๆ ที่แสดงไว้ในรูปที่ 2 จะช่วยแสดงให้เห็นถึงความพร้อมของระบบการศึกษาที่ต้องเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจใหม่ และการกำหนดพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการวางแผนและการดำเนินการ ในแต่ละครั้งที่น่ารูปแบบการวิเคราะห์เช่นนี้มาใช้งานนั้น ควรจะได้มีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในท้องถิ่นด้วย กระบวนการวิเคราะห์ตามที่ใช้จะต้องสนองความต้องการและที่สำคัญที่สุดจะเป็นกระบวนการการเรียนรู้สำหรับผู้ที่มีส่วนร่วมซึ่งจะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่คาดหวังไว้แล้ว ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาอย่างไม่ตั้งใจ ข้อเสนอแนะ และข้อเสนอเพื่อการดำเนินการจะได้รับการนำไปสู่การอภิปรายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อไป สิ่งเหล่านี้เป็นวาระที่ท้าทายและสำคัญอย่างยิ่งซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การกำหนดแหล่งของการตัดสินใจที่ถาวรและคงทนในระบบการศึกษา

รูปที่ 2

บริบทของการกระจายอำนาจ ส่วนที่มีการปฏิสัมพันธ์กัน



ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการปฏิสัมพันธ์

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้เป็นผู้ประสานปัจจัยหลัก ได้แก่ ผู้ผลิต ผู้กระจายการศึกษา และผู้ใช้ผลิตผลของการศึกษา ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละคนก็จะมีมุมมองที่ต่างกันในด้าน การเชื่อมโยงและการจัดการเกี่ยวกับปัจจัยหลักที่ว่านี้ นอกจากนี้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มก็พยายามที่จะให้ได้ผลประโยชน์สูงสุด และในขณะเดียวกันก็พยายามที่จะลดข้อจำกัดหรือข้อกำหนดที่เกิดขึ้นกับตน ครูผู้สอน (ผู้กระจายการศึกษา) ต้องการกฎหมายที่ปกป้อง และเพิ่มผลประโยชน์ของตน ซึ่งก็อาจจะได้รับการสนับสนุนหรือถูกขัดขวางจากผู้ผลิต (รัฐบาล ผู้รับเหมาก่อสร้าง สำนักพิมพ์) ในการปกป้องผลประโยชน์ของตัวเอง ในส่วนของผู้ใช้ (นายจ้าง มหาวิทยาลัย) ก็ต้องการกฎหมายและข้อบังคับที่ปกป้องและเพิ่มผลประโยชน์ของตนในการควบคุมคุณภาพและเนื้อหาของกระบวนการศึกษา ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นผู้สร้างระบบการศึกษา และจัดการให้มีการดำเนินงานใด ๆ ที่สนองตอบความสนใจและเจตนาารมณ์ของพวกเขา คือการกระตุ้นระบบการศึกษา ผู้เกี่ยวข้องจะตอบสนองต่อโอกาสและสิ่งท้าทายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งมาจากการตัดสินใจก่อนหน้านี้ของพวกเขา และพันธมิตรได้ร่วมกันทำให้เกิดขึ้น ผลลัพธ์ของการปฏิสัมพันธ์ที่ดำเนินไปตลอดเวลา ทำให้เกิดเป็นระบบซึ่งอยู่ในสภาพที่ไม่คงที่และมีการเรียนรู้เกิดขึ้นเรื่อย ๆ สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่จะทำให้ระบบสามารถสังเกต เรียนรู้ ดัดแปลง และทำให้การกระจายอำนาจบรรลุเป้าหมายในระดับที่สูงขึ้นได้

การวิเคราะห์ปัจจัยหลักทั้ง 4

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

แกนด้านนี้รวมบทบัญญัติ สมรรถนะ และความสามารถที่เป็นพื้นฐานของสิทธิและอำนาจ ซึ่งรองรับและส่งเสริมการกระจายอำนาจ จึงเตรียมการวิเคราะห์หลักรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

1. เก็บรวบรวมเอกสารดังต่อไปนี้

- สำเนาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งชาติ
- คำอธิบายบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
- คำอธิบายกระบวนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (ในกรณีที่มีการดำเนินการ)

- เอกสารทั้งหมดอันเกี่ยวกับคำตัดสินของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

2. ใช้ข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมมาจากเอกสารจัดทำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจที่มีอยู่เพื่อการวิเคราะห์

3. ดำเนินการวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติที่จะมีผลกระทบต่อการศึกษา

- การกระจายอำนาจ - คำจำกัดความ
- รัฐบาลกลาง - อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ
- รัฐบาลส่วนท้องถิ่น - อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ
- การปฏิบัติจริง - ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข
- กระทรวง - อำนาจหน้าที่ของสถาบันและองค์กรต่างๆ
- องค์กรประชาคมต่างๆ - อำนาจหน้าที่ของสถาบันและ

องค์กรต่างๆ

- ความมีเสถียรภาพขององค์กร
- การเข้าถึงข่าวสารข้อมูลหรือความสามารถที่จะได้รับ

ข้อมูล

- สิทธิมนุษยชน

4. ใช้ข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมมาจัดทำบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสมรรถนะและความสามารถด้านองค์กรและสถาบัน โดยแบ่งตามระดับบริหาร องค์กรประชาคม และทางเลือกในการดำเนินการเขียนรายการของส่วนต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญยังไม่ประกาศใช้ ผลกระทบที่เกิดจากการใช้

ส่วนที่มีการปฏิสัมพันธ์ (1)

ส่วนทางกฎหมาย คือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและกฎระเบียบที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจัดทำขึ้น นโยบายและโปรแกรมในการดำเนินการกระจายอำนาจจะสะท้อนถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา หน่วยงานราชการ และศาล ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับการแบ่งส่วนของอำนาจในส่วนนี้มีหลักฐานกล่าวอ้างไม่มากนักในการสนับสนุนสมมติฐานที่ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีอยู่จะช่วยให้ในเรื่องการที่รัฐสภาจะออกกฎหมายที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการและการออกกฎระเบียบของสถาบันต่างๆ ที่คล้ายกันก็คือสมาชิกสภาและข้าราชการไม่ได้มีความเข้าใจที่เหมือนกันและไม่ได้มีความเร่งรีบในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่นการกระจายอำนาจ

5. ผลลัพธ์ : แนวปฏิบัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจและการสนับสนุนการกระจายอำนาจการดำเนินการในเรื่องการศึกษา

กฎข้อบังคับหรือส่วนที่เกี่ยวกับสถาบัน

รัฐสภาจะเป็นฝ่ายออกกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ กฎระเบียบ ขั้นตอน และแนวการปฏิบัติ ให้กับผู้ที่มิหน้าที่ดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและข้อกฎหมาย ในกรณีที่ไม่สามารถระบุถึงขอบเขตอำนาจและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือในกรณีที่บทบัญญัติขัดกันเอง ทำให้สมรรถภาพและความสามารถในการดำเนินการกระจายอำนาจจะลดลง

กฎข้อบังคับเหล่านี้จะต้องได้รับการร่างขึ้นและต้องได้รับการสนับสนุนโดยหน่วยงานที่มีอำนาจเพื่อให้แน่ใจว่ามีความพร้อมและสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง สิ่งเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขัดขวางการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นได้ การทุจริตในที่นี้หมายถึงการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งจะทำให้องค์การส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดไม่สามารถดำเนินการได้ตามภารกิจหรือวาระสำคัญ และเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่น ๆ

1. รวบรวมเอกสารต่อไปนี้

- ประกาศกฎหมายที่ออกโดยหรืออยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

- กฎข้อบังคับและข้อปฏิบัติต่างๆ ที่ออกโดยบุคคลผู้มีอำนาจหรืออำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐสภามอบให้

- กฎหมายที่มีอยู่
- กฎหมายทั่วไป
- กฎหมายที่ยึดถือตามขนบธรรมเนียม

2. ใช้เอกสารที่ได้เก็บรวบรวมมาเพื่อผลิต : กฎข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการจัดการศึกษา

3. ดำเนินการวิเคราะห์เรื่องราวต่อไปนี้ กฎข้อบังคับเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและผลกระทบของการจัดการศึกษามีผลกระทบต่อ การกระจายอำนาจโดยสนับสนุนให้ปฏิบัติได้ ชัดขวางไม่ให้ปฏิบัติ หรือเป็นกลาง

- ระบุ และแสดงถึงความเกี่ยวเนื่องของ “ข้อบังคับ” กับ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

- ระบุและวิเคราะห์ “ข้อบังคับ” ในด้านความสามารถในการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษาและทำให้ ระบบการศึกษาแบบนี้คงอยู่ต่อไปได้

- ระบุถึงข้อเสียของข้อบังคับ และแนะนำวิธีแก้ไข

4. การใช้เอกสารที่ได้เก็บรวบรวมมาเพื่อจัดทำ

- รายงานสมรรถนะและความสามารถในการดำเนินการ อำนาจและหน้าที่ที่ได้รับการจัดตั้งหรือสนับสนุนจากกฎหรือระเบียบ เกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านการศึกษาในระดับต่างๆ

- รายงานจุดด้อยที่เกี่ยวกับสมรรถนะและความสามารถในการดำเนินการ และอำนาจของกฎและระเบียบในการสร้างและ สนับสนุนการกระจายอำนาจการกำกับดูแลการศึกษา

ส่วนที่มีการปฏิสัมพันธ์ (2)

ส่วนระบบราชการเชื่อมโยงกับสถาบันและองค์กร กฎ ข้อบังคับ และบุคคล ซึ่งใช้อำนาจของระบบราชการนั้น ในส่วนระบบราชการนี้ลักษณะและความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจจะถูกกำหนดโดยองค์ประกอบ ดังนี้

1. ประการแรก การเปลี่ยนแปลงระดับความสัมพันธ์และแหล่งของอำนาจที่ไปกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่ระบุไว้ในกฎหมายและข้อบังคับนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาจากพรรคการเมืองต่างๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกเทศบาล กระทรวงที่เกี่ยวข้อง สหภาพการค้า และผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันต่างๆ ตัวอย่างเช่น ต้องการให้มีโครงสร้างของหน่วยงานราชการแบบใหม่ และโครงสร้างนั้นจะกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ความซับซ้อนของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการต่อรองนี้ทำให้เกิดการทำลายทางการเมืองที่มีผลต่อการกระจายอำนาจอย่างมาก

2. ประการที่สอง ความสัมพันธ์ภายในกระทรวงที่เกี่ยวข้องเมื่ออำนาจมีการถ่ายโอนจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง จากกองหนึ่งไปสู่อีกกองหนึ่ง และจากหน่วยงานหนึ่งไปสู่อีกหน่วยงานหนึ่ง สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนในการดำเนินการที่กล่าวแล้วข้างต้น

5. ผลลัพธ์ : เกิดโปรแกรมที่จะสร้างสมรรถภาพและความสามารถของสถาบันในกระทรวงการศึกษาและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกระจายอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ส่วนข้าราชการ

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงความสามารถของข้าราชการทั้งในด้านความรู้ ทักษะการปฏิบัติงาน ความถนัด และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานการกระจายอำนาจ (Sack and Saidi, 1997) “ความลึก” และ “ความแน่นหนา” ของสมรรถนะและความสามารถขององค์กรจะเป็นปัจจัยในการตัดสินใจว่าอำนาจจะสามารถกระจายออกไปจากศูนย์กลางได้มากน้อยเพียงใด เช่นเดียวกับเรื่อง “กฎและระเบียบ” สมรรถนะและความสามารถของข้าราชการจะต้องมีและได้รับการสนับสนุนจากองค์กรที่มีอำนาจ เพื่อให้แน่ใจว่าพวกเขาสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ ปัจจัยส่วนนี้มีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะถ้าต้องการกำจัดและเปิดเผยเรื่องการทุจริต

1. สมรรถนะและความสามารถที่จำเป็น

โครงสร้างและหน้าที่ที่จำเป็นที่จะรองรับการดำเนินการของกระทรวงการศึกษาที่มีประสิทธิภาพนั้น ได้มีการกล่าวไว้ในงานของ Sack และ Saidi (1997) สิ่งที่มีงุนเน้นในที่นี้คือสมรรถนะและความสามารถที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการกระจายอำนาจ

- เจตจำนงของการบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นการจัดการและปฏิบัติการแทนที่จะเน้นการบริหารและการควบคุมและติดตามความหลากหลาย โดยไม่ได้ยึดมั่นอยู่กับความคิดที่เป็นลักษณะเดียวและสอดคล้องกัน

- การบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นความอดทนในการแสดงความคิดเห็นของสาธารณะชนต่อเรื่องบทบัญญัติและการดำเนินการกระจายอำนาจและต่อองค์กรที่ปฏิบัติงานที่เป็นมืออาชีพ พร้อมกันนั้น ก็มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและจัดการศึกษา

- การยอมรับระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยการจัดระบบให้มีรายงานที่โปร่งใสพร้อมทั้งโครงสร้างของการนำไปใช้ และมีการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานมืออาชีพและประชาชนในการใช้ระบบนี้

2. การเก็บรวบรวมเอกสารเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้

- กฎหมายเรื่องโครงสร้างของระบบข้าราชการพลเรือน
- กฎหมายขององค์กรท้องถิ่นเกี่ยวกับเงื่อนไขของการรับราชการของข้าราชการพลเรือน

- “กฎระเบียบ” - โครงสร้างรายละเอียดภาระหน้าที่ของกระทรวงการศึกษา

- การประเมินกำลังคน - การประเมินของกระทรวง
- การประเมินความต้องการในด้านความรู้ ทักษะ ความถนัด และประสบการณ์ เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ (Sack and Saidi, 1997)

3. การใช้เอกสารที่เก็บรวบรวมมา : เพื่อจัดทำรายละเอียดความสามารถของบุคลากรในปัจจุบันของกระทรวงในเรื่องเหล่านี้

- การจัดการ
- การพัฒนา
- การติดตามและการประเมินผล

4. การดำเนินการวิเคราะห์ประเด็นต่อไปนี้ สมรรถนะและความสามารถของบุคลากรในการสนับสนุนการกระจายอำนาจ

- การประเมินความต้องการด้านความรู้ ทักษะ ความถนัด และประสบการณ์ในการดำเนินการกระจายอำนาจในแต่ละระดับของการกำกับดูแล

- การประเมินสมรรถภาพและความสามารถด้านโครงสร้างของกระทรวงในการดำเนินการกระจายอำนาจในแต่ละระดับของการกำกับดูแล

5. การใช้ข้อมูลที่เกิดขึ้นรวบรวมไว้แล้วเพื่อจัดทำแผนการยกระดับความสามารถของข้าราชการระดับต่าง ๆ รวมถึงการฝึกอบรมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ส่วนที่มีการปฏิสัมพันธ์ (3)

ส่วนของประชาคมจะเชื่อมโยงระบบราชการ องค์กร เข้ากับการดำเนินการของประชาชน เพื่อให้แน่ใจว่าระบบราชการได้แบ่งสรรอำนาจอธิปไตยให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นการให้อำนาจแก่ทั้งประชาชนและข้าราชการมากขึ้น ทั้งหมดนี้เป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงเจตคติของทั้งสองฝ่าย ดังนั้น การเพิ่มพูนความสามารถจะทำให้ต้องปรับเปลี่ยนค่านิยมและตอบคำถามสำคัญด้านค่านิยมด้วย แต่ละฝ่ายจะต้องมีโอกาสได้เห็นคุณค่าและรับรู้การมีส่วนร่วมในการดำเนินการและรักษากระบวนการกระจายอำนาจให้คงทนถาวรตลอดไป สิ่งนี้จะพิจารณาว่าเป็นการทำลายอำนาจและโครงสร้างทางการเมืองที่มีอยู่ ดังนั้น จึงจะต้องคาดหวังไว้ว่าอาจจะมีการต่อต้านและการทำลายอำนาจดังกล่าว

6. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น : ได้แก่โปรแกรมการพัฒนาบุคลากรและการลงทุนเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจในกลุ่มข้าราชการมืออาชีพและหน่วยงานสาธารณะที่เกี่ยวข้อง

ส่วนของประชาชน

สมรรถนะของประชาชน : ส่วนหรือแกนนี้กล่าวถึงความสามารถของประชาชนและสมรรถนะผนวกกับองค์กรที่มีอำนาจและบทบาทต่าง ๆ ขององค์กรเหล่านี้ในการกระจายอำนาจ ความสามารถของประชาชนนั้นแสดงให้เห็นได้จากขอบข่ายที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับประเทศ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง จำนวนความหนาแน่นของผู้มีส่วนร่วม การประสานงานและร่วมมือกันของหน่วยงานของประชาชนที่มีเอกชนสนับสนุนอยู่

1. สมรรถนะและความสามารถที่จำต้องมี

ประชาชนและองค์กรจะต้องมีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ ความถนัด และโครงสร้างที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ การที่ประชาชนจะสามารถเข้าร่วมดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

- ความสามารถขั้นพื้นฐานในการอ่านออกเขียนได้ และการคำนวณ

- ทักษะพื้นฐานในการจัดการองค์กรและการจัดการภายในชุมชน

- ความสามารถในการสื่อสารเสริมด้วยความสามารถในการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร ได้แก่ ถนน โทรศัพท์ วิทยุ และโทรทัศน์

- ความอดทนต่อสิทธิของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมงานโดยไม่ยึดติดในเรื่องชั้นวรรณะ ความเชื่อ เพศ และการแสดงความคิดเห็น

ของเขาเหล่านั้นในเรื่องการจัดการศึกษา ยอมรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายมากกว่าการยึดถือความคิดเห็นที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความคิดที่สอดคล้องกัน

- ความอดทนต่อสิทธิของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมงานโดยไม่มีอคติในเรื่องชั้นวรรณะ ความเชื่อ เพศ และการแสดงความคิดเห็นของเขาเหล่านั้นในเรื่องการดำเนินการขององค์กรประชาชน

- ยอมรับภาระหน้าที่ที่เหมาะสมกับองค์กรประชาชน โดยมีการสร้างระบบการรายงานที่โปร่งใสพร้อมด้วยโครงสร้างการดำเนินการ และให้การอบรมแก่ประชาชนในการใช้ระบบเหล่านี้

2. รวบรวมเอกสารต่อไปนี้

- การประเมินหน่วยงานพลเรือนและองค์กรตามทบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการดำเนินการเรื่องการจัดการศึกษาแต่ละระดับของการกำกับดูแล

- การประเมินหน่วยงานพลเรือน อาสาสมัครและองค์กรต่าง ๆ ที่ดำเนินการด้านการจัดการศึกษาในแต่ละระดับของการกำกับดูแล

- การประเมินผลหน่วยงานทางอาชีพและองค์กรที่ดำเนินการทางด้านการจัดการศึกษาในแต่ละระดับของการกำกับดูแล

- การประเมินองค์กรและหน่วยงานทางกฎหมาย และหน่วยอาสาสมัครที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและให้การอบรมแก่ประชาชนเพื่อใช้สิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองที่ดี

3. การใช้ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาจัดทำเป็นรายงานสั้น ๆ บรรยายเค้าโครงของสมรรถนะและความสามารถของประชาชนในการให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจ

4. การดำเนินการวิเคราะห์ในประเด็นต่อไปนี้เป็นประเด็นความสามารถของประชาชนตามระดับของการกำกับดูแลที่เป็นเขตอำเภอ และท้องถิ่น โดยประเมินทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ

5. การใช้ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาจัดทำ

- แผนการระยะสั้น กลาง และยาว ในการวางแผนการลงทุนเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของเขาในด้านการดำเนินการกระจายอำนาจ

ส่วนที่มีการปฏิสัมพันธ์ (4)

ส่วนของการเมืองเชื่อมโยงสมรรถนะของพลเรือนและบทบาทนิติรัฐธรรมนุญ ในกรณีที่มีบทบาทนิติรัฐธรรมนุญและโครงสร้างทางด้านพลเรือนที่สนับสนุนและมีโครงสร้างด้านสื่อสารจากองค์กรด้านพลเรือนที่สมบูรณ์พร้อม การกระจายอำนาจก็มีความเป็นไปได้สูง แต่ในกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับอำนาจอย่างที่ได้อาจกล่าวได้ว่าข้างต้น มีองค์กรภาคประชาชนจำนวนน้อยและกระจัดกระจาย มีการใช้อำนาจเผด็จการและการผูกขาดทางเศรษฐกิจโดยคนกลุ่มน้อย ทำให้ส่วนของการเมืองไม่สามารถสนับสนุน และทำให้การกระจายอำนาจคงอยู่อย่างถาวร

6. ผลลัพธ์ :

ประชาชนในชุมชนที่มีความรู้ ทักษะ ประสิทธิภาพ ค่านิยม และความถนัด ให้การสนับสนุนและผลักดันให้ทุกคนเข้ามา มีบทบาทในการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่

ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ ค่านิยม และความถนัด
ของประชาชน จะทำให้พวกเขาสามารถดำเนินการและสนับสนุนการ
กำกับดูแลการศึกษา ยิ่งเครือข่ายประชาชนมีความซับซ้อนและรวมตัว
มากขึ้นเท่าไร ความพยายามที่จะกระจายอำนาจก็จะยิ่งประสบความสำเร็จ
และยืนยาวเท่านั้น



บทที่ 5

ข้อเสนอแนะ

จุดยืนของผู้เขียนเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านการกระจายอำนาจ ประกอบด้วยหลักการสากลและความตระหนักอย่างชัดเจนว่าในบริบทของโรงเรียนมีความแตกต่างกันมากในด้านวัฒนธรรม ทรัพยากร และความสามารถ องค์ประกอบเหล่านี้ผนวกกับความรู้เชิงประจักษ์จากสิ่งที่เกิดจากผลของการกระจายอำนาจในประเทศต่าง ๆ ทำให้ผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ทั้ง 2 คน สามารถให้ข้อเสนอแนะยุทธวิธีของการกระจายอำนาจซึ่งจะเกิดประโยชน์โดยตรงต่อผู้กำหนดนโยบาย และนักวางแผนทางการศึกษา

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการช่วยเหลือ

หลักการโดยทั่วไปนั้นได้มาจากการวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ (มีนาคม, 1999) แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการศึกษาจะประสบความสำเร็จที่สุดเมื่อมีการมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดที่สุดกับหน่วยงานปฏิบัติการ ธรรมชาติของหลักการนี้ก็คือได้มีการใช้ทรัพยากรคือความพยายามของมนุษย์อย่างเต็มที่ สิ่งที่ทำหายสังคมทุกสังคมก็คือการระดมและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้พอเพียงเพื่อตอบสนองต่อความไฝฝืนของประชากรในสังคมนั้น

แต่เนื่องจากทรัพยากรมีจำกัดและจะต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรต้องได้รับการปรับปรุงขึ้นมาใหม่ไม่มีหยุดในขณะที่โครงสร้างเดิมผุพังลง นอกจากนั้นความใฝ่ฝันใหม่ที่ปรากฏขึ้นก็ต้องใช้ทรัพยากรเพิ่มเติม ทรัพยากรทางกายภาพนั้นมีจำกัด แต่สังคมมนุษย์ก็เรียนรู้ที่จะขยายความสามารถของตนอย่างต่อเนื่องโดยการจัดการองค์กรให้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และต้องใช้ความสามารถของสมาชิกมากยิ่งขึ้น

ตามความเข้าใจของผู้เขียนมีคำเตือนให้ระวังความแตกต่างด้านวัฒนธรรม ทรัพยากร และความสามารถในการใช้อำนาจ หากหน่วยงานในท้องถิ่นนั้นไม่เต็มใจ ไม่มีความพร้อม และขาดทรัพยากร การกระจายอำนาจก็จะไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ระบบการศึกษาส่วนใหญ่จะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางลงไปตามระดับการบังคับบัญชา แต่ก็เฉพาะกรณีที่มิเงื่อนไขอันเหมาะสมเท่านั้น และนอกจากนี้การกระจายอำนาจบางรูปแบบก็ดีสำหรับวัตถุประสงค์บางอย่างมากกว่าเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ

กล่าวอย่างกว้างๆ ในสภาพที่เหมาะสม วิธีการกระจายอำนาจที่อิงความชอบธรรมทางการเมืองจะเป็นวิธีที่เหมาะสมกว่า เพราะมีลักษณะเด่นคือเป็นการรวมตัวกัน (inclusionary) ขณะที่การกระจายอำนาจที่อิงด้านผู้เชี่ยวชาญมีอาชีพและประสิทธิภาพทางการตลาด ก็จะเป็นลักษณะของการแยกตัวออกไป (exclusionary) เป็นการกำหนดอำนาจการกำกับดูแลให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานจำนวนน้อยเพียงไม่กี่หน่วยงาน องค์กรที่เป็นประชาธิปไตยมีความเหมาะสมที่สุดที่จะใช้ความสามารถของสมาชิกอย่างเต็มที่เพื่อให้เกิดการจูงใจและดำรงรูปแบบที่ซับซ้อนขององค์กรไว้

อย่างไรก็ตาม มีสถานการณ์ต่าง ๆ มากมายที่ทำให้การกระจายอำนาจที่อิงตามผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ มีความเหมาะสมมากที่สุด ถ้าวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจนั้นคือการควบคุมคุณภาพ ไม่ให้แตกต่างกันมากนัก และต้องการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานของโรงเรียนไปพร้อม ๆ กันด้วย สถานศึกษาส่วนใหญ่ ก็ยังคงดำเนินการตามแนวทางกว้าง ๆ ที่ได้รับมาจากส่วนกลาง ถ้าโรงเรียนมีครูใหญ่ที่มีค่านิยมและความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษา เช่นเดียวกับส่วนกลาง ในระยะยาวการบริหารจัดการโรงเรียนในท้องถิ่น เหล่านั้นโดยคณะครูจะก่อให้เกิดความแตกต่างในประเภทและคุณภาพทางการศึกษา

ถ้าวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจคือต้องการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากที่สุด การกระจายอำนาจที่อิงความชอบธรรมทางการเมือง ก็เป็นวิธีการดำเนินการที่เหมาะสมที่สุด การเข้ามามีส่วนร่วมนี้บางทีอาจจะไม่ได้ทำให้มีการจัดการศึกษาประเภทต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น และทำให้มีคุณภาพแตกต่างกันเพิ่มมากขึ้น แต่ในอีกแง่หนึ่งสถาบันทางด้านประชาธิปไตยและความสามารถจะแข็งแกร่งขึ้น⁵

⁵ ข้อความนี้เป็นจริงอย่างที่แมกเคลอร์ (Maclure, 1993) ได้เขียนไว้ ชุมชนส่วนมากไม่มีลักษณะเดียวกัน และอาจจะไม่มีทัศนะร่วมกันทางด้านการศึกษาที่ต้องการให้เป็นไป

**ยุทธวิธีด้านการตลาดเป็นวิธีที่ดีที่สุดถ้าวัตถุประสงค์ของ
การกระจายอำนาจคือการพัฒนาศูนย์แห่งความเป็นเลิศ คล้ายกับ
การกระจายอำนาจแบบที่อิงความชอบธรรมทางการเมือง วิธีนี้เป็น
การลดการวิจารณ์รัฐบาลชั่วคราวหนึ่ง และลดภาระของรัฐบาลทาง
ด้านค่าใช้จ่ายเรื่องการศึกษา**

การจะเลือกว่าควรจะใช้วิธีการใดขึ้นอยู่กับสถานการณ์
การตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีการกระจายอำนาจจึงเป็นประเด็นทาง
ยุทธศาสตร์ที่ขึ้นอยู่กับหลักการของการสนับสนุนช่วยเหลือ



แหล่งอ้างอิง

- Caldwell, B.J.; Spinks, J.M. 1992. *Leading the self-managing school*. Bristol, PA: Falmer Press.
- Chubb, J.E.; Moe, T.M. 1990. *Politics, markets, and America's schools*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Cohn, E. (Ed.). 1997. *Market approaches to education: vouchers and school choice*. Oxford: Pergamon.
- Cummings, W.; Riddell, A. 1994. alternative policies for the finance, control and delivery of basic education. *International Journal of Educational Research*, 218, 751-776.
- Davies, B.; Hentschke, G.C. 1994. School autonomy: myth or reality-developing an analytical taxonomy. *Educational Management and Administration*, 22(2), 96-103.
- DeStefano, J. 1996. *Community-based primary education: lessons learned from the Basic Education Expansion Project (BEEP) in Mali*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development, Office of Sustainable Development.
- Govinda, R. (Ed.). 1997. *Decentralization of educational management: experiences from South Asia*. Paris:

- UNESCO/International Institute for Educational Planning, Research Report No. 107.
- Govinda, R. 1999. "Reaching the unreached through participatory planning. School mapping in Lok Jumbish" (India). Paris: UNESCO/International Institute for Educational Planning.
- Hanson, E.M. 1995. *Best (and worst) practices in educational decentralization: the cases of Venezuela, Colombia, Argentina and Spain* (World Bank Seminar on Education Decentralization 6): The World Bank.
- Lewis, D.A.; Nakagawa, K. 1995. *Race and educational reform in the American metropolis: a study of school decentralization*. Albany: State University of New York Press.
- Maclure, R. 1993. School reform in Burkina Faso: the limited prospects of decentralization and local participation. *Canadian and International Education*, Vol. 22, No. 2, pp. 69-87.
- Malpica Faustor, C.N. 1994. *Descentralization y planificacion de la education: experiencias recientes en paises de America Latina*. Paris: UNESCO/International Institute for Educational Planning.
- March, J.G. (Ed.). 1999. *The pursuit of organizational intelligence*. Malden, MA: Blackwell Publishers.

- Murphy, J.; Beck, L.G. 1995. *School-based management as school reform: taking stock*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- OECD, Centre for Educational Research and Innovation. 1995. *Decision-making in 14 OECD education systems*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pascoe, S.; Pascoe, R. 1998. *Education reform in Australia: 1992-97. A case study*. Washington, D.C.: World Bank, Education Reform and Management Series, No. 2.
- Patrinos, H.A.; Ariasingham, D.L. 1997. *Decentralization of education: demand-side financing*. Washington, D.C.: World Bank, Directions in Development.
- Perris, L. 1998. *Implementing education reforms in New Zealand: 1987-97*. Washington, D.C.: World Bank, Education Reform and management Series, No. 1.
- Rideout, W.M. Jr.; Ural, I. 1993. *Centralised and decentralised models of education: comparative studies*. Development Bank of southern Africa, Policy Working Papers No. 1.
- Rondinelli, D.A.; Nelson, J.R.; Cheema, G.S. 1984. *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*. Washington, D.C.: World Bank, Staff Working Paper No. 581.

- Rugh, A.; Bossert, H. 1998. *Involving communities: participation in the delivery of education programs*. Washington, D.C.: Creative Associates International.
- Sack, R.; Saidi, M. 1997. *Functional analysis (management audits) of the Organization of Ministries of Education*. Paris: UNESCO/International Institute for Educational Planning.
- Tyack, D. 1992. Can we build a system of choice that is not just a 'sorting machine' or a market-based 'free-for-all'? *Equity and Choice*, 9(1), 13-17.
- Welsh, T.; McGinn, N.F. 1998. Toward a methodology of stakeholder analysis. In: Harry Costin (ed.) *Readings in Strategy and Strategic Planning*, pp. 187-199, Orlando, FL: Dryden Press.
- Wheeler, C.; Raudenbush, S.; Paigna, A. 1989. *Policy initiatives to improve primary school quality*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, BRIDGES Research Report No. 5.
- Whitty, G.; Seddon, T. 1994. *Teachers and decentralisation*. Melbourne, Victoria, Australia: National Industry Education Forum.
- World Bank. 1994. *El Salvador: Community education strategy: decentralized school management*. Washington, D.C.: World Bank, Country Department II, Human Resource Operations.

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษาโครงการเปลี่ยนหนังสือเพื่อพัฒนาการศึกษา

นายประพัฒน์พงศ์ เสนาฤทธิ์

อธิบดีกรมวิชาการ

นายอารีรัตน์ วัฒนสิน

รองอธิบดีกรมวิชาการ

นายประสาธ สอ้านวงศ์

รองอธิบดีกรมวิชาการ

ผู้แปล

นายเจดศักดิ์ ชุมนุ ม

นางสาวอำพัน ชีพลัทยากร

นางสมพิศ เจริญทอง

ผู้ตรวจ

นางศรีนวล โกมลวนิช

บรรณาธิการที่ปรึกษา

นางสาวจินตนา ไบกาซุ่ย

นางสาวอุษณีย์ วัฒนพันธ์

บรรณาธิการ

นางสาวอังคณา ผิวเกลี้ยง

ผู้ออกแบบปก

นายไพฑูรย์ บุญภานนท์

นางสาวอังคณา ผิวเกลี้ยง





นายเจดศักดิ์ ชุมน ม



นางสมพิศ เจริญทอง



นางสาวอำพัน จีพัตถยากร

ผู้แปล

นายเจดศักดิ์ ชุมน ม

ศึกษานิเทศก์ ระดับ 9 กรมการศึกษานอกโรงเรียน ประวัติการทำงาน
ที่ผ่านมา ได้แก่ ล่ามในโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท อาจารย์สอนวิชาภาษาอังกฤษในมหาวิทยาลัย (สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ) ล่าม
ส่วนตัวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายมนตรี พงษ์พานิช)
ช่วยราชการโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ และนักวิชาการ
กรมการศึกษานอกโรงเรียน

การศึกษา พ.ม. กศ.บ. M.S., Ed.D. และเป็นนักเรียนอเมริกัน ฟิลด์
เชอร์วิล รุ่นที่ 2 ของประเทศไทย (พ.ศ. 2516)

มีผลงานแปลเอกสารจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น การสอนแบบหน่วย
เนื้อหาบูรณาการ แปลจาก *Integrated Thematic Units* (1995) กรมวิชาการ
จัดพิมพ์เผยแพร่

นางสมพิศ เจริญทอง

ศึกษานิเทศก์ ระดับ 9 กรมการศึกษานอกโรงเรียน ประวัติการทำงาน
ที่ผ่านมา ได้แก่ อาจารย์วิทยาลัยครูบ้านสมเด็จเจ้าพระยา หัวหน้าฝ่ายประเมินผล
กองแผนงาน กรมการศึกษานอกโรงเรียน การศึกษา กศ.บ., ค.ม.

นางสาวอำพัน จีพัตถยากร

ศึกษานิเทศก์ ระดับ 9 กรมการศึกษานอกโรงเรียน ประวัติการทำงาน
ที่ผ่านมา ได้แก่ เป็นอาจารย์ภาควิชาภาษาอังกฤษ วิทยาลัยครูพระนครศรีอยุธยา
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร
กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร

กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร
กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร

กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร
กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร

กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร
กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร

การกระจายอำนาจเป็นปรากฏการณ์ที่มีความสำคัญ
ซึ่งมักนำมาอภิปรายกันในการประชุมวางแผนการศึกษาในช่วง
15 ปีมานี้ และมีคำถามเสมอว่าควรกระจายอำนาจในเรื่องใด และ
อย่างไร

หนังสือเล่มนี้ให้แนวคิดต่าง ๆ แก่นักวางแผนการศึกษา
และผู้กำหนดนโยบายในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษา
และผลที่เกิดจากการกระจายอำนาจ โดยวิเคราะห์ปัญหาสำคัญ ๆ
และประเด็นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังให้แนวคิดที่มีคุณค่าสำหรับ
การประเมินบริบทและความเป็นไปได้ที่จะทำให้การกระจาย
อำนาจประสบผลสำเร็จได้

กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร
กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร

กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร
กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร

กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร
กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร

กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร
กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร