

การแปรรูปการศึกษา:  
สาเหตุ ผลสืบเนื่องและนัยด้านการวางแผน  
Education Privatization:  
Causes, Consequences and Planning Implications

คิลิฟ อาร์ เบลฟิลด์  
เฮนรี เอ็ม ลิวิน

องค์การยูเนสโก: สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการวางแผนด้านการศึกษา  
(International Institute for Educational Planning: IIEP UNESCO, Paris)

## คำนำ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีการแข่งขันกันอย่างมากด้วยความเชื่อที่ว่าหากปล่อยให้เกิดการแข่งขันทางการตลาดจะช่วยให้สินค้าและบริการมีราคาถูกลง แต่มีคุณภาพดีขึ้น อันเนื่องจากการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพสูง ทำให้หลายประเทศเริ่มดำเนินการแปรรูป (privatization) ธุรกรรมที่ดำเนินการโดยรัฐบาลด้วยการให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการหรือเข้ามาร่วมรับภาระด้านค่าใช้จ่ายกับรัฐบาล

การแปรรูปการศึกษากำลังเป็นประเด็นที่มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งมีทั้งผู้ที่สนับสนุนและผู้ที่คัดค้านการแปรรูปการศึกษา โดยทั้งสองฝ่ายต่างก็มีเหตุผลที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้คนส่วนใหญ่ของประเทศเห็นว่าการแปรรูปเป็นประเด็นที่ยุ่ยากต่อการทำความเข้าใจ จึงไม่แน่ใจว่าจะอะไรจะเกิดขึ้นกับการศึกษาของประเทศ โดยเห็นว่าควรปล่อยให้เป็นเรื่องของนักการศึกษาและผู้บริหารประเทศ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เห็นว่าการแปรรูปทางการศึกษาเป็นประเด็นที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก จึงได้ดำเนินการแปลและจัดพิมพ์เผยแพร่งานวิจัยเรื่อง การแปรรูปการศึกษา: สาเหตุ ผลสืบเนื่อง และนัยด้านการวางแผน (Education Privatization: Causes, Consequences and Planning Implications) ซึ่งเป็นงานวิจัยขององค์การยูเนสโก ปารีส (UNESCO, Paris) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและการวางแผนด้านการศึกษาของประเทศ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารแปลฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการวางแผนด้านการศึกษาของประเทศ ตลอดจนผู้ที่สนใจในการนำไปพัฒนาการศึกษาของประเทศต่อไป

(นายอำรุง จันทวานิช)

เลขาธิการสภาการศึกษา

# สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
คำชี้แจง	1
เกริ่นนำ	4
กิตติกรรมประกาศ	6
บทนำ	7
<b>บทที่ 1 การแปรรูปการศึกษาคืออะไร</b>	9
ความหมายของการแปรรูป	9
ระเบียบปฏิบัติ การตัดสินใจ และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคเอกชน	12
นโยบายและโครงการการแปรรูปการศึกษา	13
การดำเนินโครงการการแปรรูป	16
<b>บทที่ 2 เหตุใดจึงเกิดการแปรรูป</b>	18
ความกดดันที่นำไปสู่การแปรรูป	18
ความกดดันด้านอุปสงค์	18
ความกดดันด้านอุปทาน	19
ความกดดันทั่วไป	20
<b>บทที่ 3 กรอบการประเมินผลโครงการการแปรรูป</b>	22
เกณฑ์การประเมินผลในเบื้องต้น	22
อิสรภาพในการเลือก	23
ประสิทธิภาพด้านผลผลิต	25
ความเสมอภาค	31
ความเป็นเอกภาพทางสังคม	33
<b>บทที่ 4 การปฏิรูปโดยการแปรรูปในระดับนานาชาติ</b>	37
ตัวอย่างและหลักฐานจากการปฏิบัติจริง	37
โครงการบัตรแทนเงินสากล: ประเทศชิลี	37
โครงการบัตรแทนเงินขนาดใหญ่: ประเทศโคลัมเบีย	38
โครงการบัตรแทนเงินขนาดเล็ก: รัฐมิสซอปปี้ สหรัฐอเมริกา	38

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
โครงการเปิดกว้างด้านการเลือกโรงเรียน (Universal public school Choice Programme): ประเทศอังกฤษ	39
ระบบการจัดการโรงเรียนเอกชน: ประเทศเนเธอร์แลนด์	40
การเปิดเสรีโรงเรียนเอกชน: สาธารณรัฐเชค	41
ค่าใช้จ่ายภาคเอกชนสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษา: หลักฐานการปฏิบัติจริงจากนานาประเทศ	42
<b>บทที่ 5 นัยสำหรับการวางแผนการศึกษา</b>	44
นัยทั่วไป	44
นัยทางการเมือง	45
นัยทางเศรษฐกิจ	48
นัยทางกฎหมาย	52
รายการแหล่งข้อมูลที่เสนอแนะ	54
รายการอ้างอิง	55
คณะบรรณาธิการ	59

## คำชี้แจง

### หลักการสำคัญของการวางแผนการศึกษา

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารชุดที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นคู่มือในการวางแผนการศึกษาของ IIEP จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นคู่มือสำหรับบุคคลสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางแผนและการบริหารการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาและในประเทศพัฒนาแล้ว และกลุ่มบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านศึกษาน้อยกว่ากลุ่มแรก เช่น เจ้าหน้าที่อาวุโสของรัฐบาลและผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศโดยรวม เอกสารนี้เหมาะสำหรับการศึกษาส่วนบุคคลและใช้ในสำหรับโครงการฝึกอบรม

นับตั้งแต่เอกสารของ IIEP เริ่มเผยแพร่ในปี พ.ศ. 2510 การปฏิบัติและแนวคิดเรื่องการวางแผนการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยในช่วงเวลาที่ผ่านมา กระบวนการพัฒนาการศึกษาถูกวิพากษ์วิจารณ์หรือไม่ก็ถูกยกเลิกไป แม้แต่แผนการศึกษาที่ออกโดยรัฐบาลกลางที่มีการปฏิบัติต่อกันมาอย่างเคร่งครัดก็มีการพิสูจน์แล้วว่าไม่เหมาะสมกับสภาพในปัจจุบัน ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า รูปแบบการวางแผนทุกชนิดถูกยกเลิก ตรงกันข้าม ความจำเป็นในการเก็บรวบรวมข้อมูล การประเมินประสิทธิภาพของโครงการที่กำลังดำเนินอยู่ การศึกษาในวงกว้าง การวิเคราะห์หอนาคต และการจัดให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางยังคงเป็นแนวทางที่ใช้กันอยู่สำหรับการกำหนดนโยบายการศึกษาและการตัดสินใจ เพียงแต่มีความถูกต้องแม่นยำมากยิ่งขึ้น เพราะไม่มีใครสามารถกำหนดนโยบายที่ดีที่สุดโดยไม่ดำเนินการประเมินสภาพปัจจุบัน ระบุเป้าหมายที่ต้องการอย่างชัดเจน หาวิธีดำเนินการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย และติดตามตรวจสอบความสำเร็จของนโยบาย ด้วยเหตุนี้ การวางแผนจึงเป็นวิธีการจัดการการเรียนรู้ โดยใช้วิธีการกำหนดแผนมโนทัศน์ (mapping) การกำหนดเป้าหมาย (targeting) ลงมือปฏิบัติ (acting) และปรับปรุงแก้ไข (correcting)

มีการขยายขอบเขตของการวางแผนการศึกษาให้กว้างขึ้น โดยนอกจากวางแผนเกี่ยวกับการศึกษาในระบบแล้วยังนำไปประยุกต์ใช้กับการวางแผนการศึกษานอกระบบด้วย เพราะเป็นการศึกษาที่เอื้อต่อกันและกัน นักวางแผนการศึกษาและผู้บริหารเห็นความสำคัญของยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษาไปสู่การปฏิบัติและบทบาทของกลไกการออกตรวจระเบียบปฏิบัติที่แตกต่างกันยิ่งขึ้น ซึ่งหมายถึงทางเลือกวิธีทางด้านการเงิน กระบวนการตรวจสอบและการออกไปรับรอง กระบวนการออกระเบียบปฏิบัติอื่นๆ และการให้สิ่งตอบแทน ความกังวลของนักวางแผนมี 2 ประการ ประการแรกคือ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับมิติใหม่ด้านการศึกษา และประเด็นที่สองคือ การกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับการเปลี่ยนแปลง

วัตถุประสงค์ของการจัดทำเอกสารชุดนี้ยังรวมถึงการศึกษาวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของนโยบายด้านการศึกษา และการตรวจสอบผลกระทบที่มีต่อหลักการวางแผนการศึกษา โดยให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการวางแผนการศึกษาที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน และวิเคราะห์ประเด็นเหล่านี้โดยพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์และสังคม รวมทั้งการเผยแพร่วิธีการวางแผนที่อาจจะนำมาประยุกต์ใช้ภายใต้บริบทของประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา

สำหรับการร่างนโยบายและวางแผนการศึกษานั้น ประสบการณ์ในอดีตเป็นแหล่งการเรียนรู้ที่สำคัญ ประสบการณ์เหล่านี้รวมถึงปัญหาที่ผู้อื่นต้องประสบ ความเป็นกลาง การเลือกวิธีดำเนินการ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น และผลลัพธ์ที่ไม่ได้ตั้งใจ สิ่งเหล่านี้เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ทั้งสิ้น

เพื่อที่จะช่วยสถาบันระบุประเด็นที่ทันเหตุการณ์มากที่สุดในการวางแผนการศึกษา และการร่างนโยบายในส่วนต่างๆ ของประเทศทั่วโลกนั้น จึงมีการแต่งตั้งคณะบรรณานิการขึ้นมาซึ่งประกอบด้วยบรรณานิการทั่วไป 2 ท่าน และบรรณานิการร่วม จากภูมิภาคต่างๆ ซึ่งทุกท่านมีชื่อเสียงในแต่ละสายวิชาชีพของตน ในการประชุมคณะบรรณานิการในเดือนมกราคม พ.ศ. 2533 สมาชิกได้ระบุหัวข้อสำคัญสำหรับเอกสารฉบับต่อไป ภายใต้หัวข้อดังต่อไปนี้

1. การศึกษาและการพัฒนา
  2. การพิจารณาด้านความเสมอภาค
  3. คุณภาพการศึกษา
  4. โครงสร้าง การบริหาร และการจัดการศึกษา
  5. หลักสูตร
  6. ต้นทุนและการเงินเพื่อการศึกษา
  7. เทคนิคและวิธีการวางแผน
  8. ระบบข้อมูลข้อมูลข่าวสาร การตรวจสอบและการประเมินผลข้อมูล
- โดยบรรณานิการร่วม หนึ่งหรือสองท่านเป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละหัวข้อ

เอกสารชุดนี้ได้รับการวางแผนเพื่อการจัดทำอย่างละเอียด แต่ไม่มีความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงความแตกต่าง หรือความขัดแย้งในมุมมองของผู้เขียน สถาบัน IIEP และ UNESCO มิได้มุ่งหวังที่จะกำหนดให้มีหลักเกณฑ์อย่างเป็นทางการ ดังนั้น ในขณะที่ความคิดเห็นต่างๆ เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนซึ่งอาจไม่ตรงกับความเห็นขององค์การยูเนสโก หรือสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการวางแผนด้านการศึกษา ความคิดเห็นเหล่านี้สะท้อนให้เห็นแนวคิดระดับนานาชาติ ซึ่งในความเป็นจริง เป้าหมายประการหนึ่งของเอกสารชุดนี้ คือ การสะท้อนความแตกต่างด้านประสบการณ์และความคิดเห็นโดยมีผู้เขียนที่มีภูมิหลังที่หลากหลาย และเปิดโอกาสให้ผู้เขียนแสดง

มุมมองเรื่องทฤษฎีที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติด้านการวางแผน การศึกษา

การแปรรูปการศึกษาเป็นหนึ่งในประเด็นร้อนที่สุดประเด็นหนึ่ง ซึ่งมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในแวดวงการศึกษาในปัจจุบัน การอภิปรายขยายวงมากขึ้นเมื่อพิจารณาถึงการปฏิรูปการศึกษาเพื่อลดความกดดันของรัฐบาลที่ต้องตอบสนองของความต้องการที่เพิ่มขึ้น และเพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องรับภาระ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเด็นการแปรรูปที่สำคัญในปัจจุบันคือการจัดการศึกษาและพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม การแปรรูปอาจจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปกครองในด้านการได้รับอิสระและมีทางเลือกมากขึ้นในการตัดสินใจเลือกโรงเรียนสำหรับลูก และยังสามารถควบคุมทิศทางการศึกษาของลูกได้ดียิ่งขึ้น

ความแตกต่างกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาหมายถึงแรงจูงใจที่ทำให้เกิดการแปรรูปที่มีความหลากหลาย และรูปแบบของการแปรรูปที่ต้องเหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและประชากร โดยเอกสารฉบับนี้จะรายงานถึงการปฏิรูปการศึกษาโดยใช้วิธีการแปรรูปการศึกษาในประเทศต่างๆ

โครงการการแปรรูปมีความหลากหลายและมีจุดประสงค์แตกต่างกันไป การศึกษาเอกชนอาจช่วยส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษา ในขณะที่เงินอุดหนุนของรัฐอาจไม่มีความเสมอภาคได้ ผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาเรื่องการแปรรูปโดยการตั้งหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์เป็น 3 ประเด็น คือ ประสิทธิภาพของความเสมอภาค การส่งเสริมความเป็นเอกภาพทางสังคม และอิสรภาพในการเลือก

ในขณะที่ทำการวิเคราะห์การแปรรูปจากมุมมองของรัฐบาล สถาบันการศึกษา ผู้ปกครอง และผู้เสียภาษี เฮนรี ลีวินและคิลฟ เบลฟิลด์ ซึ่งเป็นผู้วิจัยได้ศึกษาการปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุดสำหรับความต้องการของทุกฝ่ายและความเหมาะสมกับบริบทต่างๆ เพื่อให้การศึกษาของเด็กทุกคนมีความเป็นไปได้และเป็นความจริง

กุนมัน เฮอร์เนส

ผู้อำนวยการสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการวางแผนด้านการศึกษา

## เกริ่นนำ

การแปรรูปการศึกษาเป็นประเด็นที่กำลังมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในช่วงหลายปีที่ผ่านมา สำหรับบุคคลจำนวนมากการแปรรูปการศึกษาอาจจะหมายถึงการเพิ่มบทบาทของผู้ปกครองในด้านการเงินที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และมีบุคคลฝ่ายหนึ่งเห็นว่าความคิดเรื่องการแปรรูปการศึกษาดูเหมือนจะส่งผลในเชิงลบและเป็นอันตราย เพราะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเพิ่มความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงระบบการศึกษา และทำให้สังคมเกิดการแตกแยกได้ สำหรับบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งกลับมองว่า การแปรรูปการศึกษาส่งผลในเชิงบวกนั่นคือ เป็นการเพิ่มทรัพยากรในภาคการศึกษาให้มากขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรให้สูงขึ้น และเพิ่มความยืดหยุ่นในการให้บริการด้านการศึกษา การอภิปรายเรื่องการแปรรูปนี้ยังเต็มไปด้วยแนวความคิด และยังไม่ค่อยมีหลักฐานจากการปฏิบัติจริงเท่าใด

ในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ การแปรรูปการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้เกิดการเพิ่มจำนวนเงินจากภาคเอกชน แต่ส่วนใหญ่แล้วจำนวนเงินจากภาคเอกชนที่จ่ายเพิ่มขึ้นมักจะอยู่ที่การศึกษาระดับที่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะในโรงเรียนและมหาวิทยาลัยของลัยเอกชน ในขณะที่เดียวกันโรงเรียนรัฐบาลบางแห่งก็เริ่มเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน แนวโน้มที่เกิดขึ้นนี้มีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลไม่สามารถสร้างความปลอดภัยให้เทียบเท่าความต้องการการศึกษาที่เพิ่มขึ้นในทุกระดับได้ ดังนั้นการเพิ่มเงินอุดหนุนให้กับภาคเอกชนด้วยการที่รัฐยอมให้ทรัพยากรมาสนับสนุนการพัฒนาการศึกษาพื้นฐานให้มีคุณภาพโดยทุกคนไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน อาจจะหมายถึงความเสมอภาคทางการศึกษามากยิ่งขึ้นก็เป็นได้

การเคลื่อนไหวเรื่องการแปรรูปมีความซับซ้อนมากกว่าการให้ภาคเอกชนมาช่วยรับภาระด้านค่าใช้จ่ายทางการศึกษา แต่สามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น การเพิ่มจำนวนโรงเรียนที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน และให้เงินอุดหนุนอย่างเต็มรูปแบบ การบริหารจัดการโรงเรียนของรัฐโดยเอกชนและได้รับเงินทุนดำเนินการและเงินอุดหนุนจากรัฐ การให้โรงเรียนรัฐบาลรับเงินอุดหนุนจากเอกชนส่วนหนึ่งหรือเต็มอัตรา การให้โรงเรียนรัฐบาลดำเนินการเหมือนหน่วยงานเอกชนที่ต้องมีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้เงินอุดหนุนจากรัฐ การให้ภาคเอกชนจัดการเรียนการสอนเพื่อเสริมการศึกษาที่จัดในโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยของรัฐ การทำสัญญาจ้างกับเอกชนสำหรับงานบริการบางประเภท อาทิ การจัดการเรียนการสอนทางไกล เป็นต้น เทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้นใหม่เปิดโอกาสให้การศึกษาเอกชนดำเนินการจัดการศึกษาได้หลายรูปแบบซึ่งสามารถสนองต่อความต้องการที่หลากหลาย ในความเป็นจริงแล้ว ในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางนั้น การเคลื่อนไหวด้านการแปรรูปดูเหมือนจะเป็นคำตอบสำหรับความต้องการที่หลากหลายซึ่งกำลังมีจำนวนเพิ่มขึ้น ทั้งในแง่ของหลักสูตร เนื้อหา หรือวิธีการสอน และความต้องการของครอบครัวในการ



เลือกโรงเรียนให้ลูก ไม่ใช่เพียงแค่ประเด็นเรื่องการประหยัดงบประมาณหรือการเพิ่มทรัพยากรทางการศึกษา แต่เป็นเรื่องอิสรภาพในการเลือก ความยืดหยุ่นด้านการบริหารจัดการ ความยืดหยุ่นด้านระเบียบปฏิบัติ และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคเอกชน

ฟรังซัวส์ แซลลอดส์

บรรณาธิการร่วม

## กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้จัดทำขอขอบคุณ ฟรังซัวส์ แซลลอดส์ (Francoise Caillods) แห่งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการวางแผนด้านการศึกษา เนวิลล์ พอสเทิลเวท (Neville Postlethwaite) และ อิกอร์ คิทเทฟ (Igor Kitaev) สำหรับคำแนะนำในการจัดทำเอกสารฉบับนี้

## บทนำ

เอกสารฉบับนี้เป็นการสรุปการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ การแปรรูปการศึกษา สำหรับคนจำนวนมากนั้น “การแปรรูป” ยังมีความหมายในเชิงลบ โดยคิดว่าการแปรรูปเป็นการลดต้นทุน ทำกำไรจากเด็ก และสร้างความแตกแยกในวัฒนธรรมทางสังคมของระบบการศึกษา แนวคิดดังกล่าวเป็นความเข้าใจผิดที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โครงการการแปรรูปมีความหลากหลายและสามารถถูกออกแบบให้บรรลุเป้าหมายทางการศึกษาได้หลายอย่าง โรงเรียนเอกชนอาจช่วยส่งเสริมให้เกิดความตื่นตัวในสังคมเกิดความเสมอภาคในการเข้ารับการศึกษาก็ได้ เอกสารฉบับนี้ จึงนำเสนอถึงที่มาวิธีการดำเนินการวางแผนเพื่อการแปรรูป และการดำเนินการแปรรูป ตลอดจนการให้เงินอุดหนุนซึ่งมีผลกระทบสำคัญต่อผลลัพธ์ที่ตามมา

คณะผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ (ก) เพื่อบรรยายคุณลักษณะ (ข) เพื่ออธิบาย (ค) เพื่อวิเคราะห์การปฏิรูปการศึกษาโดยการแปรรูปการศึกษา และ (ง) เพื่อกลั่นกรองความเข้าใจเหล่านี้ให้กลายเป็นความหมายโดยนัยสำหรับการวางแผนการศึกษา

**บทที่ 1** เป็นการบรรยายคุณลักษณะของการแปรรูปการศึกษา และมองถึงความเป็นไปได้ของนโยบายด้านการแปรรูปในแต่ละคุณลักษณะ มีการปฏิรูปการศึกษาหลายรูปแบบที่สามารถจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการแปรรูป การปฏิรูปโดยการแปรรูปบางลักษณะมีความคาบเกี่ยวซึ่งกันและกัน แต่อีกหลายอย่างสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ ซึ่งช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาสามารถคำนึงถึงความยืดหยุ่นในการริเริ่มและการดำเนินการปฏิรูป

**บทที่ 2** เป็นการชี้สาเหตุที่การแปรรูปเจริญเติบโตในระยะเวลาเพียงไม่กี่สิบปีที่ผ่านมา และเป็นการคาดการณ์ถึงพัฒนาการของแปรรูปในอนาคต ปัจจัยต่างๆ ที่ขับเคลื่อนการแปรรูปนั้นมีความเข้มแข็งทั้งสิ้น โดยปัจจัยส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการติดตามตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีความเป็นไปได้ว่าในที่สุดภาครัฐอาจจะต้องกลับมาบีบบังคับทางด้านการจัดการศึกษามากขึ้น หากการแปรรูปการศึกษาทำให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมมากขึ้นยิ่งกว่าเดิม หรือเกิดความไม่เสมอภาคในระบบการศึกษา

**บทที่ 3** เป็นกรอบที่ใช้ในการประเมินผลนโยบายการปฏิรูปในแต่ละรูปแบบโดยใช้เกณฑ์ 4 ด้านคือ (ก) อิสรภาพในการเลือก (ข) ความมีประสิทธิภาพ (ค) ความเสมอภาค และ (ง) ความเป็นเอกภาพทางสังคม เกณฑ์เหล่านี้กว้างและครอบคลุมทุกแง่มุมที่สามารถทำให้เห็นภาพชัดเจน มีการกำหนดค่านิยมของแต่ละเกณฑ์ก่อนที่จะพิจารณาหลักฐานการปฏิบัติจริงจากการนำโครงการการแปรรูปไปปฏิบัติ

**บทที่ 4** เป็นการแสดงตัวอย่างการปฏิรูปด้วยการแปรรูปของประเทศต่างๆ โดยเน้นที่การแปรรูปการศึกษาในโรงเรียน แบ่งเป็น 4 หัวข้อ คือ (ก) โครงการบัตรแทนเงิน (ข) ทางเลือก

สาธารณะ (ค) การบริหารจัดการโรงเรียนเอกชน และ (ง) การเปิดเสรีโรงเรียนเอกชน นอกจากนี้ ยังได้พิจารณาการแปรรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาด้วยการให้ผู้เรียนร่วมรับภาระต้นทุนที่สูงขึ้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่มีนัยสำคัญในประเทศต่างๆ ทั่วโลก

**บทที่ 5** เป็นการพิจารณานัยต่างๆ เพื่อผู้วางแผนการศึกษาที่รับผิดชอบเรื่องการแปรรูป สามารถนำมาเป็นกรณีศึกษาจากหลักฐานการปฏิบัติจริงตามนโยบายและโครงการการแปรรูปแบบต่างๆ ระบุนัยทั่วไปที่เกิดขึ้น ศึกษาความเป็นไปได้ของนโยบาย โดยแยกเป็นนัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ และกฎหมาย

ผู้วิจัยวิเคราะห์หลักฐานจากงานวิจัยด้านเศรษฐกิจและการศึกษา มีการใช้หลักเกณฑ์ทางด้านเทคนิคหรือทฤษฎีไม่มากนัก ส่วนใหญ่ศึกษาจากหลักฐานการปฏิบัติจริงของประเทศต่างๆ แต่มีการวินิจฉัยอย่างระมัดระวัง เพราะระบบการศึกษาและตลาดแรงงานมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ นโยบายการปฏิรูประบบที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งอาจมีผลลัพธ์ต่างกันในอีกประเทศหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หลักฐานจากการปฏิบัติจริงทำให้สามารถมองเห็นภาพที่ชัดเจนพอที่จะคาดการณ์ได้ถึงผลสืบเนื่องจากการปฏิรูป และไม่เกิดความแปลกใจกับผลลัพธ์เมื่อลงมือปฏิรูปด้วยการแปรรูปไปแล้ว

ท้ายที่สุดนี้ คณะผู้วิจัยไม่มีเจตนาที่จะสนับสนุนการปฏิรูประบบใดแบบหนึ่ง โดยเฉพาะ และไม่มีเจตนาที่จะสนับสนุนการแปรรูป โครงการการแปรรูปสามารถออกแบบให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์มากมายหลายประการ ดังนั้น การยอมรับหรือการปฏิเสธ “การแปรรูปการศึกษา” ในฐานะที่เป็นเครื่องมือหรือยุทธศาสตร์แห่งการปฏิรูปโดยไม่ได้ไตร่ตรองให้ดีก่อนจะตัดสินใจลงข้อสรุป จึงเป็นความคิดที่แคบและอาจจะไม่รอบคอบ คณะผู้วิจัยเชื่อว่าการปฏิรูปโดยการแปรรูปจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าหากดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บริบททางการศึกษาและทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม ดังนั้น เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจว่ามีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องเข้าใจการปฏิรูปด้วยการแปรรูปอย่างถ่องแท้

## บทที่ 1

### การแปรรูปการศึกษาคืออะไร

#### ความหมายของการแปรรูป

คำว่า “การแปรรูป” เป็นคำกว้างๆ ซึ่งหมายถึงโครงการและนโยบายการศึกษาหลายประเภท คำนิยามทั่วไปของการแปรรูปคือ “การแปรรูปเป็นการถ่ายโอนกิจกรรม ทรัพย์สิน และความรับผิดชอบจากสถาบันและองค์กรภาครัฐ/สาธารณะไปสู่บุคคลและหน่วยงานภาคเอกชน” นอกจากนี้ การแปรรูปยังมักถูกคิดว่าเป็น “การเปิดเสรี” ให้องค์กรหรือหน่วยงานเป็นอิสระจากระเบียบปฏิบัติของภาครัฐ หรือเป็นการปล่อยให้กลไกของ “ระบบการตลาด” เป็นทางเลือกที่นอกเหนือจากการบริการที่จัดโดยหน่วยงานของภาครัฐ หรือระบบการจัดสรรการให้บริการของรัฐ (ลีวิน 2544)

การแปรรูปมีแนวโน้มที่จะเติบโตอย่างเข้มแข็ง เกิดขึ้นในหลายประเทศและในหลายภาคส่วนของระบบเศรษฐกิจ โดยภาคการศึกษาได้รับความกดดันให้มีการแปรรูป เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูงในแง่ของการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาของรัฐบาล และยังมีความกดดันอีกหลายรูปแบบ เช่น ผู้ปกครองของนักเรียนที่เรียนในโรงเรียนเอกชนกดดันให้มีการแปรรูป และผู้เสียภาษีที่ไม่เห็นด้วยกับที่รัฐบาลนำเงินไปสนับสนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น จึงขอแบ่งการแปรรูปการศึกษออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

#### การจัดการศึกษาในภาคเอกชน

การศึกษาอาจจัดโดยหน่วยงานภาคเอกชน เช่น โรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยที่มีเอกชนเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารจัดการ การศึกษาประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องจัดในสถาบันที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น โรงเรียนเอกชนอาจจะดำเนินการโดยกลุ่มศาสนา กลุ่มนักธุรกิจหวังกำไร สมาคมการกุศล หรือกลุ่มบุคคลที่มีความสนใจด้านใดด้านหนึ่ง ในความเป็นจริงนั้น ครอบครัวจำนวนมากชอบที่จะเลือกการศึกษาภาคเอกชน และเลือกที่จะสละสิทธิ์ในการเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนของรัฐซึ่งไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการเรียน สัดส่วนนักเรียนที่เรียนในภาคเอกชนกับภาครัฐมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ในสหรัฐอเมริกา นักเรียนประมาณร้อยละ 11 เข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน โดยส่วนใหญ่เรียนระดับประถมศึกษา ในประเทศเนเธอร์แลนด์ สัดส่วนโรงเรียนที่บริหารโดยคณะกรรมการภาคเอกชนมีประมาณร้อยละ 70 แม้โรงเรียนในประเทศเนเธอร์แลนด์ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยภาคเอกชน แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ โรงเรียนเอกชนในประเทศเดนมาร์กก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเช่นเดียวกัน นักเรียนที่เรียนในโรงเรียนเอกชนมีจำนวน 2 ใน 3 ของนักเรียนทั้งหมด โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่มีความเกี่ยวข้องกับศาสนา ในประเทศเบลเยียม นักเรียนประมาณร้อยละ 50 เรียนในโรงเรียนเอกชน สำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นก็มี

ความแตกต่างกันมากเช่นกัน ในประเทศฟิลิปปินส์มีนักศึกษามากกว่าร้อยละ 75 เรียนในมหาวิทยาลัยเอกชน ในสหราชอาณาจักรและประเทศในทวีปยุโรปส่วนใหญ่สัดส่วนนักศึกษาที่เรียนในมหาวิทยาลัยเอกชนกับมหาวิทยาลัยของรัฐใกล้เคียงกัน

### เงินทุนภาคเอกชน

การจ่ายเงินเพื่อการศึกษาอาจจะมาจากเงินส่วนบุคคลมากกว่าจะมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังนั้น การแปรรูปอาจหมายถึงการที่ผู้ปกครองจ่ายเงินเพื่อการศึกษา ไม่ใช่รัฐบาลจ่าย (ผ่านรายได้จากการเก็บภาษี) บ่อยครั้งที่โรงเรียนเอกชนได้รับเงินสนับสนุนโดยตรงจากค่าธรรมเนียมการเรียนที่จ่ายโดยครอบครัวของนักเรียน แต่ในหลายกรณีนั้นทั้งครอบครัวของนักเรียนและรัฐบาลมีส่วนร่วมรับภาระในค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ในสหรัฐอเมริกาวิทยาลัยของรัฐเก็บค่าลงทะเบียนเรียนที่ครอบคลุมเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของต้นทุนทั้งหมด ส่วนที่เหลือได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล ในสาธารณรัฐเกาหลี ครอบครัวของนักเรียนจ่ายเงินโดยตรงเพื่อการศึกษาของลูกเท่ากับจำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ครอบครัวต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการเรียนใน “ส่วนที่เพิ่ม (top-up)” ให้แก่โรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (เช่น ค่าหนังสือเรียนหรืออุปกรณ์การเรียนในห้องเรียน) กล่าวคือ การแปรรูปเกิดขึ้นเมื่อสัดส่วนของเงินเพื่อการศึกษาถูกจ่ายโดยครอบครัวของนักเรียนแทนที่จะต้องจ่ายโดยรัฐบาล (Tsang, 2545)

### ตารางที่ 1 ลักษณะของการให้บัตรแทนเงิน 3 ทางเลือก

ลักษณะของการให้	โครงการบัตรแทนเงิน “การอุดหนุนเต็มรูปแบบ (Generous)” (ทางเลือกที่ 1)	โครงการบัตรแทนเงิน “การอุดหนุนเพื่อให้เกิด แรงจูงใจ (Incentive- based)” (ทางเลือกที่ 2)	โครงการบัตรแทนเงิน “การอุดหนุนเพื่อให้เกิด คุณภาพ(Accountability - centred)” (ทางเลือกที่ 3)
ผู้มีสิทธิได้รับ นักเรียน	สำหรับนักเรียนทุกคน	เฉพาะนักเรียนจาก ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ	นักเรียนที่เรียนโรงเรียนด้วย คุณภาพมีสิทธิรับบัตรแทน เงินเพื่อเลือกเข้าเรียนใน โรงเรียนอื่น
โรงเรียน	โรงเรียนที่จัดโดยองค์กร ศาสนา ผู้เรียนที่บ้าน โรงเรียนระบบไฮเบอร์ การ เรียนรู้ทางไกล	เฉพาะโรงเรียนอิสระ (ไม่รวมโรงเรียนศาสนา)	โรงเรียนที่จัดโดยองค์กร ศาสนาและจัดโดยองค์กรที่ ตั้งขึ้นบนพื้นฐานของความ เชื่อและศรัทธาด้วย

ลักษณะของการให้	โครงการบัตรแทนเงิน “การอุดหนุนเต็มรูปแบบ (Generous)” (ทางเลือกที่ 1)	โครงการบัตรแทนเงิน “การอุดหนุนเพื่อให้เกิด แรงจูงใจ (Incentive- based)” (ทางเลือกที่ 2)	โครงการบัตรแทนเงิน “การอุดหนุนเพื่อให้เกิด คุณภาพ(Accountability - centred)” (ทางเลือกที่ 3)
ระเบียบการรับนักเรียน	โรงเรียนสามารถเลือก นักเรียนตามหลักเกณฑ์ที่ โรงเรียนตั้งขึ้นเอง	โรงเรียนต้องให้สิทธิแก่ นักเรียนที่มาจากครอบครัวที่ กำหนดไว้ในเกณฑ์การให้ บัตรแทนเงินหรือตามถิ่นที่ตั้ง ของครอบครัว	ใช้การจับฉลากผู้มีสิทธิ ได้รับเข้าเรียน
<b>การอุดหนุน</b> ระดับการอุดหนุน	สูง : บัตรแทนเงินมีมูลค่า เท่ากับค่าใช้จ่ายต่อหัวของ นักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียน ของภาครัฐ	ต่ำ : บัตรแทนเงินมีมูลค่าต่ำ กว่าค่าธรรมเนียมการเรียน โดยเฉลี่ยของโรงเรียนเอกชน ของภาครัฐ	ต่ำ : บัตรแทนเงินมีราคาต่ำ กว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวของ นักเรียนที่เรียนในโรงเรียน ของภาครัฐ
สูตรการคิดเงินอุดหนุน	ค่าใช้จ่ายต่อหัว	ค่าใช้จ่ายต่อหัว : โดยใช้ฐาน การคิดจากการสร้างแรงจูงใจ	ค่าใช้จ่ายต่อหัว : โดย คำนึงถึงสภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ
เงินทุนภาคเอกชน	สามารถเก็บเพิ่มเติม นอกเหนือจากการได้รับ บัตรแทนเงินโดยเก็บจาก ครอบครัวของผู้เรียนก็ได้	เรียกเก็บเพิ่มได้หากมีการจัด การศึกษาเพิ่มเติมให้แก่ นักเรียน แต่ต้องมีจำนวนเงิน ต่ำกว่าบัตรแทนเงิน	เรียกเก็บเพิ่มเติมไม่ได้ แม้ จะจัดการศึกษาเพิ่มจากที่ กำหนดไว้
<b>การจัดบริการ</b> <b>สนับสนุน</b> การบริการด้านการรับ-ส่ง นักเรียน	บริการรถรับ-ส่งให้ทุก โรงเรียน	บริการรถรับ-ส่งเฉพาะ โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชนบท	ไม่มีบริการรถรับ-ส่ง
การบริการด้านข้อมูล ข่าวสาร	ไม่มีข้อบังคับให้โรงเรียน ต้องจัดส่งข้อมูลข่าวสาร ให้กับรัฐ	รัฐไม่เก็บรวบรวมข้อมูล ข่าวสารของโรงเรียน	รัฐกำหนดให้โรงเรียนต้อง เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อ ผู้ปกครอง
มาตรฐานโรงเรียน	โรงเรียนต้องผ่านระเบียบ ปฏิบัติพื้นฐาน	โรงเรียนต้องผ่านระเบียบ ปฏิบัติพื้นฐานและใช้ หลักสูตรที่กำหนดไว้เฉพาะ สำหรับโรงเรียน	ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของ นักเรียนต้องได้ตามเกณฑ์ที่ โรงเรียนทำข้อตกลงไว้ ล่วงหน้าก่อนที่จะเข้าร่วม โครงการ

บันทึก: ดู ซอวีฮิลล์ และ สมิธ, 2542 น. 369; ลีวิน, เฮช. เอ็ม., 2545

## ระเบียบปฏิบัติ การตัดสินใจ และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคเอกชน

การบริการการศึกษาอาจถูกตรวจสอบโดยผู้ที่รับบริการโดยตรง ได้แก่ นักเรียนและผู้ปกครองนักเรียน ซึ่งจะเป็นกลุ่มผู้รับบริการที่สามารถสร้างความมั่นใจว่าการศึกษาอยู่ในระดับมาตรฐานที่น่าพอใจ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิเสธการเรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพต่ำด้วยการลาออกจากโรงเรียน หรือเรียกร้องให้มีบริการที่ดีขึ้นด้วยการแสดงความคิดเห็น การแปรรูปอาจรวมถึงการให้ทางเลือกแก่ผู้ปกครองเกี่ยวกับสิ่งที่โรงเรียนจัดบริการหรือทางเลือกด้านประเภทโรงเรียน แม้ว่าทางเลือกเหล่านี้อาจจะอยู่ในภาครัฐก็ตาม นอกจากนี้ รัฐบาลอาจออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการศึกษา มีการออกกฎหมายการศึกษาบังคับ และมีระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานในโรงเรียน รวมทั้งมีการกำหนดกรอบการติดตามตรวจสอบ และกรอบพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม โรงเรียนในแคว้นอังกฤษและแคว้นเวลส์ได้รับการตรวจสอบโดยสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (OFSTED) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ส่วนในประเทศเดนมาร์ก โรงเรียนทุกแห่งต้องผ่านหลักเกณฑ์พันธะความรับผิดชอบต่อสังคมด้านใบอนุญาตประกอบอาชีพครู หลักสูตรหลักแกนนำ และมาตรฐานด้านวิชาการ โดยโรงเรียนสามารถเพิ่มทางเลือกอื่นๆ เพิ่มเติมเพื่อให้ผู้ปกครองตัดสินใจเลือกโรงเรียนบนพื้นฐานของความเห็นชอบส่วนบุคคลได้

### การแปรรูปในหลายรูปแบบ

นโยบายการแปรรูปส่วนใหญ่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งในสามรูปแบบที่แสดงในตารางที่ 1 การแปรรูปการศึกษาอาจดำเนินการโดย (ก) การเพิ่มจำนวนและสัดส่วนของผู้ให้บริการภาคเอกชน (ข) การเพิ่มปริมาณเงินที่ต้องจ่ายโดยผู้ให้บริการ ซึ่งได้แก่ นักเรียนและผู้ปกครอง และลดปริมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือ (ค) การส่งเสริมการตรวจสอบโรงเรียนโดยผู้ปกครองมากกว่าการส่งเสริมให้มีการออกข้อบังคับและระเบียบปฏิบัติโดยรัฐบาล

การดำเนินการดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้พร้อมกันทั้งสามรูปแบบ และอาจจะมีการถ่วงดุลระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้วยกันได้ ตัวอย่างเช่น ในประเทศเนเธอร์แลนด์ โรงเรียนส่วนใหญ่อยู่ในภาคเอกชน แต่อยู่ภายใต้กฎระเบียบอันเข้มงวดของรัฐบาล รัฐบาลเป็นผู้กำหนดหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน (เช่นเดียวกับประเทศเดนมาร์ก) การถ่วงดุลลักษณะนี้คือ การอนุญาตให้กลุ่มใดก็ได้ (ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน) สามารถก่อตั้งโรงเรียนได้ หากมีศักยภาพเพียงพอ แต่ก็ต้องแสดงให้เห็นด้วยว่าโรงเรียนมีมาตรฐานตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ ในสถานการณ์อื่นๆ การแปรรูปอาจเกิดขึ้นเพียงรูปแบบเดียวก็ได้ ในขณะที่การแปรรูปจำนวนมากมีความเป็นอิสระจากกันและกัน แต่ในบางครั้งก็มีการแปรรูปที่เสริมกันด้วย ตัวอย่างหนึ่งคือ การอนุญาตให้เพิ่มจำนวนโรงเรียนเอกชนในตลาดการศึกษาพร้อมกับการเปิดโอกาสให้นักเรียนมีทางเลือกด้านโรงเรียนมากขึ้น การแปรรูปอื่นๆ อาจทดแทนกันได้ ตัวอย่างเช่น การให้บัตรแทนเงินแก่โรงเรียนเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ



หรือการลดหย่อนภาษีให้กับผู้ปกครองที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมการเรียนให้แก่โรงเรียนเอกชน ในหลายกรณีโดยเฉพาะในทวีปยุโรปการแปรรูปเป็นการเพิ่มทางเลือกในระหว่างโรงเรียนรัฐบาลด้วยกันมากกว่าการส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดการศึกษาเอกชน

เป็นเรื่องยากที่ผู้วางแผนการศึกษาจะสามารถออกแบบการแปรรูปแบบเต็มอัตรา พวกเขาอาจจะทำได้เพียงพยายามหาระบบการศึกษาที่ก่อให้เกิด “ตลาดแบบกึ่ง (quasi-market)” ตลาดแบบกึ่งมีคุณลักษณะที่รวมคุณลักษณะการเป็นภาครัฐและการเป็นภาคเอกชนเข้าด้วยกัน ดังนี้ (ก) ผู้ให้บริการการศึกษาไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน แข่งขันซึ่งกันและกันแต่ไม่ใช่เพื่อทำกำไร (ข) การเข้าและออกจากตลาดการศึกษาอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบปฏิบัติและ (ค) ข้อเรียกร้องของผู้ปกครองและนักเรียนมีส่วนต่อการตัดสินใจเรื่องบัตรแทนเงินหรือการจัดสรรเงินอุดหนุน ในตลาดแบบกึ่งนี้รัฐบาลยังคงรักษาบทบาทสำคัญในแง่ของความรับผิดชอบเรื่องมาตรฐานการศึกษา ตลาดแบบกึ่งสามารถเกิดขึ้นได้โดยการออกเป็นนโยบายและโครงการเฉพาะ

### **นโยบายและโครงการการแปรรูปการศึกษา**

แนวโน้มการแปรรูปกำลังพัฒนาเป็นนโยบายด้านการศึกษาสำหรับการศึกษาทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา เลวิน (Levin, 2535) ได้สรุปนโยบายและโครงการหลักดังกล่าวไว้ ดังนี้

#### **บัตรแทนเงินสำหรับการศึกษา**

บัตรแทนเงินคือ คุปองด้านการศึกษาที่ให้สิทธิทางการศึกษาสำหรับนักเรียนแต่ละคนให้ได้รับการศึกษาที่กำหนดไว้ (เลวิน, เฮซ.เอ็ม., 2545) ในทางประวัติศาสตร์นั้น โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนผ่านทางภาษีที่จ่ายโดยชุมชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค หรือโดยรัฐบาลกลาง ระบบบัตรแทนเงินอาจมีความแตกต่างจากระบบเดิมมาก โดยนักเรียนแต่ละคนอาจจะได้รับเงินรายปีที่จะใช้เพื่อเข้าเรียนในโรงเรียนใดก็ได้ โรงเรียนได้รับรายได้ตามจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน ทั้งนี้ หากบางโรงเรียนมีจำนวนนักเรียนไม่เพียงพอ โรงเรียนแห่งนั้นจำเป็นต้องลดต้นทุนหรือปิดกิจการไป การศึกษายภายใต้ระบบบัตรแทนเงินจำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นการจัดการศึกษาโดยรัฐบาล การให้ผู้ปกครองมีอำนาจในการใช้บัตรแทนเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้เกิดทางเลือกด้านการศึกษามากขึ้น รวมทั้งพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคเอกชนจะขยายตัวมากขึ้น บัตรแทนเงินไม่จำเป็นต้องครอบคลุมต้นทุนการศึกษาทั้งหมด แต่จะเป็นแรงจูงใจให้นักเรียนมาเข้าเรียนจำนวนมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ในประเทศกัวเตมาลา ทุนการศึกษามุ่งไปที่นักเรียนหญิงที่ปกติแล้วมีอัตราการศึกษาต่ำ

### **ทางเลือกโรงเรียนรัฐบาล**

เพื่อผดุงไว้ซึ่งการควบคุมการจัดการศึกษาและการให้เงินอุดหนุนด้านการศึกษา หน่วยงานรัฐอาจอนุญาตให้ผู้ปกครองเลือกโรงเรียนรัฐบาลได้ (เฮนริกและซุกการ์แมน, 2542) ตามประวัติศาสตร์แล้ว ในหลายประเทศการเข้าเรียนในโรงเรียนถูกกำหนดตามแหล่งที่อยู่อาศัยของประชาชน เด็กต้องเข้าเรียนในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นหรือโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชุมชนใกล้เคียง ซึ่งในหลายประเทศก็ยังคงเป็นเช่นนี้อยู่ อย่างไรก็ตาม ในเขตที่ระบบขนส่งและจำนวนโรงเรียนเพียงพอ รัฐบาลอนุญาตให้นักเรียนสามารถเรียนในโรงเรียนรัฐบาลแห่งใดก็ได้ ซึ่งเรียกกันว่าโครงการ “การลงทะเบียนเรียนแบบเปิด” หรือ “ทางเลือกโรงเรียน” โครงการเหล่านี้เพิ่มทางเลือกสำหรับผู้ปกครอง แม้ว่าทางเลือกยังมีจำกัดเพียงโรงเรียนรัฐบาลก็ตาม

### **การเปิดเสรีโรงเรียนรัฐบาล**

การบริหารจัดการในโรงเรียนรัฐบาลต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับของรัฐ ทำให้โรงเรียนเหล่านี้อาจถูกผูกมัดด้วยกฎ ระเบียบ ประเพณี และงานราชการมากเกินไปจนขาดความยืดหยุ่นและไร้ประสิทธิภาพ การเปิดเสรีด้วยการลด “ความล่าช้าในการทำงานอันเนื่องจากการต้องติดอยู่กับระเบียบและขั้นตอนที่ยุ่งยากของรัฐ” และงานราชการที่โรงเรียนรัฐบาลต้องเผชิญ ทำให้โรงเรียนรัฐบาลมีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากขึ้น เมื่อมีระเบียบปฏิบัติที่น้อยลง โรงเรียนรัฐบาลอาจสามารถตอบสนองความต้องการของนักเรียนได้ดีขึ้น วิธีหนึ่งในการลดกฎระเบียบต่างๆ ได้แก่ การเปิดโรงเรียนแห่งใหม่ที่ได้รับข้อยกเว้นจากกฎระเบียบดังกล่าว ในช่วงทศวรรษ 1990 (2533 - 2543) หลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกาผ่านร่างกฎหมายที่อนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนในระบบสัญญา ซึ่งได้แก่ โรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่มีระเบียบปฏิบัติที่น้อยกว่าโรงเรียนรัฐบาลทั่วไป ในปี 2545 มีโรงเรียนในระบบสัญญาจำนวน 2,700 แห่งใน 37 มลรัฐ ทำการสอนนักเรียนจากหลายกลุ่มสังคม-เศรษฐกิจ และนักเรียนที่มีความพอใจทางการศึกษาที่แตกต่างกัน

### **การทำสัญญาภาคเอกชนเรื่องบริการเฉพาะ**

โรงเรียนให้บริการหลายอย่างภายใต้คำว่า “การศึกษา” นอกจากการจัดการเรียนการสอนแล้วยังรวมถึงการจัดบริการด้านอาหาร ด้านกีฬา และสวัสดิการอื่นๆ การบริการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเหล่านี้ ส่วนใหญ่สามารถให้บริษัทเอกชนรับไปดำเนินการโดยการทำสัญญากับหน่วยงานราชการได้ เพราะทำยที่สุดแล้ว นักเรียนและครอบครัวคำนึงถึงคุณภาพการศึกษาที่ได้รับ มิได้คำนึงว่าใครเป็นผู้ให้บริการ หากเอกชนผู้ทำสัญญามีประสิทธิภาพในการให้บริการ รัฐบาลอาจพยายามกระตุ้นให้มีการทำสัญญาเพื่อจัดบริการการศึกษาโดยภาคเอกชน วิธีนี้เป็นวิธีที่ใช้กันมากที่สุดในการแปรรูป และทำให้เกิดการขัดแย้งทางการเมืองน้อยที่สุดเมื่อมีการลดงานบริการที่จัดโดย

รัฐบาลลง โดยเฉพาะงานบริการที่ไม่เกี่ยวกับการศึกษาที่โรงเรียนต้องรับผิดชอบ บริษัทจำนวนมาก รับทำสัญญากับโรงเรียนในเรื่องการบริการหนังสือเรียน อาหาร การขนส่ง และการทำความสะอาด หลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 1990 (2533 – 2543) มีการเปิดตัวในรูปแบบขององค์กรที่ จัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดการการศึกษา (Educational Management Organizations: EMO) โดยองค์กร หรือบริษัทเหล่านี้ให้บริการโรงเรียนด้านต่างๆ เช่น การวัดและประเมินผลนักเรียน การจัดการ งบประมาณ และการบริหารจัดการด้านอื่นๆ นอกจากนี้ ภาคเอกชนยังทำสัญญากับเขตพื้นที่ การศึกษาเพื่อจัดบริการด้านร้านอาหารและการขนส่งแทนเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้เขตพื้นที่ การศึกษามุ่งให้ความสำคัญต่อการศึกษาเพียงด้านเดียว

### **เครดิตภาษีค่าเล่าเรียนและการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ปกครอง**

วิธีหนึ่งที่จะกระตุ้นการใช้จ่ายภาคเอกชนเพื่อการศึกษา คือ การยกเว้นภาษี เครดิต ภาษีคือการนำจำนวนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมดหรือบางส่วนไปหักจากจำนวนภาษีทั้งหมดที่ บุคคลต้องจ่าย การลดหย่อนภาษีคือการลดภาษีทรัพย์สินของบุคคลตามจำนวนอัตราส่วนที่กำหนด เมื่อนำไปใช้เพื่อการศึกษา หากครอบครัวได้รับประโยชน์จากการได้เครดิตหรือการลดหย่อนภาษีด้วย การใช้บริการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาแล้วนั้น ก็มีความเป็นไปได้ที่พวกเขาจะใช้บริการมากขึ้น โดยบริการเหล่านี้อาจจะจัดโดยโรงเรียนรัฐบาลหรือบริษัทเอกชนก็ได้ ซึ่งไม่ว่าจะจัดโดยใครก็นับเป็น การส่งเสริมสนับสนุนการแปรรูปเช่นกัน

### **เงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือโรงเรียนเอกชน**

วิธีหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมการแข่งขันระหว่างโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชน ซึ่ง คล้ายกับบัตรแทนเงินคือการให้เงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือโดยตรงแก่โรงเรียนเอกชน เงินช่วยเหลือ เหล่านี้มีในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย อังกฤษและเวลส์ ฝรั่งเศส เยอรมันนี เนเธอร์แลนด์ ฮังการี ญี่ปุ่น โปแลนด์ และสวีเดน ซึ่งเป็นการช่วยลดค่าเล่าเรียนที่โรงเรียนเรียกเก็บจากครอบครัว ทำให้ ผู้ปกครองเลือกส่งลูกเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนมากขึ้น เงินช่วยเหลือเหล่านี้อาจช่วยลดภาระทาง การเงินของภาครัฐได้หากมีครอบครัวที่เลือกเรียนในโรงเรียนเอกชนจำนวนมากขึ้น

### **การเรียนที่บ้าน (home-school) และการจ่ายเงินของเพื่อการศึกษา (private payment for schooling)**

บางครอบครัวเชื่อว่าโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชนไม่สามารถให้บริการ การศึกษา ที่เหมาะสมหรือที่เป็นความต้องการสำหรับลูกของพวกเขาได้ ครอบครัวเหล่านี้อาจเลือก ที่จะออกจากระบบการศึกษาและสอนลูกที่บ้าน ในสหรัฐอเมริกา นั้นการเรียนที่บ้านเป็นสิ่งที่ ถูกต้องตามกฎหมายการศึกษาภาคบังคับ มีการคาดการณ์ว่านักเรียนจำนวนมากกว่า 800,000 คน

(ร้อยละ 1.7 ของนักเรียนในวัยเรียน) ใช้เวลาอย่างน้อย 2 ปีในการเรียนที่บ้าน (Baumann, 2545) ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบของการแปรรูปการศึกษาอย่างสมบูรณ์ คือ ใช้เงินทุนของเอกชน จัดบริการโดยเอกชน และถูกตรวจสอบเพียงเล็กน้อยจากหน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่พบมากที่สุดได้แก่การจ่ายเงินโดยครอบครัวสำหรับการศึกษาเสริมในหลายประเทศนั้น ครอบครัวที่มีฐานะยากจนใช้จ่ายได้ส่วนใหญ่เพื่อการเรียนเสริมหรือการเตรียมตัวสอบ ซึ่งเป็นการใช้จ่ายเงินเพื่อเพิ่มความรู้ในส่วนที่รัฐบาลไม่ได้จัดให้ การใช้จ่ายเงินของเอกชนเพื่อการศึกษามีส่วนที่สูงสุดเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายทั้งหมดในหลายประเทศรวมทั้งประเทศกัมพูชา จีน อินโดนีเซีย สาธารณรัฐเกาหลี ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม ในเกือบทุกประเทศมีการจ่ายเงินในภาคเอกชนเพื่อการศึกษาระดับอุดมศึกษาด้วย หมายความว่าทั้งครอบครัวและรัฐบาลต่างต้องร่วมกันจ่ายเงินเพื่อการศึกษาระดับอุดมศึกษา เมื่อการจ่ายเงินเหล่านี้มีจำนวนมากกว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ระบบการศึกษาก็ได้รับการแปรรูปในทางปฏิบัติอยู่แล้ว

### **การแข่งขันระหว่างโรงเรียนและหน่วยงานที่ให้บริการการศึกษา**

วิธีหนึ่งในการสร้างตลาดการศึกษา คือ สนับสนุนโรงเรียนหรือหน่วยงานทางการศึกษาให้แข่งขันกันเอง เพราะหากหน่วยงานหรือองค์กรใดผูกขาดตลาดการศึกษาไว้ ก็จะไม่เป็นการตอบสนองความต้องการนักเรียน ในทางกลับกัน เมื่อครอบครัวมีทางเลือกโรงเรียน ครอบครัวจะเลือกโรงเรียนที่เหมาะสมสำหรับความต้องการของพวกเขา ดังนั้น การปฏิรูปด้วยการแปรรูปลักษณะหนึ่งคือการสร้างระบบให้โรงเรียนแข่งขันกันในการให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพสูงสุด การแข่งขันอาจได้รับการสนับสนุนโดย (ก) อนุญาตให้มีการตั้งโรงเรียนใหม่เพิ่มขึ้น (ข) กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นที่โรงเรียนตั้งอยู่และไปยังโรงเรียน หรือ (ค) ทำให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคมีขนาดเล็กลงด้วยการแบ่งเป็นหน่วยงานย่อย

### **การดำเนินโครงการการแปรรูป**

โดยรวมแล้ว มีการแปรรูปอยู่บ้างแล้วไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดการศึกษา การให้เงินอุดหนุน และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม หลังจากที่ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยในระดับนานาชาติ เรื่องนโยบายด้านอุปสงค์และอุปทานทางการศึกษาแล้วพบว่า หลายประเทศมีการดำเนินการแปรรูปอยู่แล้วในบางรูปแบบ (แพทริคอส, 2543) ตัวอย่างเช่น มีการทดลองใช้โครงการให้เงินอุดหนุนแก่นักเรียนที่เรียนในโรงเรียนเอกชน ในประเทศบราซิล บอสวานา จีน กาน่า อินเดีย เมาริตีอุส และสหสาธารณรัฐแทนซาเนีย มีการให้เงินเพื่ออุปถัมภ์นักเรียน และให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะแก่โรงเรียนเอกชนในประเทศบังคลาเทศ บราซิล จีน โคลัมเบีย แคมเบีย กัวเตมาลา อินโดนีเซีย เม็กซิโก โมร็อกโก โมซัมบิก เซเนกัล และสหสาธารณรัฐแทนซาเนีย

แม้ประเทศดังที่ได้กล่าวถึงนี้มีระบบการศึกษาและตลาดแรงงานที่แตกต่างกัน แต่การดำเนินโครงการจำนวนมากมายเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการแปรรูปการศึกษาเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติ แม้ว่าจะยังเป็นเพียงขนาดเล็กและยังไม่มีโครงสร้างชัดเจน รวมทั้งยังไม่มีกรอบแบบอย่างเป็นระบบ (เวสท์, 2540) นอกจากนี้ ยังมีประสบการณ์ของหลายประเทศซึ่งยังอยู่ในขั้นตอนต่างๆ ของการแปรรูปที่อาจนำมาสู่การสรุปเป็นบทเรียนของการแปรรูปได้

ผู้กำหนดแผนและนโยบายต้องเลือกการแปรรูปที่เหมาะสม ที่จะมีผลกระทบที่ดีที่สุดในการเพิ่มคุณภาพการบริการการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรม และสนองตามความต้องการของสังคม บทที่ 2 เป็นการอธิบายว่าเพราะเหตุใดผู้ร่างนโยบายจึงเลือกที่จะสร้างตลาดแบบกึ่งในการแปรรูปการบริการการศึกษา และในบทที่ 3 เป็นการกำหนดเค้าโครงเพื่อการประเมินผลก่อนการตัดสินใจแปรรูป

## บทที่ 2

### เหตุใดจึงเกิดการแปรรูป

#### ความกดดันที่นำไปสู่การแปรรูป

มีปัจจัยหลายอย่างที่ขับเคลื่อนให้เกิดการแปรรูปการศึกษา ปัจจัยเหล่านี้มีความแตกต่างกันมากระหว่างประเทศ และมีความแตกต่างกันไปในการศึกษา 3 ระดับ ได้แก่ ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม เมื่อรวมปัจจัยต่างๆ เข้าด้วยกัน กลายเป็นพลังแรงมากจนกระทั่งเป็นการเพิ่มระดับการแปรรูปได้แม้ว่าเจ้าหน้าที่ในภาครัฐจะขัดขวางการเปลี่ยนแปลงก็ตาม ก่อนที่จะระบุปัจจัยเหล่านี้ควรรับทราบก่อนว่าผู้สนับสนุนการแปรรูปบางคนได้รับแรงจูงใจมาจากแนวคิดเรื่องสิทธิส่วนบุคคลที่อยู่เหนือการแทรกแซงของรัฐบาล ผู้สนับสนุนเหล่านี้เชื่อว่าสิทธิของครอบครัวในการเลือกการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญมาก และรัฐบาลควรอธิบายว่าเพราะเหตุใดครอบครัวจึงไม่มีสิทธิดังกล่าว ผู้สนับสนุนคนอื่นๆ อาจเน้นเรื่องประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา ส่วนผู้ต่อต้านการแปรรูปอาจแย้งว่าระบบการศึกษาเอกชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสามารถในการจ่ายค่าเล่าเรียนของผู้ปกครองนั้นไม่ยุติธรรม มุมมองทั่วไปส่วนใหญ่มองการแปรรูปว่าเป็นวิธีการสร้างความสมดุลการศึกษาระหว่างรัฐบาลกับครอบครัวให้มากขึ้น เพราะทั้งรัฐบาลและครอบครัวมีความสำคัญต่อการศึกษาของประเทศ และการแปรรูปเพิ่มการให้ความสำคัญกับครอบครัวมากกว่ารัฐบาล

#### ความกดดันด้านอุปสงค์

ปัจจัยแรกที่น่านำมาอธิบายถึงความกดดันที่ทำให้เกิดการแปรรูปการศึกษานั้น เป็นเรื่องธรรมดาๆ คือเรียบง่าย ผู้ปกครองต้องการการแปรรูป หลายประเทศถือว่าการศึกษาเป็นหนทางที่สำคัญในการสร้างความได้เปรียบทางสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้น อุปสงค์สำหรับการศึกษาจึงสูง (เจมส์, 2530) และถ้ารัฐบาลไม่สามารถจัดบริการและให้เงินอุดหนุนการศึกษาได้ตามที่ผู้ปกครองคาดหวังแล้ว ผู้ปกครองก็จะใช้บริการการศึกษาของภาคเอกชน อุปสงค์ชนิดนี้เป็น “อุปสงค์ส่วนเกิน (excess demand)” อยู่เหนือจากการบริการการศึกษาของรัฐบาล โดยปกติแล้วอุปสงค์นี้กระตุ้นการแปรรูปการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา เพราะผู้ปกครองต้องการที่จะให้ลูกของตนได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นมากกว่าการศึกษาที่รัฐจัดไว้ให้ นอกจากนี้ ผู้ปกครองจำนวนมากต้องการให้ลูกมีการศึกษาที่ต่างจากการศึกษาที่จัดในโรงเรียนรัฐบาลในหลายประเทศ ระบบการศึกษาของรัฐจัดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับศาสนา ลัทธิ หรือความเชื่อเฉพาะของประเทศของตน ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ไม่อนุญาตให้มีการสอนศาสนาหรือลัทธิความเชื่อในโรงเรียน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตาม ผู้ปกครองบางคนไม่พอใจและต้องการทางเลือกอื่นในการศึกษา ความ

ต้องการนี้คือ “อุปสงค์ความแตกต่าง (differentiated demand)” และอาจกระตุ้นให้เกิดการแปรรูปในการศึกษาทั้งสามระดับได้

อุปสงค์ส่วนเกินและอุปสงค์ความแตกต่างเพิ่มปริมาณมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา อุปสงค์ส่วนเกินเพิ่มขึ้นเนื่องจากการศึกษากลายเป็นสิ่งที่สำคัญมาก สำหรับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทางสังคมและเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น เพื่อที่จะได้ทำงานที่มีค่าตอบแทนสูงขึ้น คนงานต้องมีระดับทักษะที่สูง ดังนั้น การอาชีวศึกษาภาคเสริมจึงเป็นสิ่งจำเป็น คนทำงานอาจต้องการปริญญาบัตรจากมหาวิทยาลัย ดังปรากฏในข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจว่า นับตั้งแต่ปี 2523 ผู้ที่มีการศึกษาสูงได้ทำงานที่มีค่าตอบแทนสูง ทำให้ปริมาณการเข้าเรียนในระดับต่างๆ เพิ่มขึ้นเช่นกัน

ระบบการศึกษาที่จัดโดยรัฐบาลอาจไม่สามารถรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนนักเรียนและนักศึกษาเพราะรัฐจำเป็นต้องเพิ่มวงเงินภาษี ในขณะที่ผู้เสียภาษีไม่ประสงค์ที่จะจ่ายเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา สำหรับประเทศกำลังพัฒนาซึ่งระบบเศรษฐกิจอยู่ในช่วงเปลี่ยนแปลง โดยระบบการเงินและระบบภาษีของรัฐบาลยังไม่ดีพอ นั้น การให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดบริการการศึกษาอาจเป็นหนทางเดียวที่จะช่วยให้ระบบการศึกษาของประเทศเติบโตและสามารถตอบสนองอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นได้

อุปสงค์ด้านความแตกต่างเพิ่มขึ้นจากสาเหตุ 2 ประการ ประการแรก คือ โรงเรียนรัฐบาลจำนวนมากให้บริการการศึกษาโดยใช้มาตรฐานหรือเทียบเท่ากัน เพราะอยู่ภายใต้กฎหมายการศึกษาที่ออกแบบโดยผู้มีอำนาจระดับสูงที่อยู่ในเมืองหลวงของประเทศ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ยิ่งมีความเหมือนกันในโรงเรียนรัฐบาลมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งมีผู้ปกครองจำนวนมากที่มีอุปสงค์ความแตกต่างมากยิ่งขึ้น เนื่องจากแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นด้านการอพยพย้ายถิ่นฐานและความละเอียดอ่อนทางด้านเผ่าพันธุ์ อีกสาเหตุหนึ่งคือการที่ระบบเศรษฐกิจและสังคมมีลักษณะเฉพาะมากยิ่งขึ้น ทำให้มีการค้าและอาชีพใหม่ๆ เกิดขึ้น ซึ่งระบบการศึกษาจะต้องรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงมีโรงเรียนที่มีหลักสูตรเฉพาะทางด้านศิลปะ วิทยาศาสตร์ ฯลฯ มีสาขาวิชาใหม่ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ไซเบอร์เนติก (cybernetics) และวิศวกรรมชีวภาพเกิดขึ้นในมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ยังมีการเปิดโรงเรียนทางเลือกเพื่อสอนภาษาพื้นเมือง หรือสอนความเชื่อศาสนา ตัวอย่างเช่น โรงเรียนบางแห่งตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองโดยจัดใช้สื่อการเรียนการสอนทั้งภาษาฝรั่งเศสและภาษาอังกฤษ

### **ความกดดันด้านอุปทาน**

ปัจจัยที่สองที่กระตุ้นการแปรรูป คือ คุณภาพการศึกษาที่ลดลง และในบางกรณีรวมถึงการลดเงินทุนเพื่อการศึกษาของภาครัฐ (เมอร์ฟี, 2539) ผู้ปกครองจำนวนมากรู้สึกว่าการเรียนรัฐในท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาที่เป็นที่ต้องการมากที่สุด ความไม่พอใจนี้

เกิดขึ้นในนานาประเทศ (ฮานูเชค, 2541; ราวซ์และอีแวนส์, 2543) นอกจากนี้ ผู้ปกครองยังร้องเรียนเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น การไร้ความสามารถของโรงเรียนในการรับประกันความปลอดภัยของเด็กผลลัพธ์คือ ผู้ปกครองเหล่านี้มองหาทางเลือกใหม่ซึ่งส่วนใหญ่มักอยู่ในภาคเอกชน

ในบางกรณี โรงเรียนในภาครัฐมีปัญหारेื่องจำนวนนักเรียนมากเกินไป จำนวนนักเรียนต่อห้องสูง และมีการสอนเพิ่มเป็นสองหรือสามผลัด ส่วนหนึ่งของการลดลงของคุณภาพอาจเป็นผลสืบเนื่องจากการลดเงินอุดหนุนต่อหัวของนักเรียน ผู้ลงคะแนนเลือกตั้งที่ไม่ใช่ผู้ปกครองอาจปฏิเสธการให้เงินอุดหนุนการศึกษาสำหรับครอบครัวอื่น หรือเงินอุดหนุนสำหรับการการศึกษาที่อาจถูกเปลี่ยนไปสู่การลงทุนด้านอื่นๆ เช่น การป้องกันประเทศ สุขภาพและสวัสดิการ หากผลตอบแทนที่ได้จากการศึกษาเพิ่มขึ้นที่ผู้รับการศึกษาแทนที่จะเป็นสังคมแล้ว ผู้ลงคะแนนเลือกตั้งอาจตั้งคำถามว่าทำไมพวกเขาต้องจ่ายเงินให้บางคนที่จะได้รับไม่ได้เปรียบทางเศรษฐกิจ นักการเมืองจึงต้องตามใจผู้ลงคะแนน และจัดสรรเงินให้โรงเรียนรัฐบาลน้อยลง ผลสืบเนื่องคือ ความเป็นไปได้สูงที่ผู้ปกครองซึ่งต้องให้การศึกษาลูกตามกฎหมายจะเลือกโรงเรียนเอกชน

ความกดดันลักษณะคล้ายกันเกิดขึ้นในการศึกษาระดับอุดมศึกษาด้วย เพราะการศึกษาระดับอุดมศึกษามักมีต้นทุนต่อหน่วยสูง (อัตรานักเรียนต่อครูต่ำกว่า ความต้องการทรัพยากรการสอนสูงกว่าเมื่อเทียบกับโรงเรียน) รัฐบาลคาดหวังให้ผู้เรียนยอมรับภาระจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นในการศึกษาระดับอุดมศึกษา ความกดดันเหล่านี้กระตุ้นให้เกิดการแปรรูปการศึกษาซึ่งรวมถึงการจ่ายเงินเพื่อการศึกษาโดยผู้เรียน การก่อตั้งสถาบันเอกชน และการจัดสรรทรัพยากรตามผลงาน (คูวีลเลอร์, 2544)

อีกคำอธิบายหนึ่งสำหรับคุณภาพที่ลดลงอาจเป็นเพราะว่าระบบการศึกษาในภาครัฐได้พัฒนาจนถึงขีดสูงสุดแล้ว เมื่อมีการเพิ่มจำนวนประชากร โรงเรียนรัฐบาลอาจมีนักเรียนมากเกินไป ดังนั้นผู้ให้บริการโรงเรียนเอกชนจึงเป็นที่ต้องการ ตัวอย่างเช่น ในสาธารณรัฐโดมินิกัน โรงเรียนเอกชนจะได้รับเงินอุดหนุนถ้าโรงเรียนรับนักเรียนจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ ในลักษณะคล้ายคลึงกัน นับตั้งแต่ปี 2535 โรงเรียนเอกชนหลายประเภทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศจีน (ชู , 2545)

### **ความกดดันทั่วไป**

ความกดดันทั่วไปที่ทำให้ต้องแปรรูประบบการศึกษาอีกปัจจัยหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมโลก ระบบโลกาภิวัตน์ที่เชื่อมโยงกับการเปิดเสรีการค้าลดสร้างความกดดันและกระตุ้นรัฐบาลให้ต้องหาระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่นและมีขอบเขตที่กว้างขึ้น การแปรรูปอาจเป็นการตอบรับความกดดันเหล่านี้ ตัวอย่างเช่น ในหลายประเทศมีการเรียกร้องให้การศึกษาระดับอุดมศึกษาทำการสอนเป็นภาษาอังกฤษ (จำนวนผู้เรียนระดับ



ปริญญาเอกในสหรัฐอเมริกาเป็นนักเรียนต่างชาติมากกว่าหนึ่งในสามของผู้เรียนทั้งหมดและผู้เรียนเหล่านี้ไม่ได้รับเงินทุนจากรัฐบาล แต่ต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเอง)

อีกปัจจัยหนึ่งที่อธิบายการขยายตัวของ การแปรรูป คือ การสนับสนุนของหน่วยงานความช่วยเหลือระดับโลก เช่น ธนาคารโลก ตัวอย่างเช่น ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ธนาคารโลกได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเหล่านี้ (ก) ประเทศเอลซัลวาดอร์ โดยจ่ายผ่านทางธนาคารเอกชนให้ดำเนินการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน (ข) ประเทศอินโดนีเซีย เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (ค) ประเทศมาลี เพื่อการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในโครงการการฝึกอบรมวิชาชีพ และ (ง) สาธารณรัฐโดมินิกัน เพื่อการอบรมครูในภาคเอกชน และเพื่อให้เกิดการจัดการที่ดีขึ้นในการทำสัญญากับภาคเอกชนโดยภาครัฐบาล บริษัทเอดิอินเวสต์และอินเตอร์เนชั่นแนลไฟแนนซ์ คอร์ปอเรชั่น (<http://www.ifc.org/edinvest>) ช่วยให้ออกาสทางการเงินสำหรับการเป็นหุ้นส่วนทางด้านการศึกษา โดยทั่วไปแล้ว ธนาคารโลก และหน่วยงานระหว่างประเทศพยายามส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษาที่มีแนวโน้มไปสู่การแปรรูปของระบบการศึกษา ในบางประเทศนั้นการสนับสนุนจากสถาบันเหล่านี้อาจเป็นแรงกระตุ้นที่มีพลังมาก

ในท้ายที่สุด การแปรรูปการศึกษาอาจถูกมองว่าเป็นความพยายามในการลดความไม่เสมอภาคของระบบการศึกษาของภาครัฐในปัจจุบัน ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ครอบครัวที่ร่ำรวยมักตัดสินใจเลือกโรงเรียน โดยเลือกออกจากระบบโรงเรียนรัฐบาล นอกจากนี้พวกเขายังสามารถรวมกันเป็นพลังทางการเมืองเพื่อหลีกเลี่ยงการส่งลูกไปเรียนในโรงเรียนรัฐบาลที่มีคุณภาพต่ำได้ ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำที่ถูกแบ่งสิทธิการเข้าเรียนในโรงเรียนที่ตั้งอยู่จึงอาจจะต้องหาทางเลือกใหม่ด้วยการเข้าร่วมโครงการบัตรแทนเงินแบบระบุกลุ่ม เป้าหมาย ซึ่งทำให้พวกเขาสามารถเลือกโรงเรียนได้โครงการเหล่านี้มีการดำเนินการอยู่ในบางเมืองของสหรัฐอเมริกา เช่น มิลวอกกี และคลีฟแลนด์

### บทที่ 3

## กรอบการประเมินผลโครงการการแปรรูป

### เกณฑ์การประเมินผลในเบื้องต้น

บทนี้เป็นการกำหนดกรอบสำหรับการประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาที่ได้กล่าวถึงในบทที่ผ่านมา การปฏิรูปด้วยการแปรรูปเหล่านี้อาจมีผลสืบเนื่องอันยาวนานต่อระบบการศึกษา ผู้วางแผนต้องสามารถประเมินผลการปฏิรูปเหล่านี้ให้ได้อย่างสมบูรณ์ กรอบการประเมินผลของคณะผู้วิจัยชุดนี้มีรายละเอียดอยู่ใน เลวิน เฮช. เอ็ม (2545) ใช้หลักเกณฑ์พื้นฐาน 4 ประการซึ่งสามารถกำหนดเป็นกลุ่มคำถาม ดังนี้ คำถามกลุ่มที่ 1 การปฏิรูปจะทำให้เกิดอิสรภาพทางการเลือกแก่ผู้ที่เรียกร้องด้านการศึกษาหรือไม่ อิสรภาพดังกล่าวมีคุณค่ามากต่อผู้ปกครองจริงหรือไม่ คำถามกลุ่มที่ 2 การปฏิรูปจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่ การศึกษามีต้นทุนสูง ในแง่ของเวลาและทรัพยากร ดังนั้น จึงต้องมีการประเมินผลถึงการประหยัดต้นทุนหรือการประหยัดทางการเงินจากการปฏิรูปด้วยการแปรรูปว่า ประหยัดได้จริงหรือไม่ คำถามกลุ่มที่ 3 การปฏิรูปจะมีความเสมอภาคหรือไม่ นั่นคือ มีความยุติธรรมต่อนักเรียนและชุมชนทั้งหมดจริงหรือไม่ คำถามกลุ่มที่ 4 การปฏิรูปจะกระตุ้นให้เกิดความเป็นเอกภาพทางสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่ระบบการศึกษาควรส่งเสริมเพื่อการมีสังคมที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพพร้อมกับการได้รับคุณค่าและขนบธรรมเนียมร่วมกันหรือไม่

การอภิปรายแต่ละหลักเกณฑ์อยู่ในรายละเอียดในส่วนถัดไป พร้อมกับหลักฐานการปฏิบัติจริงที่เกี่ยวข้อง (กิลล์ ทิมแพน, รอสส์ และบรูเวอร์, 2544) ทุกหลักเกณฑ์ต้องได้รับการพิจารณา และการปฏิรูปทุกรูปแบบจะต้องมีผลดีผลเสียในตัวเอง เช่น การเพิ่มอิสรภาพในการเลือกอาจทำให้ความเป็นเอกภาพทางสังคมลดน้อยลง เป็นต้น เป็นเรื่องน่าเสียดายที่ผู้สนับสนุนการแปรรูปจำนวนมากเน้นเฉพาะบางแง่มุมของข้อเสนอการปฏิรูปเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ผู้สนับสนุนโครงการบัตรแทนเงินเน้นที่ทำให้ผู้ปกครองมีอิสรภาพในการเลือกมากขึ้น ขณะเดียวกันผู้ต่อต้านโครงการก็เลือกแง่มุมอื่นขึ้นมา วิพากษ์วิจารณ์ ตัวอย่างเช่น การให้เครดิตภาษีถูกมองว่าเป็นความไม่เสมอภาค ผลก็คือ การโต้แย้งระหว่างบุคคลสองกลุ่มที่มักไม่มีข้อสรุป และครอบคลุมเพียงแต่ประเด็นหลักบางเรื่องเท่านั้น

ในการพิจารณาเบื้องต้นนั้น อาจดูเหมือนว่าผู้สนับสนุนการแปรรูปเน้นเรื่องประสิทธิภาพมากกว่าหลักเกณฑ์อื่นๆ ในความเป็นจริงนั้น ความกดดันจำนวนมากสำหรับการแปรรูปสามารถถูกมองว่าเป็นความกดดันเพื่อให้มีระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ทั้งผู้สนับสนุนและผู้ต่อต้านควรคำนึงถึงเกณฑ์การประเมินเบื้องต้นทั้ง 4 ประการด้วย

ดังนั้น หลักเกณฑ์ทั้งสี่นี้ครอบคลุมและเป็นกรอบสำหรับการประเมินผล การโต้แย้งเพียงด้านเดียวหรือเพียงบางส่วนนั้น ไม่เหมาะสมสำหรับนโยบายที่ต้องสร้างสมดุลระหว่างความต้องการที่ขัดแย้งกัน ดูเหมือนจะเป็นเรื่องยากที่จะระบุผลสืบเนื่องของการแปรรูปได้อย่างถูกต้องและชัดเจน จึงเสนอว่าควรให้ความสำคัญและพิจารณาแต่ละหลักเกณฑ์ตามจุดประสงค์ของผู้กำหนดนโยบายและผู้วางแผน

### อิสรภาพในการเลือก

หลักเกณฑ์นี้อ้างถึงสิทธิของครอบครัวในการเลือกโรงเรียนสำหรับลูก ซึ่งเป็นความคิดที่มีพื้นฐานมาจากค่านิยม ปรัชญาการศึกษา หลักศาสนา และความคิดทางการเมืองของผู้ปกครอง อิสรภาพในการเลือกเป็นสิทธิที่ผู้ปกครองให้คุณค่าและเป็นอิสระจากเป้าหมายอื่นของระบบการศึกษา (ฟรายแมน, 2536) อิสรภาพในการเลือกเป็นการให้ความสำคัญต่อประโยชน์ของบุคคลและเป็นการสร้างความมั่นใจว่าโรงเรียนที่ตนเลือกมีความคล้ายคลึงกับพื้นฐานการเลี้ยงดูเด็กในครอบครัวของตน ผู้สนับสนุนการแปรรูปมักให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์นี้มากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ต่อต้าน การเน้นว่าผู้ปกครองควรมีอิสรภาพในการเลือกอาจเป็นวิธีการที่ผู้วางแผนและผู้กำหนดนโยบายการศึกษาใช้อ้างถึงเพื่อกดดันให้มีการปฏิรูปการศึกษาและเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนจากชุมชนสำหรับการเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษา

ผู้สนับสนุนเห็นด้วยกับการเพิ่มโอกาสสำหรับผู้ปกครองในการเลือกการศึกษาสำหรับลูกด้วยเหตุผล 2 ประการ

เหตุผลแรกที่เป็นเหตุผลหลัก คือ ผู้ปกครองมีสิทธิในการเลือกสิ่งที่เหมาะสมที่สุดสำหรับลูกของตน ผู้ปกครองดูเหมือนจะมีแรงจูงใจในเรื่องสวัสดิการของเด็กมากกว่าหน่วยงานรัฐบาล ผู้ปกครองมีแนวคิดที่ดีกว่าในเรื่องความต้องการทางด้านการศึกษาของลูก รวมถึงทราบว่าการศึกษาระบบใดที่พวกเขาชื่นชอบ แม้ว่ามีผู้ปกครองบางคนที่ไม่สามารถเป็นที่พึงของลูกก็ตาม แต่กรณีนี้เป็นข้อยกเว้น เมื่อนักเรียนมีความชื่นชอบและมีความสามารถที่หลากหลายแล้ว อิสรภาพในการเลือกจึงกลายเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง สภาพการณ์นี้อาจเป็นสิ่งจำเป็นในประเทศที่มีศาสนาและวัฒนธรรมอันหลากหลาย และประเทศที่ประชาชนใช้หลายภาษาภายในประเทศ ความแตกต่างแต่ละอย่างจึงไม่ควรจะได้รับการบริการโดยระบบการศึกษาที่ใช้วิธีการศึกษาแบบเดียวสำหรับนักเรียนทั้งหมด

เหตุผลที่สองของการสนับสนุนอิสรภาพในการเลือก คือ การทำให้ระบบการศึกษามีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ในขณะที่ความรับผิดชอบเป็นเรื่องของผู้ปกครองที่จะเลือกการศึกษาที่พวกเขาต้องการสำหรับลูก พวกเขาก็มีความกังวลมากขึ้นต่อการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้ปกครองจึงต้องการมีสิทธิในการเลือกโรงเรียนให้แก่ลูกของตน ถ้าโรงเรียนมีคุณภาพต่ำ

ผู้ปกครองจะไม่เลือกโรงเรียนนั้น ทำให้จำนวนนักเรียนในโรงเรียนนั้นลดลงและอาจจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง เช่น ปิดการดำเนินการหรือปรับโครงสร้าง ผู้ปกครองสามารถใช้สิทธิในการเลือกโรงเรียนดังนี้ พวกเขาสามารถเลือกเขตพื้นที่การศึกษาที่พวกเขาพอใจ สามารถเลือกโรงเรียนที่อยู่ นอกเขตพื้นที่การศึกษา หรือสามารถเลือกส่งลูกเรียนโรงเรียนเอกชน

อย่างไรก็ตาม มีข้อกังวลสองประการซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการมีอิสรภาพในการเลือกที่มากขึ้นสำหรับผู้ปกครอง ความกังวลแรกที่สำคัญที่สุด คือ โอกาสที่ทางเลือกบางอย่างอาจไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม วัฒนธรรม หรือทางการเมือง ครอบครัวอาจเลือกการศึกษาสำหรับลูกในรูปแบบที่บุคคลอื่นๆ ในสังคมยอมรับไม่ได้ หรืออาจเลือกการศึกษาที่แยกตัวออกจากกลุ่มอื่นๆ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา หรือรายได้ ประเด็นก็คือ จะทราบได้อย่างไรว่าทางเลือกใดที่สังคมไม่ยอมรับ รัฐบาลจะออกแบบทางเลือกดังกล่าวได้อย่างไร จึงควรมีการระบุว่าทางเลือกและการแยกตัวออกจากกลุ่มหรือสังคมนั้นไม่ใช่สิ่งเดียวกัน โครงการบัตรแทนเงินอาจมีผลกระทบที่เป็นประโยชน์ด้วยการจัดสรรนักเรียนได้อย่างเสรีมากขึ้น ทางเลือกที่มากขึ้นอาจส่งผลให้ผลการเรียนของนักเรียนดีขึ้นก็ได้ บัตรแทนเงินอาจช่วยให้นักเรียนเลือกโรงเรียนที่เหมาะสมกับความชอบตามปัจจัยทางสังคมของตน เช่น สถานที่ตั้ง ความปลอดภัย ความสามารถพิเศษทางด้านกีฬา หรือการจัดหลักสูตรเฉพาะ

ความกังวลอีกประการคือต้นทุนในการเลือกโรงเรียนหรือการเปลี่ยนโรงเรียนอาจมีจำนวนสูงเพราะก่อนการเลือกโรงเรียนนั้น ผู้ปกครองอาจต้องการสังเกตการเรียนการสอน ทราบองค์ประกอบของโรงเรียน ประเมินคุณภาพการสอน และประมาณการถึงผลการเรียนของลูกหากเข้าเรียนในโรงเรียนที่จะเลือก รวมทั้งประมาณการเรื่องค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม นอกเหนือจากค่าเล่าเรียน ถ้าข้อมูลเหล่านี้มีต้นทุนสูง และถ้าโรงเรียนไม่มีความแตกต่างด้านคุณภาพการศึกษามาก เมื่อนั้นการให้อิสระทางเลือกแก่ประชาชนจะเป็นเพียงการสร้างต้นทุนเพิ่มขึ้น โดยไม่ได้เพิ่มความพึงพอใจเลย การโต้แย้งที่คล้ายกันสามารถใช้ได้กับการที่ผู้ปกครองจะตัดสินใจเปลี่ยนโรงเรียนที่ลูกของตนกำลังศึกษาอยู่ไปเรียนในโรงเรียนที่ชื่นชอบมากกว่า เพียงแต่ในกรณีนี้ ผู้ปกครองต้องคิดถึงปัญหาเรื่องการปรับตัวหรือการผลกระทบที่เด็กได้รับหลังจากย้ายโรงเรียนไปแล้ว

หลักฐานจากการปฏิบัติจริงในสหรัฐอเมริกาสนับสนุนบทสรุปที่ว่าผู้ปกครองให้ความสำคัญกับอิสรภาพในการเลือก (ปีเตอร์สันและเฮสเซล, 2541) ครอบครัวจำนวนมาก รายงานว่ามีความพอใจมากขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการบัตรแทนเงิน และจากการที่สามารถเลือกโรงเรียนในระบบสัญญาแทนที่จะต้องเรียนในโรงเรียนรัฐบาลทั่วไป ในความเป็นจริงนั้น การรับประกันอิสรภาพในการเลือกเป็นวิธีการสำคัญในการเพิ่มระดับความพอใจด้านระบบการศึกษา (เทสค์และชไนเดอร์ , 2544)

มีข้อควรคำนึง 3 ประการ หากต้องการให้การเพิ่มทางเลือกทางการศึกษาเป็นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง ดังนี้ (1) บางครอบครัวอาจเลือกโรงเรียนที่นำไปสู่การแยกตัวออกจากกลุ่มหรือจากสังคม (2) ครอบครัวจำนวนมากคิดว่าทางเลือกที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นเพียงพอแล้ว ในสหรัฐอเมริกา 3 ใน 4 ของครอบครัวทั้งหมดพอใจกับทางเลือกโรงเรียนแม้จะรู้สึกว่าคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนต่ำก็ตาม (เฮนริกและซูการ์แมน, 2542) หลายครอบครัวไม่ต้องการสร้างปัญหาให้กับลูกด้วยการเปลี่ยนโรงเรียน ครอบครัวจำนวนมากไม่ชอบการเปลี่ยนโรงเรียนให้ลูกบ่อยนัก เพราะเกรงว่าจะเป็นการสร้างปัญหาด้านการเรียนให้กับลูก (3) โรงเรียนเอกชนอาจไม่ต้องการให้การศึกษสำหรับเด็กทุกคน ตัวอย่างเช่น โรงเรียนศาสนาดูเหมือนจะปฏิเสธการรับนักเรียนที่ไม่เชื่อว่ามีพระเจ้า ซึ่งโรงเรียนรัฐบาลไม่สามารถปฏิเสธการรับนักเรียนด้วยเหตุผลนี้ หมายความว่าผู้ปกครองอาจมีอิสระในการเลือกในทางทฤษฎีแต่ไม่มีอิสระในทางปฏิบัติก็เป็นได้ ข้อควรคำนึงเหล่านี้แสดงนัยว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการส่งเสริมอิสรภาพในการเลือกไม่มีนัยสำคัญเท่าไร อย่างไรก็ตาม ในสหรัฐอเมริกามีครอบครัวจำนวนมากที่ขึ้นชมอย่างยิ่งกับการมีอิสรภาพในการเลือกที่มากขึ้น

### **ประสิทธิภาพด้านผลผลิต**

หลักเกณฑ์นี้ หมายถึง การเพิ่มผลผลิตจากการศึกษาให้มากที่สุดภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินกิจการทุกอย่างอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้รัฐบาลสามารถนำทรัพยากรไปใช้สำหรับกิจการอื่นๆ ของประเทศได้ ตัวอย่างเช่น การประหยัดค่าใช้จ่ายการศึกษาสามารถนำไปช่วยด้านการดูแลสุขภาพ หรือการป้องกันประเทศได้ ค่าใช้จ่ายการศึกษาเป็นสัดส่วนสูงมากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายทั้งหมดของประเทศ ดังนั้น ความต้องการประสิทธิภาพด้านการจัดการศึกษาจึงอยู่ในระดับสูง

การแปรรูปการศึกษาอาจเป็นวิธีสำคัญในการส่งเสริมประสิทธิภาพดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์ให้เหตุผลหลายประการว่าเหตุใดหน่วยงานในเอกชนจึงสามารถใช้ทรัพยากรได้มีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานภาครัฐบาล (เป็นสิ่งจำเป็นที่จะแยกความแตกต่างระหว่างการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพกับการกำหนดเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพ นั่นคือ การมีประสิทธิภาพอาจไม่ได้หมายถึงการทำงานที่ถูกต้องอย่างมีประสิทธิภาพก็ได้) ข้อโต้แย้งหลายข้อเกี่ยวกับประสิทธิภาพของโรงเรียนเอกชนที่มีสูงกว่าโรงเรียนรัฐบาลสามารถใช้ได้กับภาคการศึกษาโดยรวม

ประการแรก เพื่อที่จะดำเนินระบบการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพรัฐบาลจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลจำนวนมาก (ฮอกบี, 2543) หน่วยงานภาครัฐบาลต้องตระหนักดีถึงความต้องการของผู้ปกครอง ระดับความสามารถของนักเรียน ต้นทุนในการจัดการโรงเรียน และต้นทุนของทรัพยากรที่สำคัญ เช่น ครู สื่อการเรียนการสอน และอาคารสถานที่ รัฐบาลต้องมีข้อมูลที่ทันสมัย

และต่อเนื่อง การเก็บรวบรวมข้อมูล ความเข้าใจในข้อมูล และการใช้ข้อมูลต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ดังนั้น จึงอาจเป็นสิ่งที่มีประสิทธิภาพมากกว่า หากปล่อยให้ผู้ปกครองหาข้อมูลและทำสัญญากับโรงเรียนโดยตรง โรงเรียนและผู้ปกครองอาจจะมีแรงจูงใจร่วมกันในการแบ่งปันข้อมูลเมื่อไม่มีรัฐบาลเป็นสื่อกลาง โดยผู้ปกครองจะระบุลักษณะและรูปแบบการศึกษาที่พวกเขาต้องการ ขณะที่โรงเรียนจะระบุว่าต้องการทรัพยากรและเงินทุนเท่าไรเพื่อที่จะตอบสนองความต้องการดังกล่าว เหตุผลหนึ่งที่ระบบโรงเรียนรัฐบาลดูเหมือนไม่มีประสิทธิภาพคือการศึกษาที่ต้องรวบรวมข้อมูลเองและแปลงข้อมูลเหล่านั้นเป็นการบริการการศึกษาที่ผู้ปกครองต้องการเอง

ประการที่สอง หน่วยงานจะไร้ประสิทธิภาพหากไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และไม่มีงบประมาณสนับสนุนจากภายนอก (ซูบ์และโม, 1988) แนวคิดนี้มักถูกเรียกว่า “การไร้ประสิทธิภาพ เอ็กซ์ (x-inefficiency)” กระนั้น อาจเป็นเรื่องยากที่จะระบุว่าโรงเรียนมีประสิทธิภาพระดับใด เนื่องจากโรงเรียนต้องบรรลุหลายเป้าหมายทางการศึกษาหลายด้าน เช่น ด้านการสอนซึ่งมีหลายวิชา ด้านทักษะทางสังคม ด้านคุณค่าของความเป็นพลเมืองดี ฯลฯ ผลที่ตามมาก็คือ เป็นเรื่องยากที่จะทำให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การที่มีระบบงบประมาณแบบ “ไม่เคร่งครัด” นั้นหมายความว่า โรงเรียนมีความกดดันเพียงเล็กน้อยในการที่จะต้องถูกปิดหรือถูกปรับโครงสร้างหากโรงเรียนไม่สามารถบรรลุมาตรฐานการศึกษาหรือมีจำนวนนักเรียนน้อยเกินไป ถ้าไม่มีการลงโทษเมื่อโรงเรียนมีมาตรฐานการศึกษาต่ำ โรงเรียนก็จะไม่มีแรงจูงใจที่จะต้องรักษามาตรฐานการศึกษาให้สูงไว้ ในทางตรงกันข้าม บริษัทเอกชนจะต้องมีการระบุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ต้องทำกำไรสำหรับเจ้าของ และมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ คือ หากไม่มีกำไรก็ต้องปิดกิจการ ความกดดันสำหรับบริษัทที่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพอาจมีมากกว่าหน่วยงานของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้ให้บริการการศึกษาเอกชนจำนวนมากที่ดำเนินกิจการไม่หวังผลกำไร หรือมีวัตถุประสงค์ด้านศาสนา จึงไม่เป็นที่ชัดเจนว่าโรงเรียนเหล่านี้มีความกดดันเหมือนบริษัทหวังกำไรหรือไม่

ประการที่สาม ระบบตลาดแบบเปิดกระตุ้นให้มีการพัฒนาการบริการและสินค้าตัวใหม่ ผู้ให้บริการที่อยู่ในภาครัฐบาลต้องรอให้มีการออกกฎหมายและข้อบังคับใหม่หากต้องการจัดบริการแบบใหม่ หรือจัดบริการเสริม ซึ่งกระบวนการที่จะออกมาเป็นกฎหมายเพื่อรองรับการบริการเหล่านี้ต้องใช้เวลานานกว่าจะสามารถนำมาบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ ดังนั้น นวัตกรรมใหม่จึงเกิดในตลาดแบบเปิดได้ง่ายกว่าในตลาดแบบผูกขาด แนวคิดนี้มักถูกเรียกว่า “การไร้ประสิทธิภาพวาย (y-inefficiency)” ผู้ให้บริการภาคเอกชนอาจมีความสร้างสรรค์มากกว่า นวัตกรรมใหม่ๆ เป็นสิ่งสำคัญเพราะเทคโนโลยีทางการศึกษาเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ประการที่สี่ การเป็นเจ้าของและการจัดการโดยภาคเอกชนได้รับการพิจารณาว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าการเป็นเจ้าของและจัดการโดยรัฐบาล (ชไลเฟอร์ และ วิสนีย์, 2541) โรงเรียนรัฐบาลต้องอยู่ภายใต้ระเบียบปฏิบัติมากมาย เช่น เรื่องการบริหารบุคลากร หรือระเบียบราชการทั่วไป

ในหน่วยงานราชการทุกแห่ง ในทางตรงกันข้าม เจ้าของกิจการที่เป็นเอกชนมีแรงจูงใจในการตรวจสอบบริษัทเพื่อมั่นใจว่าบริษัทบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ ผู้จัดการภาคเอกชนอาจเขียนสัญญาที่ซับซ้อนพร้อมกับเสริมแรงจูงใจเพื่อให้พนักงานทำงานหนัก มีการใช้ทรัพยากรแตกต่างกัน เช่น มีจำนวนครุมากกว่า แต่มีผู้บริหารน้อยกว่า และตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ดีกว่า อย่างไรก็ตาม ต้นทุนอาจถูกทำให้สูงขึ้นเมื่อต้องดำเนินธุรกิจภายใต้การควบคุมด้านการเมือง

แนวคิดเชิงเศรษฐกิจและแบบจำลองของการแปรรูปเหล่านี้ถูกนำไปปฏิบัติจริงในภาคอุตสาหกรรมของหลายประเทศ และปรากฏผลด้านการเพิ่มประสิทธิภาพเนื่องมาจากการแปรรูป มีการเพิ่มประสิทธิภาพหลายด้าน เช่น ผลกำไร ผลผลิตของแรงงาน และผลการปฏิบัติงานในภาคอุตสาหกรรม เช่น เหมืองแร่ ไทคอมนาคม และสาธารณูปโภค นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานจากการปฏิบัติจริงของประสิทธิภาพการแปรรูปในภาคการศึกษา แม้ว่าหลักฐานจากการปฏิบัติจริงส่วนใหญ่เป็นเรื่องประสิทธิภาพมิใช่ประสิทธิภาพ หลักฐานจากการปฏิบัติจริงที่อ้างอิงในที่นี้ส่วนใหญ่เกิดในสหรัฐอเมริกาที่มีการทำวิจัยจำนวนมาก (ในบทที่ 4 เราเน้นการปฏิรูปของประเทศอื่นๆ รวมถึงชิลี โคลัมเบีย และเนเธอร์แลนด์)

ข้ออ้างสำคัญเกี่ยวกับการแปรรูป คือ เรื่องประสิทธิภาพด้านผลผลิตโดยอ้างถึงประสิทธิภาพภายใน นั่นคือ ผลผลิตทางการศึกษาที่ได้รับมีประสิทธิภาพมากขึ้น ข้ออ้างนี้ไม่รวมถึงประสิทธิภาพภายนอก นั่นคือ การทำให้ผลผลิตมีคุณค่ามากที่สุด แน่แน่นอนว่า ผู้วางแผนการศึกษาต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพทั้งสองประเภท ตัวกระตุ้นที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพภายในน่าจะมาจาก 3 แหล่ง คือ (ก) การแข่งขันที่เพิ่มขึ้น (ข) การเป็นเจ้าของกิจการ และโครงสร้างการจัดการที่ดีกว่าของภาคธุรกิจเอกชน และ (ค) ระบบพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมและระบบการเสริมแรงจูงใจที่ขยายวงกว้างออกไป ข้ออ้างในการสนับสนุนการแปรรูปการศึกษาเหมือนกับข้ออ้างในการแปรรูปของภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ แม้ว่าหลักฐานจากการปฏิบัติจริงที่สนับสนุนการแปรรูปการศึกษาดูเหมือนจะมีความสอดคล้องกับภาคอื่นๆ แต่ผลกระทบด้านผลประโยชน์ของการแปรรูปการศึกษามักมีปริมาณน้อยกว่าภาคอื่นๆ

การแข่งขันระหว่างโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชนภายในท้องถิ่นควรเป็นการทำให้โรงเรียนทั้งสองกลุ่มมีประสิทธิภาพในการจัดบริการการศึกษาแก่ครอบครัวมากยิ่งขึ้น อาจกล่าวได้ว่าโรงเรียนจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นหากสามารถเพิ่มทางเลือกให้กับผู้ปกครองได้มากขึ้นจากการศึกษาอย่างละเอียดเรื่องผลกระทบของความกดดันที่ต้องแข่งขันกันในการพัฒนาการศึกษาในสหรัฐอเมริกา และจากผลการวิจัยจำนวนมากกว่า 40 ชิ้น แสดงให้เห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นความจริง (เบลฟีลด์ และ เลวิน, 2545) มีผลกระทบเชิงบวกจากการเพิ่มการแข่งขันในเรื่องผลลัพธ์ทางการศึกษา รวมทั้งผลสอบและความสำเร็จทางการศึกษา แต่ผลกระทบเหล่านี้อยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ผลลัพธ์ด้านวิชาการมีค่าเฉลี่ยเพิ่มขึ้นที่ 0.1 ของค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน อัตราความสำเร็จ

การศึกษามีค่าเบี่ยงเบนสูงขึ้นระหว่าง 0.08 และ 0.18 ประสิทธิภาพโรงเรียนเพิ่มขึ้นประมาณ 0.2 ของค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าแรงงานของนักเรียนเพิ่มขึ้น 0.1 ของค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ผลกระทบของการแข่งขันอยู่ใน “ทิศทางที่ถูกต้อง” แต่ก็มีการวิจัยประมาณ 2 ใน 3 ที่แสดงว่าผลจากการแข่งขันยังไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการแข่งขัน

งานวิจัยเล่มอื่นๆ รายงานถึงผลกระทบเชิงบวกของการใช้บัตรแทนเงินต่อความสำเร็จด้านวิชาการของนักเรียน (ไฮเวลล์ และ ปีเตอร์สัน, 2545) งานวิจัยเหล่านี้เป็นการทดลองขนาดเล็ก โดยใช้วิธีการสุ่มนักเรียนประมาณ 2,000 คนในสหรัฐอเมริกา เป็นนักเรียนที่มาจากครอบครัวรายได้ต่ำ และให้เด็กเหล่านี้ได้รับบัตรแทนเงินที่มีมูลค่า 1,400 ดอลลาร์สหรัฐ (มีค่าประมาณร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายในโรงเรียนรัฐบาล) การทดลองเหล่านี้แสดงผลว่าบัตรแทนเงินการศึกษาช่วยเพิ่มระดับความสำเร็จของนักเรียน แม้ว่าผลกระทบจะอยู่ในระดับปานกลาง และเกิดกับนักเรียนอเมริกันเชื้อสายแอฟริกันที่อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวเท่านั้น การเปลี่ยนที่เรียนจากโรงเรียนรัฐบาลเป็นโรงเรียนเอกชนเพิ่มผลสอบของนักเรียนอเมริกันเชื้อสายแอฟริกันในนิวยอร์กในช่วงเวลา 2 ปี เป็น 6.3 จากค่าจัดอันดับระดับผลการเรียนนักเรียนทั่วประเทศ (national percentile ranking) ทั้งนี้ “การแข่งขันและทางเลือก” ระหว่างโรงเรียนดูเหมือนว่าจะมีผลกระทบที่เป็นประโยชน์ต่อผลงานด้านวิชาการของโรงเรียน

องค์ประกอบที่สองของการเพิ่มประสิทธิภาพ คือ การที่โรงเรียนมีผู้จัดการหรือมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดีกว่า มีการแปรรูปหลายวิธีที่สามารถทำให้สิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นได้ การแปรรูปทำให้โรงเรียนใช้วิธีการทางการตลาดมากขึ้น ซึ่งเป็นการกดดันให้ต้องมีความสามารถในการจัดการมากขึ้น เมื่อมีอิสระทางการตลาดมากขึ้น โรงเรียนเอกชนจึงสามารถเข้ามาบริหารจัดการในโรงเรียนรัฐบาลหรือรวมกิจการกับโรงเรียนรัฐบาล บริษัทหวังผลกำไรสามารถทำแฟรนไชส์เกี่ยวกับเทคโนโลยีทางการศึกษาได้เมื่อมีการเปิดเสรีมากขึ้น ผู้อำนวยการโรงเรียนสามารถมีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินกิจการโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการอาจเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาให้กับโรงเรียนแทนที่จะเข้าไปมีบทบาทด้านการจัดการโรงเรียน

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มประสิทธิภาพนี้หมายถึงโรงเรียนมีคุณภาพดีอยู่แล้ว และการปฏิรูปเป็นการช่วยส่งเสริมคุณภาพโรงเรียนเหล่านี้แทนที่จะลดระดับคุณภาพของการบริการจากการศึกษาอย่างละเอียดเรื่องประสิทธิภาพของโรงเรียนเอกชนคาทอลิก และโรงเรียนรัฐบาลในสหรัฐอเมริกา พบว่าการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย (ดู แม็คคีย์แวน, 2544) นักเรียนยากจนที่เรียนเกรด 2 – 5 ในโรงเรียนคาทอลิก โดยนักเรียนยากจนผลสัมฤทธิ์ในการเรียนวิชาคณิตศาสตร์ ในวิชาการอ่านยังไม่มีผลกระทบที่คงเส้นคงวา สำหรับอัตราการเข้าเรียนต่อเมื่อสำเร็จการศึกษา หมายถึง จำนวนปีการเรียนในโรงเรียนคาทอลิก นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับ



มัธยมศึกษาและเข้าเรียนต่อในระดับวิทยาลัย (โดยเฉพาะคนกลุ่มน้อยในเมือง) มีอัตราสูงขึ้น ผลลัพธ์เหล่านี้ไม่ได้แสดงให้เห็นผลดีที่เกิดจากโครงสร้างที่แตกต่างกันของการเป็นเจ้าของหลักฐาน การปฏิบัติจริงอีกอย่างหนึ่ง คือ การเปรียบเทียบโรงเรียนในระบบสัญญา กับโรงเรียนรัฐบาลแบบเดิม มีข้อมูลด้านประสิทธิภาพของโรงเรียนในระบบสัญญาเล็กน้อย โดยโรงเรียนในระบบสัญญา โดยเฉลี่ยแล้วมีประสิทธิภาพไม่มากและไม่ค่อยไปกว่าโรงเรียนรัฐบาลแบบเดิม จากงานวิจัยที่ ดำเนินการโดยธนาคารโลก พบว่าในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศนั้นนักเรียนโรงเรียนเอกชนมี ผลการเรียนดีเกินกว่านักเรียนโรงเรียนรัฐบาล (เมื่อมีความเท่าเทียมกันในเรื่องภูมิหลัง ครอบครัว และการเลือกโรงเรียน) และต้นทุนต่อหน่วยของโรงเรียนเอกชนต่ำกว่าโรงเรียนรัฐบาล (จิมินเซ ลีคคิต และ พาควิโอ, 2534) อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ซ้ำของซาง (2545) พบว่า ต้นทุนต่อหน่วย ทั้งหมดมีค่าเท่ากัน นอกจากนี้ การวิจัยเหล่านี้ไม่ระบุความแตกต่างระหว่างโรงเรียนเอกชนที่เพิ่ง ก่อตั้งและโรงเรียนเอกชนที่มีอยู่เดิมที่อาจเปิดดำเนินการมาแล้วหลายทศวรรษ โดยรวมแล้ว นักเศรษฐศาสตร์การศึกษาไม่สามารถเสนอข้อแนะนำที่ชัดเจนเกี่ยวกับคุณลักษณะที่โรงเรียนพึงมี เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของโรงเรียนให้มากขึ้น รวมถึงไม่สามารถระบุอย่างชัดเจนว่าโรงเรียน เอกชนมีประสิทธิภาพมากกว่าโรงเรียนรัฐบาล

องค์ประกอบที่สามของการโต้แย้งด้านประสิทธิภาพ คือ ด้านการมีพันธะความ รับผิดชอบต่อสังคมที่สูงขึ้น (บิชอป ,2539) ในเรื่องนี้ มีหลักฐานจากการปฏิบัติจริงที่ชัดเจนน้อยกว่า เรื่องอื่นๆ มาก กล่าวคือ หลักฐานจากการปฏิบัติจริงไม่ชัดเจนว่าพันธะใดดีที่สุดระหว่างพันธะความ รับผิดชอบต่อคะแนนสอบของนักเรียน พันธะความรับผิดชอบต่อผู้ปกครอง หรือพันธะความ รับผิดชอบต่อรัฐบาล ทั้งนี้ การไม่มีความชัดเจนนี้มาจากหลายสาเหตุ โดยปกติแล้ว ไม่มีการตัดสินใจ เป็นเอกฉันท์ว่าเป้าหมายของระบบการศึกษาคืออะไร ครูควรสอนอะไร และนักเรียนควรเรียนรู้ อะไรบ้างเมื่อสำเร็จการศึกษา เมื่อไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่จะระบุความ รับผิดชอบของผู้ทำงานด้านการศึกษาและนักเรียน

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมอีกด้วย ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะตรวจสอบความรับผิดชอบต่อผลงานของผู้สอน การสอนมักได้รับการตรวจสอบ เป็นระยะๆ หรือรายสัปดาห์เท่านั้น (ส่วนหนึ่งเพราะการตรวจสอบการสอนเต็มรูปแบบมีต้นทุนเกือบ เท่ากับการสอน) นอกจากนี้ ยังเป็นเรื่องยากที่จะวัดความรับผิดชอบต่อครู เพราะการสอนของครู เป็นแค่ส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ทั้งหมดของนักเรียน ครูไม่สามารถรับผิดชอบต่อตัวนักเรียนได้ครบทั้งด้าน ร่างกายและจิตใจ ผู้ประเมินไม่สามารถระบุถึงประสิทธิภาพของครูแต่ละคนได้ แม้ว่าผลงานด้าน วิชาการอาจจะถูกวัดได้โดยพิจารณาจากผลงานนักเรียน รูปแบบหนึ่งของพันธะความรับผิดชอบต่อ สังคมคือความรับผิดชอบต่อภายในโรงเรียน โดยครูแต่ละคนมีความรับผิดชอบต่อกันและกัน อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้เป็นเรื่องยากเพราะครูมักไม่ได้ทำงานเป็นทีม ยิ่งกว่านั้น มาตรฐานพันธะความรับผิดชอบต่อ

ต่อรัฐบาลในปัจจุบันยังห่างจากความสมบูรณ์แบบมากนัก ระบบการศึกษาของสหรัฐอเมริกา ถูกวิพากษ์วิจารณ์เสมอในเรื่องการปฏิรูปที่ (ก) ขาดยุทธศาสตร์การนำไปปฏิบัติ (ข) ใช้การปฏิรูปเป็นส่วนเพิ่มหรือส่วนประกอบของการปฏิรูปด้านอื่นๆ จำนวนมาก (ค) เกิดขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และ (ง) ไม่มีอำนาจบังคับใช้ในส่วนโครงสร้างการบริหาร สุดท้ายนี้ ความก้าวหน้าด้านวิชาการของเด็กส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยปัจจัยภายนอกโรงเรียน เช่น สภาพแวดล้อมครอบครัว ดังนั้น โรงเรียนจึงมีขอบเขตอันจำกัดในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา และการจัดการศึกษาให้ได้ตามความต้องการของครอบครัว

สัญญาพันธะความรับผิดชอบนั้นอาจเป็นเรื่องยากที่จะจัดทำถ้าต้องใช้ต้นทุนสูง ต้นทุนนี้ไม่รวมถึงต้นทุนทรัพยากรที่เป็นตัวป้อน เช่น ครูและห้องเรียน ต้นทุนนี้ ได้แก่ (ก) การหาบุคคลที่จะทำธุรกิจด้วย (ข) การให้ข้อมูลกับบุคคลที่กำลังทำธุรกิจด้วย (ค) การเจรจาต่อรองการซื้อขาย (ง) การเขียนสัญญา และ (ง) การติดตามตรวจสอบการบริการเพื่อมั่นใจว่าทำตามสัญญา ต้นทุนเหล่านี้อาจสูงมากในระบบการศึกษา และผู้ปกครองอาจร้องเรียนหากต้องเสียค่าใช้จ่ายเรื่องต้นทุนนี้ โดยจากการประมาณการต้นทุนเหล่านี้ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าต้นทุนเหล่านี้ อาจสูงกว่าการค้าขายและการบริการประเภทอื่นๆ รวมทั้งยังไม่ชัดเจนว่าผู้ให้บริการภาคเอกชนมีต้นทุนสูงกว่าหน่วยงานภาครัฐ การแปรรูปอาจเปลี่ยนต้นทุนเหล่านี้ไปสู่ผู้ปกครอง แทนที่จะตกอยู่กับหน่วยงานรัฐ ดังนั้น ผู้ปกครองจึงต้องเสียค่าใช้จ่ายบางอย่างแทนโรงเรียน อย่างไรก็ตาม ผู้ปกครองอาจขึ้นข้อบการที่จะถูกกำหนดว่าควรส่งลูกเข้าโรงเรียนไหนมากกว่าต้องประเมินโรงเรียนต่างๆ ด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายที่สองของผู้ทำการแปรรูประบบการศึกษาคือการเพิ่มประสิทธิภาพให้สูงขึ้น นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานจากการปฏิบัติจริงที่แสดงว่าการแปรรูปสามารถช่วยให้เกิดประสิทธิภาพที่สูงขึ้นได้ ดังนั้น โดยสรุปแล้ว ผลกระทบของการแข่งขันดูเหมือนจะเป็นไปในเชิงบวก แม้ว่าอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น เช่นเดียวกับผลกระทบของการเป็นเจ้าของของภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่ก็อาจมีการสูญเสียประสิทธิภาพในระดับการบริหารชั้นสูง เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม (เลวิน, 2541) นอกจากนี้ โฉนงของพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมนั้น หลักฐานจากการปฏิบัติจริงยังไม่มีที่ชัดเจนมากพอ

ท้ายที่สุดนี้ มีข้อคิดเกี่ยวกับงานวิจัยที่ศึกษามาเกือบทั้งหมด หากพิจารณาอย่างครอบคลุมแล้ว งานวิจัยส่วนใหญ่เน้นไปที่ประสิทธิผลไม่ใช่ประสิทธิภาพ งานวิจัยเหล่านี้แสดงถึงการปฏิบัติและการพัฒนาจากเดิม แต่ไม่ได้ระบุว่าพัฒนานั้นคุ้มกับต้นทุนที่เกิดขึ้นหรือไม่ การปฏิรูปด้วยการแปรรูปส่วนใหญ่ต้องใช้เงินทุนเพิ่มเติม การแปรรูปจึงควรดำเนินการเมื่อมีการกำหนดถึงผลลัพธ์ที่จะได้จากการลงทุนที่เพิ่มขึ้น

## ความเสมอภาค

ความเสมอภาคทางการศึกษาซึ่งเป็นที่ยอมรับระดับสากล หมายถึง ความยุติธรรมในการได้รับทรัพยากรและโอกาสการศึกษา นักเรียนโดยไม่จำกัดเพศ ชนชั้นทางสังคม เชื้อชาติ ภาษา และสภาพภูมิศาสตร์ ความเสมอภาคอาจจะดูได้จากตัวบ่งชี้ได้แก่ การที่นักเรียนทุกคนได้รับเงินอุดหนุนและทรัพยากรทางการศึกษาจากรัฐอย่างเหมาะสมกับความต้องการของพวกเขา และการที่นักเรียนที่มีความต้องการพิเศษได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยัง อาจจะดูได้จากผลลัพธ์ทางการศึกษา นั่นคือนักเรียนทุกคนมีทักษะและมีโอกาสที่จะมีความก้าวหน้าในชีวิตอย่างเสมอภาคกันเมื่อจบการศึกษา

ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการแปรรูปยังคงโต้แย้งว่าการแปรรูปจะเพิ่มความไม่เสมอภาคทางสังคม แม้ว่าจะมีการอธิบายกันแล้วว่าเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการแปรรูป อย่างไรก็ตาม ผู้ปกครองที่มีรายได้สูงกว่าอาจได้รับประโยชน์จากการแปรรูปหลายทาง ทางแรก คือ ครอบครัวที่จ่ายเงินค่ากิจกรรมการศึกษาอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่างๆ ที่พวกเขาเต็มใจที่จะจ่ายเองอยู่แล้ว เงินอุดหนุนทำให้ผู้ปกครองที่จ่ายค่าเล่าเรียนให้โรงเรียนเอกชนอยู่แล้วอาจไม่ต้องจ่ายอีกต่อไป ความโชคดีดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้หากมีการใช้โครงการบัตรแทนเงิน และอาจรวมถึงการได้รับเครดิตภาษีหรือการลดหย่อนภาษีด้วย ทางที่สอง คือ ครอบครัวเหล่านี้อาจจะได้รับทรัพยากรในการซื้อบริการการศึกษาในตลาดเอกชนเพิ่มขึ้น ดังนั้น หากมีการใช้โครงการบัตรแทนเงิน และผู้ปกครองสามารถจ่ายได้มากกว่ามูลค่าของบัตรแทนเงินแล้ว ผู้ปกครองที่ฐานะดีกว่าก็จะสามารถใช้เงินซื้อบริการการศึกษาได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคของทรัพยากรที่เพิ่มเติมเข้าไป และหากบัตรแทนเงินไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่าย เช่น ค่าเดินทางแล้ว ครอบครัวที่ไม่มีรถหรือครอบครัวที่อาศัยในบริเวณชนบทจะประสบปัญหามากที่สุด ปัญหานี้อาจเป็นสิ่งที่สำคัญมากในประเทศที่มีประชากรอาศัยในชนบทจำนวนมาก ผู้ปกครองที่มีการศึกษาสูงอาจได้รับผลประโยชน์จากโครงการการแปรรูปมากกว่าเพราะผู้ปกครองเหล่านี้อาจมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกทางการศึกษาที่ดีกว่าและสามารถนำมาเป็นประโยชน์กับบุตรหลานของตนเองได้มากกว่า

ลักษณะการสมัครเข้าเรียนของนักเรียนอาจจะเปลี่ยนไป ในความเป็นจริงแล้ว การโต้แย้งทางการเมืองเรื่องความเสมอภาคจากการปฏิรูปการศึกษา ได้แก่ การเลือกโรงเรียนของนักเรียน เพราะนักเรียนมักจะเลือกเข้าโรงเรียนตามสถานภาพสังคม-เศรษฐกิจ หรือตามคุณลักษณะที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับสถานภาพสังคม-เศรษฐกิจ เช่น เชื้อชาติ หรือความสามารถทางสติปัญญา จะทำให้เกิดการแบ่งแยกหรือการกระจุกตัวเป็นกลุ่มจนเป็นผลให้ไม่มีความเสมอภาคสำหรับผู้ที่ไม่เห็นความสำคัญกับเรื่องการเรียนร่วมกัน (mainstreaming) มีความเห็นว่าการให้นักเรียนเลือกโรงเรียนตามความสามารถทางสติปัญญา หรือเชื้อชาตินั้น อาจเป็นการทำลายระบบการศึกษาของภาครัฐ และยังอาจทำให้การศึกษาตกต่ำอย่างต่อเนื่องด้วย

จากการศึกษาพบว่าความเห็นดังกล่าวมีหลักฐานปรากฏจริงในบางแห่งที่ครอบครัว ซึ่งมีทางเลือกด้านโรงเรียนมากขึ้นมักจะส่งลูกของตนให้เรียนในโรงเรียนที่นักเรียนมีเชื้อชาติเดียวกับตน นอกจากนี้ ครอบครัวจำนวนมากต้องการให้ลูกเรียนร่วมกับเพื่อนที่มีความทางสติปัญญาสูงหรือที่มีภูมิหลังทางสังคมสูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สิ่งเหล่านี้ตรงข้ามกับระบบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับความหลากหลายทางด้านประสบการณ์ภายใต้สถานการณ์ที่แตกต่างกันและความหลากหลายของประชากร การแบ่งแยกชนชั้นดังกล่าวจึงอาจไม่เป็นที่ต้องการทางด้านสังคม

กรณีหลักฐานจากการปฏิบัติจริงระดับนานาชาติในเรื่องผลกระทบของการปฏิรูป โดยการแปรรูปที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้น เช่นในประเทศนิวซีแลนด์ หลังจากการแปรรูปด้วยการกระจายอำนาจทำให้โรงเรียนที่มีคุณภาพต่ำมีสัดส่วนของนักเรียนที่ด้อยโอกาสและนักเรียนที่เป็นชนกลุ่มน้อยเพิ่มมากขึ้นในขณะนั้น ในโรงเรียนที่มีคุณภาพสูงมีจำนวนนักเรียนเหล่านี้ลดลง (ฟิสค์ และ แลด์ด, 2543) ในสหราชอาณาจักร มีครอบครัวที่มีทางเลือกสำหรับการเลือกโรงเรียนนั้น เลือกโรงเรียนที่มีสถานภาพทางสังคม-เศรษฐกิจใกล้เคียงกับตน (กอร์วาร์ด, เทเลอร์ และ ฟิทซ์, 2545) อย่างไรก็ตาม ผลกระทบโดยรวมจากการแบ่งชั้นทางสังคม-เศรษฐกิจของระบบการศึกษามีเพียงเล็กน้อย และขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลงตามไปวัฏจักร(cyclical variation) โดยมีแนวโน้มเชิงระบบเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในประเทศเบลเยียมการแข่งขันระหว่างโรงเรียนทำให้เกิดความแตกต่างด้านความสามารถระหว่างโรงเรียนและระหว่างระดับชั้นเรียน ในประเทศเนเธอร์แลนด์ โรงเรียนที่มีอยู่แต่เดิมมีการแข่งขันกันมากขึ้น และโรงเรียนที่ตั้งขึ้นใหม่ส่วนใหญ่ก็ตั้งขึ้นเพื่อให้การศึกษาให้กับกลุ่มชนที่มีเชื้อสายเดียวกันหรือนับถือศาสนาเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานจากการปฏิบัติจริงในโครงการ บัตรแทนเงินว่าครอบครัวที่ได้เปรียบจากโครงการนี้มักมีการศึกษาสูงและมีรายได้สูงกว่าครอบครัวทั่วไป (วิทท์, 2542) ครอบครัวเหล่านี้ไม่เลือกโรงเรียนรัฐบาลที่มีคุณภาพต่ำ

อย่างไรก็ตาม การแบ่งกลุ่มให้ผู้เรียนที่มีความสามารถใกล้เคียงกันเรียนร่วมกันอาจมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้นักเรียนเรียนร่วมกัน (mainstreaming) การแบ่งกลุ่มนักเรียนพบว่ามีหลายวิธี วิธีที่หนึ่ง คือ การเรียนรู้จากเพื่อน นั่นคือ นักเรียนที่เรียนรู้จากเพื่อนๆ จะเรียนรู้ได้มากเท่าไรขึ้นอยู่กับว่าเพื่อนเป็นอย่างไร อีกวิธีก็คือการสอน การสอนอาจมีประสิทธิภาพมากขึ้นหากนักเรียนในห้องเรียนมีคุณลักษณะคล้ายกัน อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจากการแบ่งกลุ่มนักเรียนตามความสามารถยังเป็นประเด็นที่โต้แย้งกันอยู่ การแบ่งกลุ่มนักเรียนอีกอย่างหนึ่งคือ ผ่านตลาดแรงงานที่ส่งสัญญาณสะท้อนคุณค่าของโรงเรียนต่างๆ ผู้ปกครองต้องการส่งลูกเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพสูงเมื่อลูกเรียนสำเร็จแล้วสามารถเข้าทำงานในตลาดแรงงานที่ดีและมีคุณภาพมากกว่า และผู้จ้างงานก็อยากรับนักเรียนผู้นั้นเข้าทำงาน อย่างไรก็ตาม ในที่ที่โรงเรียนมีความเหมือนกันหมด ผู้ปกครองไม่มีแรงจูงใจในการเลือกเรียนในโรงเรียนเฉพาะ

มีวิธีการแก้ปัญหาการแบ่งกลุ่มกันทางสังคมที่ใช้กันอยู่มี 3 วิธี

วิธีแรกคือ การจัดสรรเงินอุดหนุนบนพื้นฐานของการเลือกประเภทของนักเรียนในนิวซีแลนด์ นักเรียนที่เรียนในโรงเรียนผลการปฏิบัติงานต่ำที่สุดได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด ซึ่งวิธีนี้อาจเป็นวิธีในการช่วยบรรเทาปัญหาความไม่เสมอภาคได้ เพราะนักเรียนสามารถไปเรียนในโรงเรียนอื่นได้ วิธีการนี้อาจจะเหมือนกับโครงการบัตรแทนเงินที่จัดสรรเงินอุดหนุนให้นักเรียนที่ได้รับบริการการศึกษาแย่ที่สุดให้สามารถเลือกไปเรียนโรงเรียนอื่นได้

วิธีที่สองคือ การออกแบบโครงการการแปรรูปการศึกษาให้ครอบครัวรายได้ต่ำหรือนักเรียนในโรงเรียนที่มีผลการปฏิบัติงานต่ำมีสิทธิ์เข้าโครงการได้ โครงการบัตรแทนเงินจำนวนมาก โดยเฉพาะโครงการขนาดเล็กมีข้อบังคับการได้รับสิทธิ์ โดยเฉพาะครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่ากำหนดเท่านั้นที่มีสิทธิ์ได้รับบัตรแทนเงิน

วิธีที่สามคือ การแปรรูปอาจทำให้ระบบการศึกษามีความเสมอภาคมากขึ้นโดยการรับนักเรียนแบบเปิด (ก๊อดวิน และ เคเมอร์เนอร์, 2545) ผู้สนับสนุนโครงการแปรรูปการศึกษาเห็นว่าการเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถเลือกโรงเรียนได้เป็นการเปิดโอกาสให้กับนักเรียนที่ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนที่มีคุณภาพต่ำ การแข่งขันจะเป็นแรงจูงใจให้โรงเรียนจัดบริการการศึกษาตรงกับความต้องการของนักเรียนมากกว่าโครงการการส่งเสริมทางเลือกหรือเพิ่มคุณภาพโรงเรียนจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่ไม่มีความสามารถหรือมีทางเลือกที่ไม่ดี ซึ่งน่าจะเป็นครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ ดังนั้น ผู้สนับสนุนการแปรรูปจึงยืนยันว่าการปฏิรูปจำนวนมาก เช่น โครงการการรับนักเรียนแบบเปิด จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ได้รับการศึกษาคุณภาพต่ำเป็นส่วนใหญ่ การแปรรูปสามารถช่วยคนที่ได้รับการบริการการศึกษาที่มีคุณภาพต่ำที่สุด และไม่มีผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับบริการคืออยู่แล้ว หรือคนที่ไม่ต้องการทางเลือกที่ดีกว่า

### **ความเป็นเอกภาพทางสังคม**

โรงเรียนควรส่งเสริมสนับสนุนคุณความดีทางสังคม (social good) เป็นเหตุผลหลักว่าทำไมโรงเรียนจึงได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล องค์ประกอบของคุณความดีทางสังคมต่างกันไปในแต่ละสังคม ในสังคมประชาธิปไตยนั้น คุณความดีทางสังคมหมายถึงการให้การศึกษาสำหรับนักเรียนจนทำให้พวกเขาสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในสถาบันสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของสังคมที่พวกเขาอยู่ ในระบบที่ปกครองตามความเชื่อทางศาสนา (theocracy) นั้น คุณความดีทางสังคมอาจเน้นการปลูกฝังความเชื่อหรือการยึดมั่นทางศาสนา โดยทั่วไปแล้ววัตถุประสงค์ของการศึกษาในระบบประชาธิปไตยจะอยู่ในรูปของหลักสูตร ค่านิยม ภาษาและทิศทางการเมือง ระบบประชาธิปไตย กำหนดให้สมาชิกในสังคมมีทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการเป็นพลเมืองและการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เข้าใจถึงหลักการของรัฐบาล

ประชาธิปไตย และเข้าใจระบบเศรษฐกิจโดยรวมของสังคมตลอดจนการเตรียมพร้อมในการมีบทบาททำหน้าที่ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

ความเป็นเอกภาพของสังคมนี้มีผลกระทบทางการเมืองอย่างยิ่งซึ่งเป็นการสนับสนุนแนวคิดของผู้ที่คัดค้านการแปรรูป อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องยากที่จะระบุว่าจะอะไรคือความเป็นเอกภาพของสังคม และปัจจัยอะไรบ้างที่เชื่อมความเป็นประชาชาติเข้าด้วยกัน มีการนิยามความเป็นเอกภาพของสังคมว่าให้ดูที่ความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกันเพื่อส่วนรวม ทั้งนี้ อาจเป็นสิ่งสำคัญที่ระบบการศึกษาควรส่งเสริมสนับสนุนหรืออย่างน้อยก็ไม่ทำลายศักยภาพของการปฏิบัติการร่วมกันเพื่อส่วนรวม

มีสองวิธีที่ระบบการศึกษาสามารถทำให้เกิดคุณความดีทางสังคมได้ วิธีแรก คือ การออกแบบและจำลองระบบคุณความดีของสังคมขึ้นในโรงเรียน นั่นคือการทำให้นักเรียนทุกคนได้รับการปลูกฝังเรื่องคุณความดีทางสังคมโดยผ่านการทำกิจกรรมส่วนรวมในโรงเรียน เป็นที่ชัดเจนว่าการแปรรูปอาจจะทำลายการศึกษาที่นักเรียนเรียนเหมือนกันหมด เพราะพ่อแม่สามารถนำลูกออกจากโรงเรียนรัฐบาลหากครอบครัวได้รับเงินอุดหนุนพิเศษสำหรับการศึกษาของลูก โดยครอบครัวที่มีฐานะดีสามารถซื้อบริการการศึกษาสำหรับชนชั้นสูงและมีคุณภาพดีสำหรับลูกได้มากขึ้น ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม นอกจากนี้ หากนักเรียนได้รับการศึกษาที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์โดยรวมของสังคมก็จะส่งผลเสียต่อความเป็นเอกภาพทางสังคมได้เช่นกัน เพราะไม่เพียงแต่ผู้ปกครองเท่านั้นที่อาจสร้างความพิเศษเฉพาะในวงสังคม โรงเรียนเอกชนอาจตั้งใจกำหนดการรับนักเรียนโดยการไม่รับนักเรียนที่ไม่พึงประสงค์ นี่เป็นข้อโต้แย้งทั่วไปจากคนที่ต่อต้านการแปรรูป และควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังด้วย

วิธีที่สองในการสร้างคุณความดีทางสังคม คือ การจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน หากนักเรียนได้เรียนรู้ด้านทักษะทางสังคมและความสำคัญของการเป็นพลเมืองที่ดีแล้ว ความเป็นเอกภาพของสังคมก็จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียนอาจจัดการเรียนการสอนรายวิชา เช่น การเป็นพลเมืองดี การเมืองการปกครอง หรือศาสนา ไว้ในหลักสูตร หรืออาจจัดกิจกรรมที่กระตุ้นให้นักเรียนทำการกุศล หรือสอนเรื่องสิ่งแวดล้อม ประเด็นอยู่ที่ว่าโรงเรียนเอกชนสอนความรู้เหล่านี้ หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการเรียนการสอนในเรื่องเหล่านี้ได้ดีกว่าโรงเรียนรัฐบาลหรือไม่ และครอบครัวที่แม้จะต้องจ่ายค่าเล่าเรียนด้วยตนเองอาจจะเป็นผู้เรียกร้องให้จัดการศึกษาแบบนี้ให้มากขึ้นหรือไม่

ผู้ไม่เห็นด้วยกับการแปรรูป โดยเฉพาะผู้ที่คัดค้านเรื่องบัตรแทนเงิน เน้นว่าตลาดที่มีทางเลือกโดยการแข่งขันจะนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนมากกว่าทำให้เกิดความเป็นเอกภาพทางสังคม แต่ละครอบครัวจะเลือกระบบการศึกษาที่ส่งเสริมผลประโยชน์ทางสังคมเพียงเล็กน้อย และเลือกโรงเรียนที่ให้ผลประโยชน์ต่อส่วนตัวมากขึ้น โรงเรียนจะแข่งขันกันเสนอผลประโยชน์ที่เป็นเรื่องส่วนตัวของครอบครัวมากกว่าผลประโยชน์ทางสังคม ซึ่งอาจทำให้เกิดการลดลงทางด้านการมี

ส่วนร่วมของการเป็นพลเมืองที่ดี ด้านบรรทัดฐานทางสังคม และทางด้านศักยภาพของการปฏิบัติการเพื่อส่วนรวม

ในทวีปยุโรปนั้น ความเกี่ยวเนื่องระหว่างการศึกษาเอกชนและความเป็นเอกภาพทางสังคมยังไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจน ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ของแต่ละท้องถิ่น ปริมาณของโรงเรียนเอกชน และพลังของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ ตัวอย่างเช่น ในประเทศเนเธอร์แลนด์ซึ่งไม่ถูกจัดว่าเป็นประเทศที่มีความเป็นเอกภาพทางสังคมต่ำ แต่โรงเรียนส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนเอกชน ในประเทศอื่นๆ โรงเรียนเอกชนเป็นทางเลือกที่ใช้ในการหลีกเลี่ยงการเข้าร่วมเรียนกับนักเรียนโรงเรียนรัฐบาล ดังนั้น ความเป็นเอกภาพทางสังคมอาจจะยังคงดำรงอยู่ได้แม้ว่าโรงเรียนเอกชนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่โรงเรียนจะต้องปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ดังกรณีตัวอย่างของประเทศเนเธอร์แลนด์ หลายประเทศที่เคยอยู่ภายใต้ระบบเผด็จการยังรักษาระบบการศึกษาของรัฐไว้ เช่นเดียวกับประเทศที่ประสบปัญหาสงครามกลางเมือง โรงเรียนเอกชนที่จัดโดยองค์กรศาสนาบางแห่งจัดการเรียนการสอนเรื่องความเป็นพลเมืองที่ดีได้อย่างเข้มข้น ตัวอย่างเช่น โรงเรียนคาทอลิกที่ตั้งอยู่บริเวณในเมืองของสหรัฐอเมริกาพร้อมกับมีบทบาทด้านการเผยแพร่ธรรมะด้วยการให้เงินอุดหนุนการศึกษาสำหรับนักเรียนทุกคน แม้ว่านักเรียนเหล่านี้ไม่ได้นับถือศาสนาคริสต์ก็ตาม (แซนเดอร์ ,2544) สำหรับโรงเรียนเอกชนซึ่งนักเรียนส่วนใหญ่มาจากกลุ่มสังคมอื่นๆ การแปรรูปอาจช่วยส่งเสริมความเป็นเอกภาพทางสังคมได้ อย่างไรก็ตาม การแปรรูปอาจยังไม่เหมาะสมกับประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ และยังไม่เหมาะสมกับประเทศที่มีการแบ่งแยกทางสังคม ศาสนา หรือชนกลุ่มน้อยอย่างรุนแรง การจัดการศึกษาอาจต้องได้รับการควบคุมอย่างใกล้ชิดในระดับประเทศ เพื่อมั่นใจว่าจะไม่เป็นปัญหาต่อการแบ่งแยกต่างๆ

จากงานวิจัยในสหรัฐอเมริกา พบว่า โรงเรียนคาทอลิกจำนวนมากจัดการเรียนการสอนและให้ความรู้ทางด้านการเมือง และปลูกฝังให้นักเรียนยอมรับกลุ่มชนอื่นๆ พร้อมกับสนับสนุนส่งเสริมด้านการบริการชุมชนและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (แคมเบลล์, 2544) และจากงานวิจัยอื่นๆ พบว่าแม้แต่ครอบครัวที่อยู่บริเวณชายขอบของสังคมก็ยังคาดหวังให้ลูกได้รับการศึกษาเพื่อที่เข้าไบบรรทัดฐานของสังคมส่วนใหญ่ โดยประเด็นนี้มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศเช่น เยอรมันนี้ ผู้ปกครองถูกคาดหวังให้เป็นผู้ที่สอนบุตรของตนให้รู้จักการอยู่ร่วมกันในสังคม และโรงเรียนมีหน้าที่สอนความรู้ทางวิชาการเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ หลักฐานจากการปฏิบัติจริงที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างการแปรรูปการศึกษาและความเป็นเอกภาพทางสังคมจึงยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน บางทีสังคมอาจจะมีคามเข้มแข็ง และสามารถปรับตัวรับกับการเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษาได้ ความเป็นเอกภาพทางสังคมจึงไม่น่าจะถูกทำลายได้แน่นอนว่า ประเด็นนี้ขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงมีความรวดเร็วและรุนแรงเพียงใด ถ้าหากโครงการการแปรรูปการศึกษามีขนาดเล็กหรือมีผลกระทบเพียงแค่การจัดการศึกษาในภาครัฐ

มากกว่าเรื่องการให้เงินอุดหนุนจากรัฐแล้ว ความเป็นเอกภาพของสังคมอาจไม่ได้รับผลกระทบ (หรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอาจไม่สามารถตรวจพบได้) หรือความเป็นเอกภาพทางสังคมอาจเพิ่มขึ้นได้หากการแปรรูปการศึกษาเป็นการส่งเสริมกระตุ้นให้ครอบครัวใช้เงินสำหรับการศึกษามากขึ้นและทำให้เกิดทักษะทางสังคมที่สูงขึ้น



## บทที่ 4

### การปฏิรูปโดยการแปรรูปในระดับนานาชาติ

#### ตัวอย่างและหลักฐานจากการปฏิบัติจริง

บทนี้เป็นการรวบรวมหลักฐานจากการปฏิบัติจริงเรื่องการปฏิรูปด้วยการแปรรูปจากหลากหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาซึ่งมีหลักฐานเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญ ประเทศในทวีปอเมริกาใต้ ประเทศในทวีปยุโรป และประเทศในทวีปเอเชีย ตัวอย่างเหล่านี้ได้ถูกเลือกขึ้นมาเพื่อแสดงถึงทางเลือกที่หลากหลายในการแปรรูปรวมถึงผลกระทบจากการแปรรูปนั้นๆ บางท่านอาจจะมองผลกระทบเหล่านี้ว่าเป็นแรงเสริมที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการแปรรูปการศึกษาก็ได้ อย่างไรก็ตามเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องระมัดระวังว่าผลกระทบของโครงการแปรรูปขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยที่อาจเป็นปัจจัยเฉพาะของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ งานวิจัยจำนวนมากนำเสนอเพียงแง่เดียวของกระบวนการปฏิรูป ผู้จัดทำนโยบายและผู้วางแผนการศึกษาที่จะนำกรอบแนวคิดในเรื่องนี้ไปประยุกต์ใช้จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการที่จะต้องตัดสินใจภายใต้สภาพการณ์ที่ยังไม่มีอะไรที่แน่นอนตายตัว

#### โครงการบัตรแทนเงินสากล: ประเทศชิลี

ประเทศชิลีเริ่มโครงการบัตรแทนเงินสากลในปี พ.ศ. 2523 พร้อมกับการกระจายอำนาจความรับผิดชอบการศึกษาไปยังเทศบาลท้องถิ่น (แม็คคีแวน, 2544) โครงการบัตรแทนเงินสากลทำให้นักเรียนทุกคนสามารถเลือกเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนหรือโรงเรียนรัฐบาลก็ได้ โดยโรงเรียนทุกโรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนเป็นรายเดือนตามจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน ดังนั้น บัตรแทนเงินจึงมีจำนวนคงที่ตามจำนวนนักเรียน โดยไม่มีการคำนึงถึงความหลากหลายของระดับความยากจน หรือการอยู่ห่างไกลตามสภาพภูมิประเทศ

ผลกระทบทันทีของการปฏิรูปครั้งนี้ คือ การเพิ่มปริมาณของโรงเรียนเอกชนที่หวังกำไรและการเพิ่มสัดส่วนของจำนวนนักเรียนในโรงเรียนเหล่านี้ ระหว่างปี พ.ศ. 2524 – พ.ศ. 2539 จำนวนนักเรียนในภาคเอกชนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 33 และมีความหลากหลายมากขึ้นในโรงเรียนภาคเอกชน จำนวนโรงเรียนที่จัดโดยองค์กรศาสนาเพิ่มขึ้น พร้อมกับจำนวนโรงเรียนหวังกำไรที่ไม่มีรูปแบบศาสนา อย่างไรก็ตาม ไม่มีหลักฐานจากการปฏิบัติจริงว่าโรงเรียนเอกชนมีประสิทธิภาพมากกว่าโรงเรียนรัฐบาล จากการเปรียบเทียบผลคะแนนจากการสอบปรกฏว่าโรงเรียนที่หวังกำไรมีผลคะแนนสอบเท่ากับโรงเรียนรัฐบาล แต่โรงเรียนคาทอลิกมีผลคะแนนสอบสูงกว่าโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชนหวังกำไรเล็กน้อย และโรงเรียนเอกชนสำหรับคนชั้นสูงที่ไม่รับบัตรแทนเงิน มีผลคะแนนสอบเปรียบเทียบสูงที่สุด แต่ก็มีต้นทุนสูงที่สุดเช่นกัน

### **โครงการบัตรแทนเงินขนาดใหญ่: ประเทศโคลัมเบีย**

ในปี พ.ศ. 2534 โครงการให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาอย่างทั่วถึง (Programa de Ampliacion de Cobertura de la Educacion Secundaria: PACES) เกิดขึ้นเพื่อมอบบัตรแทนเงินเพื่อการศึกษาแก่นักเรียนจำนวนมากกว่า 125,000 คน ในประเทศโคลัมเบีย (ดู แอนกริสท์, เบททิงเกอร์, บลูม, คิง และ เครเมอร์, 2544) มีการกำหนดวงเงินในบัตรแทนเงินให้มีมูลค่าประมาณร้อยละ 50 ของต้นทุนการศึกษาภาคเอกชน ครอบครัวที่มีสิทธิ์ได้รับบัตรแทนเงิน ได้แก่ ครอบครัวที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีรายได้ต่ำและครอบครัวที่มีลูกเรียนอยู่ในโรงเรียนรัฐบาลระดับประถมศึกษาเท่านั้น โดยสามารถนำบัตรแทนเงินไปใช้ในโรงเรียนที่ไม่หวังกำไร

จากการประเมินผลโครงการนี้พบว่า มีผลกระทบที่สำคัญหลายประการเกี่ยวกับโครงการบัตรแทนเงินขนาดใหญ่ ผลกระทบประการแรก คือ บัตรแทนเงินเพิ่มความเป็นไปได้ที่นักเรียนจะได้รับทุนการศึกษาเพื่อเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน แม้ว่าจำนวนโรงเรียนเอกชนเพียงครั้งหนึ่งที่ได้รับบัตรแทนเงิน บัตรแทนเงินมีอิทธิพลต่อนโยบายการรับนักเรียนของโรงเรียนเอกชน และเป็นที่ชัดเจนว่าผู้ปกครองชื่นชอบกับโครงการนี้เพราะมีทางเลือกโรงเรียนใหม่ให้กับลูกของตน ผลกระทบประการที่สอง คือ นักเรียนที่ได้รับบัตรแทนเงินอยู่เรียนต่อในโรงเรียนเป็นระยะเวลายาวนานกว่าและมีจำนวนนักเรียนที่เรียนซ้ำชั้นลดน้อยลง การมีทางเลือกด้านโรงเรียนมากขึ้นหมายความว่านักเรียนสามารถสืบค้นหาโรงเรียนที่จัดระบบการศึกษาที่พวกเขาชื่นชอบได้ ผลกระทบประการที่สาม คือ ผู้ใช้บัตรแทนเงินมีผลการเรียนสูงขึ้นหลังจากที่เริ่มใช้มาได้แล้ว 3 ปี โดยเมื่อมีการควบคุมปัจจัยอื่นๆ แล้ว พบว่าการให้บัตรแทนเงินสามารถเพิ่มผลการเรียนประมาณ 0.2 ของค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (แม้ว่าผลกระทบจะมีนัยสำคัญทางสถิติในนักเรียนหญิงเท่านั้น) ซึ่งมีค่าเท่ากับการเรียนเพิ่มขึ้น 1 ปี และเท่ากับค่าจ้างสอนประมาณร้อยละ 10 ของประเทศ โครงการนี้มีเกิดผลดีมากสำหรับผู้ได้รับบัตรแทนเงิน ทำที่สุดแล้ว บัตรแทนเงินกระตุ้นให้ครอบครัวยอมใช้จ่ายเงินมากขึ้นเพื่อการศึกษาของลูก โดยจ่ายเป็นเงินสำหรับค่าธรรมเนียมอื่นๆ ของโรงเรียน กรณีนี้แน่นอนว่าครอบครัวรายได้สูงกว่าเท่านั้นที่จะมีความสามารถใช้จ่ายเพิ่มขึ้นสำหรับการศึกษาในสวนนี้ได้ ดังนั้นโครงการนี้อาจจะมีผลกระทบด้านความเป็นเอกภาพทางสังคมและความเสมอภาคทางสังคมได้

### **โครงการบัตรแทนเงินขนาดเล็ก: เมืองมิลวอกี้ สหรัฐอเมริกา**

โครงการทางเลือกผู้ปกครองนักเรียนในเมืองมิลวอกี้ (Milwaukee Parental Choice Program) เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2533 ในฐานะที่เป็นโครงการบัตรแทนเงินขนาดเล็กสำหรับนักเรียนในโรงเรียนรัฐบาลมิลวอกี้ นักเรียนที่มีสิทธิ์ ได้แก่ นักเรียนที่มาจากครอบครัวรายได้ต่ำ โดยนักเรียนเหล่านี้สามารถใช้บัตรแทนเงินเพื่อเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนที่ได้รับการรับรองแห่งใดก็ได้ในปี พ.ศ. 2545 โครงการนี้ขยายขึ้นจนสามารถครอบคลุมโรงเรียนเอกชนจำนวน 103 แห่ง มีนักเรียน

ร่วมโครงการทั้งสิ้น 11,624 คน และโรงเรียนที่จัดโดยองค์กรศาสนามีสิทธิ์รับความช่วยเหลือเรื่อง บัตรแทนเงินด้วย ปัจจุบันความช่วยเหลือนี้มีมูลค่า 5,783 ดอลลาร์สหรัฐต่อนักเรียน 1 คน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสนักเรียนเลือกเรียนในโรงเรียนที่เก็บค่าเล่าเรียนโดยที่ครอบครัวไม่ต้องจ่ายค่าเล่าเรียนสูง

โครงการมิลวอกี้มีประเด็นที่เด่นชัด ดังนี้

ประการแรก เป็นโครงการขนาดเล็กที่จัดทำขึ้นเพื่อแก้ปัญหาชุมชนเมืองโดยเฉพาะ นั่นคือการขาดแคลนการศึกษาที่มีคุณภาพสูงสำหรับนักเรียนที่เรียนในโรงเรียนของรัฐในเมือง มิลวอกี้ โครงการนี้ช่วยลดความไม่เสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างนักเรียนที่อยู่ในชานเมืองและนักเรียนที่อยู่ในเมือง

ประการที่สอง หลักฐานจากการปฏิบัติจริงเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมกับการมีโครงการแสดงให้เห็นว่า ภายในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำนั้นครอบครัวที่มีการศึกษาและฐานะดีกว่ามีความได้เปรียบเรื่อง บัตรแทนเงิน ผลกระทบนี้สนับสนุนการคาดการณ์ที่ว่าโครงการบัตรแทนเงินทำให้นักเรียนที่เรียนดี ออกจากโรงเรียนภาครัฐ

ประการที่สาม โครงการนี้ออกระเบียบปฏิบัติเพียงเล็กน้อยสำหรับโรงเรียนเอกชนที่ เข้าร่วมโครงการ โรงเรียนเหล่านี้ไม่ต้องรายงานผลสอบของนักเรียน หมายความว่ารัฐบาลไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพของโรงเรียนที่มีนักเรียนใช้สิทธิบัตรแทนเงินเรียนอยู่ได้ การประเมินผลโดยตรงโดยวิธีการทดลองแบบกึ่ง (quasi-experimental approaches) พบว่านักเรียนที่ใช้บัตรแทนเงิน มีคะแนนสอบระดับปานกลางในวิชาคณิตศาสตร์ แต่ไม่มีผลในวิชาภาษาอังกฤษไม่แตกต่างกัน (เรลส์ ,2541)

ในท้ายที่สุดแล้ว เนื่องจากโครงการมีขนาดเล็กจึงดูเหมือนว่าไม่มีผลสืบเนื่องในเชิงลบต่อความเป็นเอกภาพทางสังคม และยังไม่มีการตรวจสอบผลของโครงการนี้ในเรื่อง ผลประโยชน์ส่วนตนกับการมีส่วนร่วมของความเป็นพลเมือง

### **โครงการเปิดกว้างด้านการเลือกโรงเรียน (Universal public school Choice Programme): ประเทศอังกฤษ**

ในปี พ.ศ. 2531 พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษามีผลทำให้ครอบครัวทั้งหมดใน อังกฤษและเวลส์มีสิทธิเลือกเรียนในโรงเรียนของรัฐ (state school) แห่งใดก็ได้ที่ต้องการ แม้ว่า โรงเรียนจะอยู่นอกชุมชนหรือพื้นที่ที่ครอบครัวเสียภาษีก็ตาม ในอังกฤษ คำว่า “public school” หมายถึงโรงเรียนเอกชน (traditional private, independent schools) โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุน ตามจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน การสำรวจจำนวนนักเรียนในโรงเรียนทำในเดือนมกราคมของทุกปี รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้ที่กำหนดวงเงินอุดหนุนและจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังโรงเรียนโดยตรง

หน่วยงานระดับท้องถิ่นมีส่วนในการกำหนดวงเงินอุดหนุนเพียงเล็กน้อย เช่น การให้เงินอุดหนุนในการจัดบริการพิเศษ พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษาบัญญัติให้มีโครงการทางเลือกโรงเรียนซึ่งรับนักเรียนทั่วไป (comprehensive state school choice program) ถือว่าเป็นโครงการที่ทำให้การศึกษาในภาครัฐเกิดการแข่งขันกันขึ้น ด้วยการใช้วิธีการทางงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียน โดยพิจารณาที่การตัดสินใจส่งลูกเข้าเรียนของผู้ปกครอง กล่าวคือ โครงการปฏิรูปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการสร้างตลาดแบบกึ่งให้เกิดขึ้นในวงการศึกษาอย่างกว้างขวาง

การประเมินผลที่มีคุณภาพสูงจำนวนมากเกี่ยวกับการปฏิรูปที่เน้นการแข่งขันนี้สรุปว่าโครงการปฏิรูปนี้ส่วนใหญ่แล้วเกิดผลดี ผู้ปกครองตอบรับการมีอิสระทางเลือกด้วยความยินดี พวกเขาไม่ต้องถูกผูกมัดให้ส่งลูกเข้าเรียนในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในแถบที่พหุอาศัยของตนอีกต่อไป เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในโรงเรียนต้อนรับการได้รับจากการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนโดยตรงตามจำนวนนักเรียนด้วยความยินดี (บัลลอค และ โธมัส, 2540) ทางด้านโรงเรียนก็ปรากฏว่ามีประสิทธิภาพสูงขึ้นเพราะมีความกดดันด้านการที่จะต้องแข่งขันกับโรงเรียนที่อยู่ในเขตอื่นๆ (แบรดลีย์, จอห์นส์ และ มิลลิงตัน, 2544) ในท้ายที่สุด โครงการปฏิรูปนี้ดูเหมือนจะไม่มีผลกระทบต่อความเสมอภาคและความเป็นเอกภาพทางสังคม โรงเรียนไม่มีการแบ่งแยกด้านความ สามารถ เชื้อชาติ หรือสถานภาพทางเศรษฐกิจ-สังคม และไม่มีหลักฐานจากการปฏิบัติจริงที่แสดงว่าบางโรงเรียนมีคุณภาพแย่ลงอย่างชัดเจน (กอร์ราร์ด, เทเลอร์ และ ฟิทซ์, 2545) การเพิ่มประสิทธิภาพของโรงเรียนอยู่ในระดับเล็กน้อย การเพิ่มอิสระทางเลือกอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้ ไม่มีการสูญเสียความเป็นเอกภาพทางสังคม หรือไม่มีการเพิ่มของความไม่เสมอภาคทางสังคม

### **ระบบการจัดการโรงเรียนเอกชน: ประเทศเนเธอร์แลนด์**

ประเทศเนเธอร์แลนด์มีระบบการศึกษาที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการแปรรูป (แพททรินอส , 2545) นักเรียนเกือบร้อยละ 70 ของประเทศเนเธอร์แลนด์เรียนในโรงเรียนที่บริหารโดยคณะกรรมการการศึกษาที่เป็นเอกชน โรงเรียนเหล่านี้ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยมูลนิธิทางด้านศาสนา ไม่เพียงแต่โปรเตสแตนต์และคาทอลิกซึ่งเป็นศาสนาหลักเท่านั้น แต่รวมถึงศาสนาอื่นและศาสนาอิสลามด้วย ขณะเดียวกันก็ยังมีโรงเรียนที่ไม่เน้นความเชื่อทางศาสนา และโรงเรียนที่มีวิธีการเรียนการสอนเฉพาะแบบ โรงเรียนเหล่านี้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์การรับนักเรียนได้ แต่ส่วนใหญ่แล้วใช้นโยบายรับนักเรียนแบบเปิด นอกจากนี้ การก่อตั้งโรงเรียนเอกชนยังเป็นเรื่องค่อนข้างง่าย เพราะระเบียบปฏิบัติไม่ยุ่งยาก ขึ้นอยู่กับความต้องการของสมาชิกที่อยู่ในชุมชน แต่โรงเรียนไม่สามารถตั้งขึ้นเพื่อ “หวังผลกำไร” เงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางครอบคลุมด้านงบประมาณ ส่วนเงินอุดหนุนของเทศบาลในท้องถิ่นครอบคลุมด้านงบดำเนินการ กล่าวคือ ระบบการศึกษาของประเทศ

เนเธอร์แลนด์เป็นการดำเนินการโดยเอกชนแต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รัฐบาลควบคุมดูแลโรงเรียนเอกชนให้มีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมโดยผ่านการออกระเบียบปฏิบัติ เรื่องหลักสูตร จำนวนชั่วโมงการสอนของครู วิชาเรียน การจัดทำรายงานข้อมูลข่าวสาร และการประเมินผล

จากการประเมินผลระบบการศึกษาในประเทศเนเธอร์แลนด์แสดงถึงผลกระทบในเชิงบวกทั้งเรื่องอิสระทางการเลือกและประสิทธิภาพด้านวิชาการ และไม่เกิดความไม่เสมอภาคอย่างรุนแรง หรือไม่เกิดการสูญเสียความเป็นเอกภาพของสังคมอย่างชัดเจน (แพททริโนส, 2545 วัลฟอร์ด, 2543) ร้อยละของผู้ปกครองที่รายงานว่าตนสามารถเลือกโรงเรียนตามความต้องการได้มีจำนวนสูงมาก ประเทศเนเธอร์แลนด์มีผลคะแนนสอบของนักเรียนในระดับนานาชาติดีมาก และมีหลักฐานจากการปฏิบัติจริงที่แสดงว่าโรงเรียนคาทอลิกในประเทศเนเธอร์แลนด์สามารถเพิ่มคุณค่าทางการศึกษาให้นักเรียนได้มากกว่าโรงเรียนรัฐบาล (ลีวิน, เจ.ดี., 2545) นอกจากนี้ แม้จะมีการแบ่งกลุ่มระหว่างชุมชนโปรเตสแตนต์และชุมชนคาทอลิกในประเทศ แต่มีหลักฐานจากการปฏิบัติจริงเล็กน้อยเรื่องการแบ่งแยกกันทางสังคมอันเนื่องมาจากระบบการศึกษาที่ต่างกัน

### **การเปิดเสรีโรงเรียนเอกชน: สาธารณรัฐเชค**

ในช่วงต้นทศวรรษ 2533 (1990s) สาธารณรัฐเชคได้ปฏิรูประบบการศึกษาและได้เปิดตลาดการศึกษามากมาย (ฟิลเลอร์ และ มูนิช, 2543) รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียนตามจำนวนนักเรียน โรงเรียนที่ได้รับการรับรองวิทยฐานะทุกแห่งมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โรงเรียนและครูยังมีอิสระด้านการรับนักเรียน การจัดทำหลักสูตร และการประเมินผลการเรียน นอกจากนี้ โรงเรียนมัธยมศึกษายังสามารถเพิ่มระดับชั้นเรียนได้ โรงเรียนเอกชนแต่ละแห่งได้รับเงินอุดหนุน 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือ จำนวนเงินที่รัฐบาลให้โรงเรียนเอกชนโดยอัตโนมัติในอัตราร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่รัฐบาลอุดหนุนโรงเรียนของรัฐทั้งหมด และส่วนที่สองคือ จำนวนเงินที่รัฐให้หลังจากที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการตรวจสอบโรงเรียนแล้ว โดยเงินจำนวนนี้จะต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 90 ของเงินที่โรงเรียนรัฐบาลได้รับ โดยรวมแล้ว นโยบายนี้มีผลกระทบต่อการเปิดเสรีตลาดการศึกษาอย่างมาก

การเปิดเสรีมีผลกระทบหลายประการ ประการแรก คือ มีจำนวนโรงเรียนเอกชนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในบริเวณตัวเมือง และภูมิภาคที่โรงเรียนรัฐบาลมีคุณภาพต่ำ ในปี 2539-2540 สัดส่วนของนักเรียนโรงเรียนเอกชนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอยู่ที่ร้อยละ 5 การพัฒนาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการทำให้เกิดการแข่งขันกันในตลาดการศึกษาช่วยกระตุ้นให้โรงเรียนมีคุณภาพสูงขึ้น ประการที่สอง คือ แม้ว่าจำนวนโรงเรียนเอกชนเพิ่มจาก 0 เป็น 440 แห่งในเวลา 10 ปี แรงดึงดูดนักเรียนให้เข้าเรียนในโรงเรียนเหล่านี้ก็ยังไม่สูงนัก โรงเรียนเอกชนส่วนมากมีขนาดเล็กกว่าโรงเรียนรัฐบาล ทั้งนี้ การเปิดให้มีตลาดแข่งขันกันอาจกระตุ้นโรงเรียนให้มีคุณภาพสูงขึ้นและทำให้

การศึกษามีคุณภาพสูงขึ้นด้วย แต่มีแนวโน้มว่าจะมีการเข้าครอบครองโรงเรียนรัฐบาลโดยโรงเรียนเอกชนในปริมาณมาก ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักฐานจากการปฏิบัติจริงของประเทศอื่นๆ ในท้ายที่สุด โรงเรียนเอกชนมีการเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มสำหรับการศึกษาที่โรงเรียนจัดเสริมให้นักเรียน แม้ว่าโรงเรียนที่ดำเนินการโดยโบสถ์ที่ได้รับเงินอุดหนุนส่วนหนึ่งจากสังฆมณฑลซึ่งโบสถ์สังกัดอยู่ (local diocese) หรือจากชุมชนที่สังกัดโบสถ์นั้น (parish) เพื่อครอบคลุมต้นทุนบางอย่าง ดังนั้น โรงเรียนเอกชนจึงมีกลยุทธ์ในการคิดค่าธรรมเนียมการเรียนในอัตราที่แตกต่างกันไปซึ่งอาจเป็นการทำให้ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำซึ่งมีความต้องการการศึกษามากกว่าเสียเปรียบในการเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน

### **ค่าใช้จ่ายภาคเอกชนเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา: หลักฐานการปฏิบัติจริงจากนานาชาติ**

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเรื่องค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพราะมีการตั้งคำถามว่าใครควรเป็นผู้ที่จ่าย รัฐบาลหรือครอบครัวของผู้เรียน การเปลี่ยนแปลงเรื่องการแบ่งกันรับผิดชอบต้นทุนนี้ได้เกิดขึ้นในหลายประเทศแล้ว แม้แต่ละประเทศจะมีระบบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเพิ่มจำนวนของผู้ที่ต้องการเรียนในระดับอุดมศึกษา และการมีรายได้เพิ่มขึ้น หลังจากสำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งที่ข้อเท็จจริงคือจำนวนมหาวิทยาลัยไม่ได้เพิ่มขึ้น การแบ่งกันรับผิดชอบต้นทุนมีหลายวิธีคือ ก) การเก็บค่าธรรมเนียมเรียนสำหรับผู้ลงทะเบียนเรียน ข) การเพิ่มค่าบริการด้านอื่นๆ เช่น ค่าห้องเรียนและค่าอุปกรณ์ในห้องเรียน ค) การลดจำนวนเงินที่นักเรียนได้รับจากรัฐบาล และ/หรือ ง) การส่งเสริมให้ตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนขึ้นมารองรับจำนวนผู้เรียนที่เพิ่มขึ้น (จอห์น สตัน และ ชรอฟฟ์-เมอร์ตา, 2543) การปฏิรูปดังกล่าวเป็นเรื่องของการโอนภาระทางการเงินในการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปยังผู้เรียนทั้งสิ้น

การคิดค่าธรรมเนียมการเรียนจากผู้เข้าเรียนในมหาวิทยาลัยอาจจะเป็นวิธีการที่สำคัญวิธีหนึ่งในการแสดงให้เห็นถึงความเต็มใจที่จะจ่ายเงินเพื่อเรียนในมหาวิทยาลัยที่ตนเองชอบ ค่าเล่าเรียนไม่เพียงแต่ทำให้สถาบันอุดมศึกษามีรายได้ แต่ยังเป็นกำหนดอัตราส่วนของผู้ที่เรียนในมหาวิทยาลัย และยังเป็นข้อมูลที่มีคุณค่าต่ออุปสงค์โดยรวมด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาด้วย ระบบการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนและวิธีการคิดค่าธรรมเนียมการเรียนต่างกันไปในแต่ละประเทศ ในขณะที่ประเทศแคนาดาและสหรัฐอเมริกาอนุญาตให้เก็บค่าธรรมเนียมการเรียนได้ตามประเภทของสถาบัน ประเทศญี่ปุ่นและสหราชอาณาจักรมีระดับค่าธรรมเนียมการเรียนเท่ากันหมด (flat amounts) ในหลายกรณีนั้นรัฐบาลพิจารณาให้เงินผู้เรียน (discretionary funds) หรือการยกเว้นค่าธรรมเนียมการเรียนสำหรับนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ แต่เงื่อนไขของการ

ได้รับเงินทุนนี้เคร่งครัดมาก แคว้นสก๊อตแลนด์และแคว้นไอร์แลนด์ใช้วิธีการยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนในช่วงทศวรรษที่ 2533 (1990s) และประเทศแถบสแกนดิเนเวียกำลังยึดอัดใจที่จะเริ่มเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน อย่างไรก็ตาม ระบบการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนเท่ากันไม่ได้ช่วยให้ผู้เรียนเกิดความเต็มใจที่จะจ่ายเงินเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ดังนั้น จึงไม่น่าจะถือว่าระบบนี้มีประสิทธิภาพ

อีกทางเลือกหนึ่งคือ การผสมผสานกันระหว่างการแบ่งกันรับผิดชอบต้นทุนกับการให้เงินกู้ยืมแก่ผู้เรียน ตัวอย่างเช่น ในประเทศออสเตรเลีย มีการเริ่มเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน ในปี 2532 โดยผู้เรียนต้องจ่ายประมาณร้อยละ 25 ของต้นทุนทั้งหมด ภายหลังจากปี พ.ศ. 2539 มีการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนสำหรับการศึกษาทั้งสามระดับ โดยรัฐบาลช่วยอุดหนุนผู้เรียนด้วยการให้นักเรียนสามารถเลือกที่จะผ่อนผันการจ่ายค่าธรรมเนียมการเรียนไปจนกระทั่งตนเองทำงานและมีรายได้สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด (threshold income) โดยมีอัตราดอกเบี้ยต่ำมาก

การริเริ่มโครงการจ่ายเงินเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา (Higher Education Contribution Scheme) ไม่ปรากฏว่ามีผลกระทบที่รุนแรงในการทำให้ผู้เรียนไม่เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา และไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบการเข้าเรียนต่อในกลุ่มนักเรียนที่มีระดับรายได้ต่างกัน (แชปแมน ,2540) อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ยังไม่สามารถช่วยฟื้นต้นทุนค่าใช้จ่ายที่แท้จริงทั้งหมดของมหาวิทยาลัย ดังนั้น จึงยังไม่ถือว่าเป็นการแปรรูปการศึกษาอย่างเต็มรูปแบบ

## บทที่ 5

### นัยสำหรับการวางแผนการศึกษา

#### นัยทั่วไป

บทสุดท้ายนี้เป็นการแสดงหัวข้อที่เป็นนัยของการปฏิรูปด้วยการแปรรูป เพื่อใช้สำหรับการวางแผนการศึกษาและการทำโครงการการแปรรูปปฏิบัติ แบ่งออกเป็นนัยด้านการเมือง ด้านกฎหมาย และด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้ แต่ละนัยยังมีความคาบเกี่ยวซึ่งกันและกัน

เป็นที่ชัดเจนว่า ทางเลือกสำหรับการแปรรูปนั้นกว้างมาก และทำให้กลยุทธ์การปฏิรูปมีความยืดหยุ่นมาก ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่ผู้วางแผนจะออกแบบการแปรรูปให้ครอบคลุมบรรลุมิติวัตถุประสงค์หลายประการ เพื่อแสดงให้เห็นถึง “เนื้อหาการออกแบบ” เราจึงนำเสนอรูปแบบการแปรรูปเป็น 3 แบบ สำหรับโครงการบัตรแทนเงินนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องระบุหลักเกณฑ์ว่าผู้ใดมีสิทธิได้รับบัตรแทนเงิน ระบุมูลค่าของบัตรแทนเงิน และขอบเขตของการใช้บัตรแทนเงิน ผู้จัดทำนโยบายเป็นผู้ที่กำหนดเงื่อนไขการได้รับสิทธิ จำนวนของบัตรแทนเงิน และขอบเขตของการบริการสนับสนุนโดยบัตรแทนเงิน

เกี่ยวกับบัตรแทนเงินที่เลือกมานำเสนอ ณ ที่นี้มี 3 ทาง โดยใช้แนวโครงการที่พัฒนามาจากซอร์วิลล์ และ สมิท (2542 น. 269) และโดย ลีวิน เอช. เอ็ม. (2545) โครงการบัตรแทนเงินทั้งสามมีตั้งแต่ประเภทโครงการที่เปิดกว้างมากจนถึงประเภทโครงการที่มีระเบียบปฏิบัติเคร่งครัดในเรื่องเงื่อนไขการได้รับสิทธิ จำนวนเงิน และการบริการสนับสนุน ทางเลือกทั้งสามที่เลือกนำมาเสนอต่อไปนี้มีเจตนาเพื่อที่จะนำเสนอให้เห็นภาพของการแปรรูปโดยการใช้บัตรแทนเงินรวมทั้งระบุถึงความเป็นไปได้ของการแปรรูป ดังกล่าว

ทางเลือกที่ 1 คือ โครงการบัตรแทนเงิน “แบบการอุดหนุนเต็มรูปแบบ (generous)” โครงการนี้ให้บัตรแทนเงินแก่นักเรียนทุกคน โดยสามารถนำไปใช้ได้กับทุกโรงเรียนและโรงเรียนก็สามารถรับนักเรียนทุกคนที่โรงเรียนต้องการรับให้เข้าเรียน ครอบครัวที่ได้รับบัตรแทนเงินสามารถเลือกที่จะให้ลูกเรียนในโรงเรียนที่จัดโดยองค์การศาสนา การเรียนรู้ทางไกล การเรียนรู้ที่บ้าน หรือโรงเรียนระบบไซเบอร์ (cyber school) ได้ นอกจากนี้ ทางเลือกที่ 1 ยังเป็นโครงการที่ให้การอุดหนุนเต็มรูปแบบในแง่ของการเงิน นั่นคือ มูลค่าของบัตรแทนเงินเท่ากับจำนวนเงินที่ใช้ในการศึกษาของภาครัฐ นักเรียนทุกคนได้รับเงินจำนวนเท่ากันไม่ว่าครอบครัวจะอยู่ในสภาพเช่นไร ทั้งนี้ครอบครัวยังสามารถจ่ายเงินเพิ่มเติมสำหรับค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้หากต้องการ อย่างไรก็ตาม โครงการบัตรแทนเงินแบบนี้ อาจจะทำให้ครอบครัวจำนวนมากมีความได้เปรียบในเรื่องทางเลือกโรงเรียนเอกชน ในท้ายที่สุด ทางเลือกที่ 1 ยังมีความ “เสรี” ในแง่ของระเบียบปฏิบัติ นักเรียนได้รับค่าเดินทางไป



โรงเรียน โรงเรียนไม่ต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษาและหลักสูตรที่โรงเรียนจัดต่อรัฐบาล รัฐบาลควบคุมระบบการศึกษาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ในทางตรงกันข้าม ทางเลือกที่ 2 และ 3 มีความเคร่งครัดมากขึ้นในแง่ของสิทธิการร่วมอยู่ในโครงการ การเงินและบริการที่ได้รับจากโครงการ ในมุมมองกว้างแล้ว ทางเลือกที่ 2 เป็นโครงการบัตรแทนเงินแบบ “การอุดหนุนเพื่อให้เกิดแรงจูงใจ (incentive-based)” โดยการให้สิทธิเฉพาะครอบครัวที่มีรายได้ต่ำและโรงเรียนเสรีเท่านั้น สำหรับความช่วยเหลือด้านการเงินขึ้นอยู่กับผลงานของโรงเรียน ครอบครัวสามารถใช้จ่ายน้อยกว่ามูลค่าของบัตรแทนเงินและนำส่วนต่างที่เหลือไปแลกเปลี่ยนเงินได้ ลักษณะเช่นนี้ทำให้โรงเรียนมีความกดดันที่ต้องเพิ่มประสิทธิภาพของโรงเรียนให้มากขึ้น โรงเรียนต้องให้บริการทางด้านการศึกษาตามที่ครอบครัวต้องการเท่านั้น นอกจากนี้ ทางเลือกที่ 2 ระบุว่า รัฐไม่ควรจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับโรงเรียนอย่างอิสระ แต่ควรมอบความรับผิดชอบให้โรงเรียนและผู้ปกครองให้สื่อสารกันโดยตรง ทางเลือกที่ 3 เป็นโครงการบัตรแทนเงินแบบ “การอุดหนุนเพื่อให้เกิดคุณภาพ (accountability-centred)” บัตรแทนเงินถูกนำมาใช้กับนักเรียนเมื่อโรงเรียนไม่สามารถบรรลุมาตรฐานที่น่าพอใจได้เท่านั้น โรงเรียนต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งหมดต่อผู้ปกครอง และโรงเรียนที่ได้รับบัตรแทนเงินต้องสามารถดำรงไว้ซึ่งผลของคะแนนสอบของนักเรียนตามที่ถูกกำหนดไว้ในแต่ละระดับชั้น สำหรับโครงการนี้ การแปรรูปสร้างความมั่นใจว่าโรงเรียนจะไม่มีคุณภาพต่ำกว่าระดับที่กำหนด

ทางเลือกโครงการบัตรแทนเงินทั้งสามแบบที่ได้กล่าวถึงนี้เป็นเพียงการจัดกลุ่มการแปรรูปที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ ทั้งนี้ ผู้ร่างนโยบายสามารถเลือกที่จะออกแบบโครงการบัตรแทนเงินที่เหมาะสมโดยขึ้นอยู่กับการจัดลำดับความสำคัญและข้อจำกัดทางการเงินของประเทศของตน

## นัยทางการเมือง

นัยที่สำคัญที่สุดในการวางแผนการปฏิรูปโดยใช้วิธีการแปรรูปอาจกล่าวได้ว่าเป็น “การเมือง” เรื่องการปฏิรูปด้วยการแปรรูปนี้เกิดขึ้นจากความนึกคิดและพลังทางการเมือง ผู้สนับสนุนการแปรรูปจะนำแต่หลักฐานการปฏิบัติจริงที่สามารถนำมาอ้างได้ว่าการแปรรูปจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อระบบการศึกษา ในทำนองเดียวกัน ผู้ต่อต้านการแปรรูปก็จะอ้างเพียงว่าการแปรรูปจะทำลายระบบการศึกษาและแสดงหลักฐานการปฏิบัติจริงเพื่อสนับสนุนมุมมองของพวกเขา อย่างไรก็ตาม นี่เป็นเพียงมุมมองของแต่ละฝ่าย ยังไม่มีงานวิจัยใดที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการปฏิบัติจริงได้จำนวนมากจนกระทั่งสามารถนำมาเป็นเหตุผลสนับสนุนมุมมองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้อย่างแท้จริง

ผู้วางแผนต้องระมัดระวังว่าโครงการการแปรรูปจะไปกระตุ้นให้เกิดการสนองตอบทางการเมืองที่รุนแรง ทั้งการโต้แย้งหรือสนับสนุนจากกลุ่ม “ผู้มีผลประโยชน์พิเศษ” กลุ่มคนที่ต่อต้าน

การแปรรูปมักจะประกอบด้วยข้าราชการด้านการศึกษาและสหภาพครู บุคคลเหล่านี้มีการรวมตัวกัน  
 อย่างเป็นระบบที่ดีเพื่อต่อต้านการแปรรูป พวกเขาอาจคิดว่างานและสภาพแวดล้อมการทำงานของเขา  
 พวกเขาอาจถูกคุกคามหากเกิดการแปรรูปขึ้น ทั้งนี้ ยังมีบุคคลอื่นๆ ที่ต่อต้านการแปรรูป โดยผู้ต่อต้าน  
 บางคนคิดว่าการแปรรูปเป็นการปฏิรูปที่ไม่มีประสิทธิภาพ บางคนมีแรงจูงใจจากแนวคิดที่ชื่นชอบ  
 การดำเนินการโดยภาครัฐมากกว่าภาคเอกชน (ดูการอภิปรายในคาร์นอย, 2540) กลุ่มเหล่านี้กล่าวว่า  
 การศึกษาภาครัฐกำลังถูกลดอำนาจ และความเป็นเอกภาพทางสังคมกำลังถูกทำให้อ่อนแอลง  
 หรือโรงเรียนเอกชนมีคุณภาพดีสูงกว่าโรงเรียนรัฐบาล พวกเขาจะต่อต้านอย่างแข็งขันต่อความ  
 พยายามใดๆ ในการริเริ่มให้เกิดการแข่งขันในตลาดการศึกษา หรือการเปลี่ยนดุลอำนาจจากผู้มี  
 วิชาชีพทางการศึกษาไปยังผู้ปกครอง ผู้ที่วางแผนการศึกษาต้องทราบว่าการลดอำนาจของผู้ทำงาน  
 ด้านการศึกษาอาจเป็นการเสี่ยงต่อการปฏิรูป และการแปรรูปก็ต้องอาศัยการปฏิบัติการของคนกลุ่ม  
 นี้ด้วย ในทศวรรษที่ 1990 (พ.ศ. 2533) แคว้นเวลส์ มีการใช้วิธีการปฏิรูปโดยกำหนดพันธะความ  
 รับผิดชอบต่อสังคมมาเป็นพื้นฐานของตลาดการศึกษา แต่มีข้าราชการระดับสูงในระบบการศึกษา  
 จำนวนมากพยายามขัดขวางและทำลายการปฏิรูปเหล่านี้ ในสหรัฐอเมริกาสหภาพครูได้ดำเนินการ  
 ฟ้องศาลและระงับคดีในระดับรากหญ้าเพื่อต่อต้านโครงการบัตรแทนเงิน

ในทางตรงกันข้าม ผู้เสียภาษี ผู้ปกครอง และครอบครัวผู้ใช้บริการโรงเรียนเอกชน  
 อยู่แล้วอาจสนับสนุนการแปรรูปอย่างมาก บุคคลเหล่านี้อาจจะมีแรงจูงใจจากผลประโยชน์ส่วนตัว  
 ผู้เสียภาษีอาจหวังว่าการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการแปรรูปจะทำให้พวกเขาเสียภาษีน้อยลง  
 ผู้ปกครองอาจเชื่อว่าการแปรรูปจะช่วยเพิ่มทางเลือกทางการศึกษาให้แก่ลูกของตน นอกจากนี้ ยังมี  
 คนที่สนับสนุนการแปรรูปเพราะเชื่อว่าเป็นการปฏิรูปที่มีประสิทธิภาพ หรือเพราะมีความเชื่อว่า  
 รัฐบาลควรลดบทบาทกับเรื่องที่เป็นธุระของประชาชน (people's affairs) กลุ่มคนเหล่านี้จะเน้นเรื่อง  
 การเพิ่มอิสระทางการเลือก ผลผลิตที่มีคุณภาพ และประสิทธิภาพอันเกิดจากการปฏิรูปการแปรรูป

ในอดีตนั้น การแปรรูปถูกต่อต้านโดยกลุ่มคนที่ต้องการให้รัฐบาลเข้าแทรกแซง  
 ระบบการศึกษามากยิ่งขึ้น และได้รับการสนับสนุนโดยกลุ่มที่ต้องการอิสรภาพส่วนบุคคลและ  
 ต้องการการลดภาษี จากการมองอย่างคร่าวๆ ถึงความเปลี่ยนแปลงที่จะเป็นไปในเชิงการเมืองนี้  
 อาจกล่าวได้ว่าการสนับสนุนการแปรรูปมาจากผู้ที่เสียภาษีสูงสุดภายใต้ระบบภาษีในปัจจุบัน  
 อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการศึกษาซึ่งไม่เหมือนกับการปฏิรูปอื่นๆ ในภาครัฐ และมีผลกระทบกับ  
 ประชาชนบางกลุ่มมากกว่า ครอบครัวที่มีลูกในวัยเรียนกังวลกับการปฏิรูปการศึกษามากกว่าผู้ที่มี  
 สิทธิลงคะแนนเสียงทั่วไป สำหรับครอบครัวเหล่านี้ คุณภาพการศึกษาอาจเป็นประเด็นสำคัญในการ  
 ตัดสินใจว่าจะสนับสนุนพรรคการเมืองหรือชุมชนกลุ่มใด พวกเขามักมีความเคลือบแคลงต่อการ  
 ปฏิรูปที่อาจลดจำนวนเงินอุดหนุนที่มีอยู่ในระบบการศึกษา บางครอบครัวพอใจกับนโยบายการเพิ่ม  
 ทางเลือกด้านการศึกษา บางครอบครัวต้องการโรงเรียนที่มีความพิเศษและจะไม่สนใจกับ“ทางเลือก”

ที่ทำลายความพิเศษของโรงเรียน บางกลุ่มสนับสนุนการแปรรูป ทั้งๆ ที่มีความต้องการและมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น กลุ่มหนึ่งต้องการการลดภาษี และอีกกลุ่มหนึ่งต้องการโรงเรียนที่ดีกว่าเดิม

ยังมีอีกหลายกลุ่มที่สำคัญในสังคมซึ่งไม่เข้าใจเรื่องการแปรรูป และไม่สามารถเห็นถึงผลกระทบของการแปรรูป แนวคิดเช่น “บัตรแทนเงิน” หรือ (ในกรณีของสหรัฐอเมริกา) “โรงเรียนในระบบสัญญา” ไม่ค่อยเป็นที่เข้าใจของผู้คนในสังคมโดยกว้าง ดังนั้น เมื่อการปฏิรูปมีความซับซ้อนและไม่สามารถระบุผลกระทบได้ง่ายแล้ว คนจำนวนมากจึงไม่มีความสนใจและกลับไปชื่นชมสภาพปัจจุบันที่เป็นอยู่ ซึ่งเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นได้ แม้แต่ก่อนที่จะมีการออกแบบการปฏิรูป ผู้วางแผนการศึกษาจึงควรตระหนักว่าจะต้องเกิดข้อสงสัย ต้องมีความไม่แน่นอน และความไม่สนใจใฝ่ดีเกี่ยวกับการปฏิรูปด้วยการแปรรูป และเกี่ยวกับผลกระทบของการปฏิรูปที่จะเกิดขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการปฏิรูปด้วยการแปรรูปการศึกษาจะเห็นได้ว่าการแปรรูปบางอย่างนั้นเป็นเรื่องทั่วไปและเป็นที่ยอมรับหรือมีการโต้แย้งน้อยกว่า ตัวอย่างเช่น การอนุญาตให้บริษัทเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องการจัดหาและจำหน่ายตำราเรียนซึ่งอาจเป็นที่ยอมรับได้ทางการเมือง ในทางตรงกันข้าม การอนุญาตให้บริษัทเอกชนขายบริการด้านการเรียนการสอนอาจก่อให้เกิดการต่อต้านทางการเมืองจากผู้ที่ไม่สนับสนุนการแปรรูป วิธีการอื่นๆ ที่ช่วยให้โครงการการแปรรูปดูดี คือ การใช้คำที่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น คำว่า “บัตรแทนเงิน (voucher)” ใช้เรียกกันน้อย แต่ใช้คำว่า “ทุนการศึกษา (scholarship)” มากกว่า ทั้งนี้ เนื่องจากการแปรรูปบางรูปแบบประสบปัญหาจากการใช้ถ้อยคำ ในปี 2539-2540 รัฐบาลของสหราชอาณาจักรริเริ่มโครงการบัตรแทนเงินสำหรับโรงเรียนเด็กเล็ก (nursery school) เพื่อที่จะพยายามเพิ่มจำนวนโรงเรียนเด็กเล็กในประเทศ อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ถูกระงับไปเนื่องจากมีการเปลี่ยนรัฐบาล และรัฐบาลใหม่ไม่สนับสนุนโครงการนี้เพราะต้องการเอาใจข้าราชการการศึกษาในเขตการศึกษาท้องถิ่น ประเทศปอร์โตริโกริเริ่มโครงการบัตรแทนเงิน ในปี 2536-2537 แต่โครงการนี้ก็ถูกยกเลิกไปหลังจากมีการประท้วงทางการเมืองจากสหภาพครู วิธีการออกแบบและการนำโครงการการแปรรูปไปสู่การปฏิบัติจะสร้างความแตกต่างที่สำคัญทางการเมือง และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการแปรรูป

ที่กล่าวมานี้เป็นนัยแบบทั่วไป แต่ก็อาจมีความจำเพาะเจาะจงมากขึ้น หากพิจารณาที่ประสบการณ์ของหลายประเทศ ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ว่าการแปรรูปที่สำคัญมี 3 รูปแบบ ได้แก่ การจัดบริการ การให้เงินอุดหนุน และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม โดยทั่วไปแล้วพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นเรื่องที่ประสบปัญหาน้อยที่สุด ผู้ปกครองจำนวนมากยินดีที่จะมีทางเลือกและได้รับข้อมูลข่าวสารมากขึ้นเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียน และอาจเป็นเรื่องยากสำหรับผู้มีอาชีพทางการศึกษาที่จะขัดขืนต่อข้อเรียกร้องที่ว่าผู้ปกครองควรมีอิทธิพลเรื่องทางเลือกใน

การศึกษามากขึ้น (โม, 2544) รูปแบบที่ใช้ในการส่งเสริมให้บุคคลหรือเอกชนจ่ายเงินเพื่อการศึกษา มากขึ้นนั้นอาจมีแรงดึงดูดในด้านการเมืองน้อย ในประเทศที่กำหนดจำนวนปีที่ให้นักเรียนเรียนอยู่ใน การศึกษาภาคบังคับในโรงเรียนรัฐบาล ครอบครัวของนักเรียนเหล่านี้จะต่อต้านการริเริ่มเก็บ ค่าธรรมเนียมการเรียนหรือการเพิ่มค่าธรรมเนียมการเรียนอย่างรุนแรง ในหลายประเทศครอบครัวที่ ร่วมจ่ายค่าธรรมเนียมเรียนอยู่แล้วเกิดประเด็นว่าควรเพิ่มภาระของครอบครัวในการให้จ่ายเงิน เพิ่มขึ้นหรือไม่ ประเด็นนี้ไม่เป็นปัญหาสำหรับครอบครัวที่เคยจ่ายค่าธรรมเนียมการเรียนเพื่อเรียนใน โรงเรียนเอกชนอยู่แล้ว นอกจากนี้ ครอบครัวประเภทนี้ยังเป็นเพียงกลุ่มน้อยของผู้เลือกตั้ง กระนั้นก็ดี การยอมรับทางการเมืองเกี่ยวกับการแปรรูปมีความซับซ้อนมากกว่า และต้องอาศัยหลายปัจจัย ต้องมีความเข้าใจทางด้านกฎหมาย วัฒนธรรม ศาสนา และสังคม ดังที่ได้กล่าวในเบื้องต้น การทำ สัญญาจ้างเอกชนเพื่อจัดบริการ เช่นการพัฒนาต้นทุน หรือการจัดบริการอาหารอาจเป็นเรื่องที่ น่าสนใจทางการเมือง ผู้มีวิชาชีพด้านการศึกษาจำนวนมากชอบเรื่องการทำโรงเรียนมืออิสระในการทำ สัญญาจ้างเอกชนมากกว่าการให้องค์กรที่อยู่เหนือโรงเรียนเป็นผู้ตัดสินใจทำแทน การแปรรูปแบบ “การให้อิสระภาพ” มากขึ้นต่อองค์กรทางการศึกษาทำให้ผู้ทำงานด้านการศึกษาทั้งในสหราชอาณาจักร และนิวซีแลนด์มีความพึงพอใจมากขึ้น แต่การจัดบริการการเรียนการสอนโดยภาคเอกชน มักได้รับการโต้แย้งทางการเมือง ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา สหภาพครู กลุ่มชุมชน และหน่วยงาน การเมืองต่อต้านการอนุญาตให้มีการจัดการบริการทางการศึกษาโดยหวังผลกำไร รูปแบบการ จัดบริการโดยภาคเอกชนนี้ถูกเล่นงานทางการเมืองมากกว่ารูปแบบอื่นๆ

### นัยด้านเศรษฐกิจ

ผลกระทบทางเศรษฐกิจของโครงการการแปรรูปจะขึ้นอยู่กับขนาดของการแปรรูป โครงการบัตรแทนเงินการศึกษาแบบทางเลือกที่ 1 จะมีต้นทุนมากกว่าโครงการบัตรแทนเงินซึ่งเน้น ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ เป็นต้น

การริเริ่มโครงการบัตรแทนเงินอาจส่งผลต่อการปรับโครงสร้างของต้นทุนทาง การศึกษา ในสหรัฐอเมริกา ลีวินและไครเวอร์ (2540) ประมาณการว่าต้นทุนนี้จะเพิ่มขึ้นประมาณ ร้อยละ 27 โดยต้นทุนเพิ่มเติมเหล่านี้จะเกิดขึ้นจาก 2 รายการใหญ่ และ 3 รายการย่อย ต้นทุนใหญ่ รายการแรก คือ ต้นทุนในการจำแนกนักเรียนที่เรียนโรงเรียนเอกชนอยู่แล้ว นักเรียนโรงเรียนเอกชน เหล่านี้มีสิทธิได้รับเงินบัตรแทนเงิน แต่ไม่ใช่โรงเรียนทุกแห่งที่จะยอมรับบัตรแทนเงิน และไม่ใช่ นักเรียนทุกคนที่มีสิทธิจะยอมรับบัตรแทนเงิน แต่นักเรียนโรงเรียนเอกชนจำนวนมากชอบที่จะใช้สิทธิ รับบัตรแทนเงิน ต้นทุนของรัฐจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนนักเรียนที่รับบัตรแทนเงินคูณกับมูลค่าของบัตร แทนเงิน สำหรับหลายประเทศที่สัดส่วนนักเรียนโรงเรียนเอกชนสูงกว่าร้อยละ 5 ต้นทุนนี้จะเป็น ต้นทุนที่ใหญ่มากเมื่อใช้โครงการบัตรแทนเงินทั่วประเทศ รายการที่สอง คือ ค่าเดินทาง ต้องมีบริการ

รับส่งนักเรียนไปกลับโรงเรียนเพื่อมั่นใจว่านักเรียนมีสิทธิเลือกโรงเรียนที่เรียนได้ในเชิงปฏิบัติ ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่นักเรียนสามารถเลือกโรงเรียนที่ตั้งอยู่นอกชุมชนได้

ต้นทุนรายการย่อยเพิ่มเติมที่ควรพิจารณาคือ 1) ค่าเก็บรวบรวมสถิติ และค่าติดตามตรวจสอบเพื่อมั่นใจว่านักเรียนที่มีสิทธิรับบัตรแทนเงินตามกฎหมายได้รับบัตรแทนเงินจริง และไม่มี การรับบัตรแทนเงินอย่างผิดกฎหมาย 2) ค่าเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับโรงเรียนต่างๆ ที่รับบัตรแทนเงิน 3) ค่าดำเนินการกรณีที่เงื่อนไขบัตรแทนเงินไม่ชัดเจน หรือเมื่อเกิดปัญหาระหว่างโรงเรียนหรือระหว่างนักเรียน

นอกจากนี้ ต้นทุนของแผนการแปรรูปควรรวมต้นทุนด้านการเผชิญกับการท้าทายจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูป ต้นทุนส่วนนี้จะเพิ่มมากขึ้นหากมีหลายกลุ่มที่ต่อต้านการแปรรูป เช่น ความล่าช้าของการนำโครงการการแปรรูปไปสู่การปฏิบัติ โครงการอาจถูกระงับหรือขัดขวางชั่วคราว โดยกลุ่มที่ไม่ต้องการให้โรงเรียนของพวกเขาแปรรูป ต้นทุนสุดท้ายได้แก่การปรับโครงสร้างระบบการศึกษา เช่น การทำสัญญาให้บริษัทเอกชนจัดบริการอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่โรงเรียน ซึ่งอาจต้องมีการปรับโครงสร้างของทรัพยากรภายในโรงเรียนเสียก่อน ตัวอย่างหนึ่งของปัญหาคือ เมื่อบริษัทเอกชนเข้าดำเนินการแล้วจะต้องรับผิดชอบพนักงานที่ทำงานอยู่ก่อนที่บริษัทเอกชนจะเข้ามาดำเนินการ แต่พนักงานเหล่านี้ทำงานอยู่ภายใต้สัญญาของสหภาพ บริษัทเอกชนเหล่านี้ย่อมต้องการเข้าควบคุมอย่างเต็มรูปแบบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการว่าจ้าง จำนวนพนักงาน และอัตราค่าจ้างพนักงาน

การแปรรูปอาจเปลี่ยนการไหลเวียนเงินทุนเข้าไปสู่รัฐบาลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในบางกรณี การแปรรูปหมายถึงการโอนทรัพย์สินจากหน่วยงานรัฐบาลไปยังบริษัทเอกชน ซึ่งในระยะสั้นนั้น การโอนดังกล่าวอาจทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม รายได้ดังกล่าวจะถูกหักโดยการที่รัฐบาลต้องให้การศึกษาฟรีสำหรับนักเรียนทั่วไปในเวลาต่อมา แต่ในท้ายที่สุดแล้ว การแปรรูปเป็นเพียงการแลกเปลี่ยนทรัพย์สินและไม่ได้ช่วยเพิ่มรายได้ของรัฐบาล นอกจากนี้ ภาระต้นทุนและรายได้ อาจแตกต่างกันไปในแต่ละระดับการศึกษา ตัวอย่างเช่น โครงการบัตรแทนเงินแบบทางเลือกที่ 1 จะต้องอาศัยการกระจายอำนาจมาก การไหลเวียนของเงินจึงกระจายไปยังระดับล่างของระบบการศึกษา

ประสิทธิภาพทางด้านศักยภาพของการแปรรูปขึ้นอยู่กับวิธีการนำนโยบายการแปรรูปไปสู่การปฏิบัติ ปัจจัยสำคัญ คือ วิธีการตั้งราคาเพื่อขายบริการ ดังนั้น สำหรับการปฏิรูปด้วยการเปิดเสรีการให้บริการด้านโรงเรียนนั้น ผู้วางแผนจำเป็นต้องตัดสินใจว่าต้องใช้เงินจำนวนเท่าไรเพื่อสนับสนุนผู้จัดบริการรายใหม่และอยู่บนเงื่อนไขใด ในสหรัฐอเมริกา การปฏิรูปโดยใช้รูปแบบโรงเรียนในระบบสัญญา นั้น โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวของนักเรียนซึ่งครอบคลุมต้นทุนการดำเนินการ และต้นทุนที่ไม่คงที่ โรงเรียนเหล่านี้ต้องหาเงินเพิ่มเติมสำหรับค่าใช้จ่ายในการลงทุนต่างๆ เงื่อนไขนี้

ทำให้โรงเรียนในระบบสัญญาามีข้อเสียเปรียบเชิงเศรษฐกิจ แต่ลดความเสี่ยงของภาครัฐในใช้การจ่ายเงินเพื่อการบริการการศึกษาในจำนวนซึ่งมากเกินไป วิธีการที่มีความเสี่ยงต่ำอีกวิธีหนึ่ง คือ การให้เครดิตภาษีตามค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา แต่เครดิตภาษีมีมูลค่าค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ ผู้วางแผนจำเป็นต้องตัดสินใจเรื่องระยะเวลาของสัญญา ในขณะที่โรงเรียนรัฐบาลไม่มีการกำหนดระยะเวลา โรงเรียนในระบบสัญญาจำนวนมากในสหรัฐอเมริกามีการกำหนดระยะเวลาในการทำสัญญาเป็นเวลา 3-5 ปี การกำหนดระยะเวลาของสัญญาช่วยลดความเสี่ยงสำหรับผู้วางแผน หากโรงเรียนเอกชนมีคุณภาพต่ำกว่าโรงเรียนรัฐบาลที่มีอยู่แล้ว ก็สามารถยกเลิกสัญญาได้ แต่ก็เป็น การเพิ่มความไม่แน่นอนให้แก่ผู้ให้บริการการศึกษาภาคเอกชน ความไม่แน่นอนนี้ถูกสะท้อนออกมาทางราคาของผู้ให้บริการภาคเอกชนเรียกจากผู้วางแผน ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้อีกประการหนึ่ง คือ อาจจะมีการผูกขาดด้านการบริการทางการศึกษาในภาคเอกชน หรืออาจเกิดการคอร์รัปชัน/การฮั้วกับภาคเอกชน

เมื่อตกลงจำนวนเงินที่จะต้องนำมาใช้เพื่อการแปรรูปแล้วต้องประกาศเงื่อนไข “สัญญาด้านสังคม (social contract)” ทั้งหมดด้วย ควรมีการกำหนดมูลค่าของการบริการอย่างละเอียดในกรณีของการศึกษานั้น โรงเรียนอาจถูกสังคมคาดหวังว่าจะแนบผลสอบของนักเรียนต้องเพิ่มขึ้น และต้องสอนทักษะทางสังคมให้นักเรียนด้วย ความคาดหวังเหล่านี้ต้องระบุไว้ในสัญญาโดยหลักการแล้ว หลักเกณฑ์ทางเศรษฐกิจที่นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจด้านการแปรรูปคือมูลค่าของผลประโยชน์โดยรวมทั้งหมดสำหรับผู้บริโภค ขณะเดียวกัน ก็มีการคาดหวังว่าผู้ให้บริการภาคเอกชนจะสามารถทำกำไรจากการเข้าสู่ตลาดการศึกษา แม้ว่าเรื่องการทำกำไรเหล่านี้จะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มชุมชนในท้องถิ่นก็ตาม อย่างน้อยก็บางส่วนก็เป็นแรงจูงใจที่จำเป็นสำหรับการริเริ่มโรงเรียนใหม่

ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการแปรรูปขึ้นอยู่กับว่ามีผู้ให้บริการใหม่จำนวนเท่าไร หรือโรงเรียนที่มีอยู่แต่เดิมจะขยายขอบเขตการให้บริการมากขึ้นจำนวนกี่แห่ง การแปรรูปจะเป็นไปได้ถ้ามีผู้ให้บริการการศึกษาภาคเอกชนรายใหม่ ผู้วางแผนการศึกษามีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้มีทางเลือกด้านการศึกษาใหม่ การตัดสินใจที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ จะอนุญาตให้โรงเรียนเอกชนที่มีรูปแบบศาสนาได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือไม่ ครอบครัวจำนวนมากส่งลูกเรียนในโรงเรียนที่จัดโดยองค์กรศาสนา อย่างน้อยในระดับประถมศึกษาหรือการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะต้องการการศึกษาที่สอดคล้องกับความเชื่อของพวกเขา แต่มีอีกเหตุผลหนึ่ง คือ องค์กรศาสนาสามารถช่วยสนับสนุนทรัพยากรให้กับโรงเรียนของตนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาได้ ดังนั้น โรงเรียนที่จัดโดยองค์กรศาสนาน่าจะสามารถเพิ่มศักยภาพได้มากที่สุดเมื่อมีการเปิดเสรีทางการศึกษา (แม้ว่าในประเทศชิลี โรงเรียนหวังกำไรที่ไม่เกี่ยวกับศาสนาเกิดขึ้นจำนวนมาก) แต่ผู้เสียภาษีจำนวนมากอาจไม่ต้องการให้เงินอุดหนุนโรงเรียนที่จัดโดยองค์กรศาสนา โดยเฉพาะโรงเรียนที่มีศาสนาแตกต่างจาก

ตน โดยทั่วไปแล้ว ยิ่งมีการเปิดกว้างให้การให้เงินอุดหนุนจากรัฐรวมถึงโรงเรียนที่จัดโดยองค์กรศาสนา บริษัทหวังกำไร กลุ่มครัว หรือกลุ่มผู้ปกครอง ก็ยิ่งมีความเป็นไปได้ที่จะมีจำนวนผู้บริการการศึกษาเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม การใช้กฎระเบียบใหม่เพื่ออนุญาตให้มีการก่อตั้งโรงเรียนใหม่โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐนั้นไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะมีการบริการการศึกษามากขึ้นเสมอไป การตอบสนองด้านอุปทานของโรงเรียนใหม่มีระดับค่อนข้างต่ำ ตัวอย่างเช่น การก่อสร้างโรงเรียนใหม่ใช้เวลาหลายปี อีกทั้งการก่อตั้งโรงเรียนใหม่ขึ้นในชุมชนขนาดเล็ก โดยเฉพาะในบริเวณชนบทหรือบริเวณที่การขนส่งมีคุณภาพต่ำอาจมีความเสี่ยง แม้ว่าในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องใช้สำหรับการก่อตั้งโรงเรียนเอกชนหรือสถาบันการศึกษาขนาดเล็กจะไม่ใช่ภาระมากเกินไปก็ตาม มีการคาดการณ์ว่าการตอบสนองด้านอุปทานในระยะสั้นจะช้ากว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การตอบสนองในระยะยาว นอกจากนี้ โรงเรียนเอกชนยังต้องยอมรับการแทรกแซงจากรัฐบาลหากโรงเรียนรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เช่น เรื่องหลักสูตร องค์กรประกอบของครู หรือการรับนักเรียน เป็นต้น หากต้องอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบปฏิบัติที่เพิ่มมากขึ้นจากรัฐบาล โรงเรียนเอกชนที่ไม่ยอมรับนักเรียนที่เข้าบัตรแทนเงินอาจมีจำนวนเพิ่มขึ้น ท้ายที่สุด การแปรรูปในเมืองอาจง่ายกว่าในบริเวณชนบท ผู้วางแผนจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยด้านอุปทานประกอบด้วย

หากการปฏิรูปด้วยการแปรรูปเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพได้จริง ภาครัฐบาลอาจสามารถลดภาษีแต่ยังสามารถรักษามาตรฐานการศึกษาไว้ได้ เป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้วางแผนที่จะต้องทำให้สาธารณชนมั่นใจว่าประโยชน์จากประสิทธิภาพจากการแปรรูปเกิดขึ้นได้จริง และการแปรรูปถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ที่รับภาระต้นทุนด้านการแปรรูปควรได้รับการชดเชย ถ้าผู้เสียภาษีเกรงว่าระบบการศึกษาที่ได้รับการแปรรูปทำให้ความเป็นเอกภาพทางสังคมลดลง พวกเขาอาจเรียกร้องให้ลดอัตราภาษีลงก็ได้ อีกทางเลือกหนึ่ง คือ รัฐบาลสามารถนำผลประโยชน์ที่เกิดจากประสิทธิภาพของการแปรรูปไปลงทุนเพื่อพัฒนามาตรฐานการศึกษาได้ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าจะเป็นไปได้มากกว่าคือ การที่ผู้มีวิชาชีพด้านการศึกษามองการแปรรูปว่าเป็นการที่ประชาชนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางด้านการศึกษา ซึ่งจะช่วยให้รัฐสามารถจัดบริการทางด้านการศึกษาให้นักเรียนได้ในจำนวนที่มากขึ้น ทั้งในโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชน ในท้ายที่สุดนี้ ผู้วางแผนอาจมองการแปรรูปการศึกษาบางส่วนว่าเป็นการลดความกดดันจากผู้ปกครอง แม้ว่ารัฐไม่มีเงินอุดหนุนก็ตาม แทนที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการแปรรูป ผู้วางแผนอาจสนับสนุนให้ผู้ปกครองจ่ายเงินเพื่อการศึกษาในส่วนที่เพิ่มเติมด้วยตนเอง

## นัยด้านกฎหมาย

การเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษามักจะมีนัยทางด้านกฎหมายด้วย และการปฏิรูปด้วยการแปรรูปก็ไม่ใช่ข้อยกเว้น มีประเด็นที่ควรตระหนัก 2 ประการในเชิงกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปด้วยการแปรรูป ประการแรก คือ การศึกษาภาคบังคับเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย และอีกประการหนึ่ง คือ ขอบเขตการเลือกโรงเรียนของผู้ปกครองก็ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเช่นกัน

โครงการการแปรรูปอาจอนุญาตให้ครอบครัวมีอิสระในการเลือกระบบการศึกษาที่เหมาะสมกับลูกได้มากขึ้น แต่ถ้าครอบครัวได้รับอนุญาตให้มีอิสระทางเลือกมากขึ้น พวกเขาอาจ “เลือก” ที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานก็ได้ ตัวอย่างเช่น ครอบครัวอาจให้ลูกทำงานอยู่ที่บ้าน หรือเลือกที่จะไม่ส่งลูกเข้าเรียน หรือส่งลูกไปเรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพต่ำมาก รัฐบาลจึงมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเพื่อมั่นใจว่าเด็กทุกคนเข้าเรียนในโรงเรียนเมื่ออายุครบตามที่กำหนดและต้องเรียนจบระดับการศึกษาที่กฎหมายบังคับ การบังคับใช้กฎหมายอาจรวมถึงการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของครอบครัว ซึ่งต้นทุนการติดตามตรวจสอบอาจสูง

การศึกษาบางประเภทอาจไม่มีระบุไว้ในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา เงินอุดหนุนของรัฐบาลสำหรับครอบครัวในการส่งลูกเข้าเรียนภาคบังคับไม่สามารถใช้ในโรงเรียนที่จัดโดยองค์กรศาสนาโดยทั่วไปได้ แต่กฎหมายนี้มีข้อยกเว้นบางประการ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2545 ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาประกาศว่าบัตรแทนเงินสามารถใช้ได้ในโรงเรียนที่จัดโดยองค์กรศาสนาในเมืองคลีฟแลนด์ เขตการศึกษาโอไฮโอ นอกจากนี้ ศาลสูงสุดประจำมลรัฐวิสคอนซินก็ยอมรับบัตรแทนเงินที่ใช้ในเมืองมิลวอกก็ มลรัฐวิสคอนซิน อย่างไรก็ตาม ในแต่ละกรณีก็มีการต่อสู้เป็นคดีความที่ยาวนานและมีค่าใช้จ่ายสูงเพื่อที่จะต่อสู้ให้นักเรียนสามารถใช้บัตรแทนเงินในโรงเรียนที่จัดโดยองค์กรศาสนาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ การตัดสินนี้ไม่สามารถใช้ได้ในทุกมลรัฐ

เป็นที่แน่นอนว่า ข้อควรตระหนักทางวลด้านกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปเหล่านี้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายของแต่ละประเทศ แต่เราสามารถลงสรุปทั่วไปบางอย่างได้ หลักทั่วไปข้อหนึ่ง คือ ข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายการศึกษาว่าด้วยโรงเรียนภาคบังคับ (compulsory schooling) และกฎหมายการศึกษาว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ (compulsory education) ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่ใช้กฎหมายการศึกษาว่าด้วยโรงเรียนภาคบังคับนั้น การศึกษาที่จัดโดยครอบครัวอาจถือว่าผิดกฎหมาย เพราะการศึกษาที่บ้าน (home schooling) อาจไม่ใช้การศึกษาในโรงเรียน (schooling) ตามกฎหมาย แม้ว่าจะเป็นการศึกษา (education) รูปแบบหนึ่งก็ตาม และเป็นเรื่องถูกกฎหมายในประเทศที่ใช้กฎหมายการศึกษาภาคบังคับ เพราะถือว่าเป็นการศึกษาอีกรูปแบบหนึ่ง การปฏิรูปด้วยการแปรรูปอาจมีกระทบผลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาหลายเรื่องจนทำให้ต้องมีการพิจารณาเนื้อหาสาระกฎหมายการศึกษาฉบับรองลงมาอย่างจริงจัง การทบทวนกฎหมายจึงเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากความกังวลด้านการเมืองที่มีต่อการแปรรูป ถ้าจะนำประสบการณ์ของ



สหรัฐอเมริกามาใช้เป็นแนวทางแล้วมี 2 ประเด็นที่สามารถนำพิจารณาได้ ประเด็นแรก ได้แก่ ความคลุมเครือของข้อกำหนด ประเด็นที่สอง ได้แก่ กลุ่มที่มีแรงจูงใจทางการเมือง ทั้งกลุ่มที่สนับสนุนการแปรรูปและกลุ่มที่คัดค้านการแปรรูป

## รายการแหล่งข้อมูลที่เสนอแนะ

หนังสือและเอกสารต่อไปนี้นำเสนอภาพรวมของการแปรรูปการศึกษา

พิสค์, อี.บี., แลด์, เฮช.เอฟ. 2543 *When schools compete: a cautionary tale*. Washington, DC: Brookings Institution

กิลล์, บี.พี., ทิมเพน, พี.เอ็ม., รอสส์, เค.อี., บราวเวอร์, ดี.เจ. 2544. *Rhetoric versus reality. What we know and what we need to know about vouchers and charter schools*. Santa Monica, CA: Rand.

ลีวิน, เฮช.เอ็ม. 2544. *Privatizing education. Can the market deliver freedom of choice, productive efficiency, equity and social cohesion?* Boulder, CO: Westview Press

แพททริโนส, เฮช.เอ็ม. 2543. "Market forces in education". In: *European Journal of Education*, 35, 62-80

เวสท์, อี.จี. 2540. "Education vouchers in principle and practice: A survey". In: *World Bank Research Observer*, 12, 83-103.

วิทท์, เจ. 2542. *The market approach to education*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

ผู้อ่านที่สนใจอาจต้องการศึกษาจากเว็บไซต์ที่นำเสนอผลการวิจัยและการประเมินผลการแปรรูปการศึกษา ทั้งนี้ ศูนย์การศึกษาการแปรรูปการศึกษาแห่งชาติ (The National Center for the Study of Privatization in Education) ที่ Teacher College มหาวิทยาลัยโคลัมเบีย ([www.ncspe.org](http://www.ncspe.org)) เป็นศูนย์การวิจัยที่ไม่สังกัดกลุ่มใดๆ ศูนย์นี้มุ่งศึกษาเรื่องการแปรรูปการศึกษา เว็บไซต์ดังกล่าวมีรายงานผลการวิจัย การประเมินผล และข่าวสารเรื่องการแปรรูป นอกจากนี้ ยังมี การเชื่อมต่อไปยังเว็บไซต์อื่นๆ ที่เกี่ยวกับการแปรรูปการศึกษา อย่างไรก็ตาม ผู้อ่านควรระวังว่าเว็บไซต์หลายเว็บไซต์มีจุดยืนของตน ซึ่งอาจจะจัดทำเพื่อสนับสนุน หรือเพื่อต่อต้านการแปรรูป ดังนั้น หลักฐานจากการปฏิบัติจริงที่นำมาเปิดเผยอาจแสดงเพียงด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น

## รายการอ้างอิง

- Angrist, J.D.; Bettinger, E.; Bloom, E.; Kremer, M. 2001. "Vouchers for private schooling in Colombia: evidence from a randomized experiment". In: *American Economic Review*, 92, 1535-1558.
- Bauman, K.J. 2002. Home-schooling in the United States: trends and characteristics. *Education Policy Analysis Archives*, 10(26). [www.epaa.org](http://www.epaa.org).
- Belfield, C.R.; Levin, H.M. 2002. "The effects of competition on educational outcomes: a review of the United States evidence". In: *Review of Educational Research*, 27, 279-341.
- Bishop, J.H. 1996. "Incentives to study and the organization of secondary instruction". In: Becker, W.E. and Baumol, W.J. (Eds.), *Assessing educational practices. The contribution of economics*. London: Russell Sage.
- Bradly, S.; Johnes, G.; Millington, J. 2001. "The effect of competition on the efficiency of secondary schools in England". In: *European Journal of Operational Research*, 135, 545-568.
- Bray, M. 1999. *The shadow education system: private tutoring and its implications for planners*. Paris: IIEP-UNESCO.
- Bullock, A.D.; Thomas, H.R. 1997. *Schools at the centre: A study of decentralization*. London Rout ledge.
- Campbell, D.E. 2001. "Making democratic education work". In: Peterson, P.E. and Campbell, D.E.(Eds.), *Charters, vouchers and American education*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Carnoy, M. 1997. "Is privatization through vouchers really the answer?" In: *World Bank Research Observer*, 12, 105-116.
- Chapman, B. 1997. "Conceptual issues and the Australian experience with income contingent charges for higher education". In: *Economic Journal*, 107, 738-751.

- Chubb, J.; Moe, T.M. 1988. *Vouchers, markets and American's schools*.  
Washington, DC: Brookings Institution.
- Filer, R.K.; Muenich, D. 2000. Responses of private and public schools to voucher funding: the Czech and Hungarian experience. Hunter College: working paper.
- Fiske, E.B.; Ladd, H.F. 2000. *When schools compete: a cautionary tale*.  
Washington, DC: Brookings Institution.
- Friedman, M. 1993. "Public schools: make them private". In: *Education Economics*, 1, 32-44.
- Gill, B.P.; Timpane, P.M.; Ross, K.E.; Brewer, D.J. 2001. *Rhetoric versus reality. What we know and what we need to know about vouchers and charter schools*. Santa Monica, CA: Rand.
- Godwin, R.K.; Kemerer, F.R. 2002. *School choice trade-offs*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Gorard, S.; Taylor, C.; Fitz, J. 2002. "Does school choice lead to 'spirals of decline'?" In: *Journal of Education policy*, 17, 367-384.
- Hanushek, E.A. 1998. "Conclusions and controversies about the effectiveness of schools". In: *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 4, 1-22.
- Henig, J.; Sugarman, S. 1999. "The nature and extent of school choice". In: Sugarman, S.D. and Kemerer, F.R. *School choice and social controversy: Politics, policy and law*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Howell, W.G.; Peterson, P.E. 2002. *The education gap. Vouchers and urban schools*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Hoxby, C.M. 2000. "Does competition among public schools benefit students and taxpayers?" In: *American Economic Review*, 90, 1209-1238.
- James, E. 1987. "The public/private division of responsibility for education: an international comparison". In: James, T.; Levin, H.M. (Eds.), *Comparing public and private schools*. New York: Falmer Press.

- Jimenez, E.; Lockheed, M.E.; Paquep, V.1991. "The relative efficiency of private and public schools in developing countries". In: *World Bank Research Observer*, 6, 205-218.
- Johnstone, D.B.; Shroff-Mehta, P.2000. *Higher education finance and accessibility: An international comparative examination of tuition and financial assistance policies*. New York: University at Buffalo, Center for Comparative and Global Studies in Education.
- Levin, H.M.1992. "Market approaches to education: vouchers and school choice". In: *Economic of Education Review*, 11, 279-286.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Educational vouchers: effectiveness, choice and costs". In: *Journal of Policy Analysis and Management*, 17, 373-392.
- \_\_\_\_\_. 2001. Privatizing education. *Can the market deliver freedom of choice, productive efficiency, equity and social cohesion?* Boulder, CO: Westview Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. "A Comprehensive framework for evaluating educational vouchers". In: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24, 159-174.
- \_\_\_\_\_. Driver, C. 1997. "Costs of an educational voucher system". In: *Education Economics*, 5, 303-311.
- Levin, J.D. 2002. *Essays in the economics of education*. Tinbergen Institute research series. Amsterdam: Tinbergen Institute.
- McEwan, P.J. 2001. "The effectiveness of public, Catholic, and nonreligious private schools in Chile's voucher system". In: *Education Economics*, 9, 103-128.
- Moe, T.M. 2001. *Schools, Vouchers and the American public*. Washington, DC: Brookings Press.
- Murphy, J. 1996. *The privatization of schooling: Problems and possibilities*. Thousand Oaks, CA: Corwin.
- Patrinos, H.M. 2000. "Market forces in education". In: *European Journal of Education*, 35, 62-80.
- \_\_\_\_\_. 2002. Private education provision and public finance: the Netherlands as a possible model. Occasional Paper No.59, National Center for the Study of Privatization in Education. [www.ncspe.org](http://www.ncspe.org).
- Peterson, P.E.; Hassel, B.C. (Eds.). 1998. *Learning from school choice*. Washington, DC: Brookings Institution.

- Rauch, J.E.; Evans, P.B.2000. "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries ". In: *Journal of Public Economics*, 75, 49-71.
- Rouse, C.E. 1998. "Private school vouchers and student achievement: an evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program". In: *Quarterly Journal of Economics*, CXIII, 553-602.
- Sander, W.2001. The effects of Catholic schools on religiosity, education, and competition. Working Paper. National Center for the Study of Privatization in Education. [www.ncspe.org](http://www.ncspe.org).
- Sawhill, I.V.; Smith, S.L. 1999. "Vouchers for elementary and secondary education". In: Steuerle, C.E.; Ooms, V.D.; Peterson, G.E.; Reischauer, R.D. (Eds.), *Vouchers and the provision of public services*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Shleifer, A.; Vishny, R.W. 1998. *The grabbing hand. Government pathologies and their cures*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Teske, P.; Schneider, M. 2001. "What research can tell policymakers about school choice". In: *Journal of Policy Analysis and Management*, 20, 609-631.
- Tsang, M.2002. "Comparing the costs of public and private schools in developing countries". In: Levin, H.M. and McEwan, P.J, *Cost-effectiveness and educational policy*. Larchmont, NY: Eye on Education.
- Walford, G.2000. *Funding for private schools in England and the Netherlands. Can the piper call the tune?* New York: National Center for Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.
- Weiler, H.N. 2001. State and markets: Competing paradigms for the reform of higher education in Europe. Occasional paper. New York: National Center for Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.
- West, E.G. 1997. "Education vouchers in principle and practice: a survey". In: *World Bank Research Observer*, 12, 83-103.
- Witte, J. 1999. *The market approach to education*. Princeton: Princeton University Press.
- Xu,Z. 2002. "An overview of private education development in modern China". In: *Education Policy Analysis Archives*, 10 (47). Retrieved 3 February from: <http://epaa.asu.edu/epaa/v10n47/>

## คณะบรรณาธิการ

ประธาน	กุนมัน เฮอร์เนส ผู้อำนวยการสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการวางแผนด้านการศึกษา
บรรณาธิการทั่วไป	ฟรองซัวร์ เซลลอสต์ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการวางแผนด้านการศึกษา  ที เนวิลล์ พอสเทิลเวท (ศาสตราจารย์เกียรติคุณ) มหาวิทยาลัยฮัมบูร์ก ประเทศเยอรมันนี
บรรณาธิการร่วม	ฌอง เคลา อีเซย์ มหาวิทยาลัยบัวร์มองค์ ประเทศฝรั่งเศส  เคลาดิโอ เดอ มูรา คาสโตร ผู้ให้คำปรึกษาระดับนานาชาติ ประเทศบราซิล  เคนเนธ เอส รอสส์ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการวางแผนด้านการศึกษา ประเทศฝรั่งเศส  ริชาร์ด แชก ผู้ให้คำปรึกษาระดับนานาชาติ ประเทศฝรั่งเศส  โรซ่า มาเรีย ตอร์เรส ผู้ให้คำปรึกษาระดับนานาชาติ ประเทศอาเจนติน่า

หน่วยงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสวีเดน (Swedish International Development Cooperation: SIDA) ให้การสนับสนุนเพื่อการพิมพ์เผยแพร่

ตีพิมพ์ในปี 2545 โดยองค์การสหประชาชาติ  
องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม  
7 เพลส เดอ ฟอนตินอย, เอฟ 75352 ปารีส 07 เอสพี  
พิมพ์โดยบริษัท มาร์โค กราฟิโก เอส แอล  
เรียงพิมพ์: ลินด โปรดักชั่น  
ออกแบบหน้าปกโดยปีแอร์ ฟินอร์

หมายเลข ISBN 92-803-1239-1

ลิขสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมาย องค์การยูเนสโก 2545



## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

ดร. อรุณ จันทวานิช	เลขาธิการสภาการศึกษา
ดร. สิริพร บุญญานันต์	รองเลขาธิการสภาการศึกษา
ดร. สุทธิศรี วงษ์สมาน	ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษา

### ผู้ตรวจพิจารณาการแปลและเรียบเรียง

ดร. ประภาพรพรณ ไชยวงษ์	หัวหน้ากลุ่มนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการศึกษา
------------------------	---

### ผู้แปลและเรียบเรียง

นาย พิสุทธิ ยงค์กมล
ดร. ประภิน วีระศิลป์

### บรรณาธิการ

ดร. ประภิน วีระศิลป์
นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์

### ผู้พิมพ์ต้นฉบับ

นางสาวกรกมล เรืองเดช
----------------------

### ผู้ประสานการจัดพิมพ์

นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์
-----------------------

### หน่วยงานที่รับผิดชอบ

กลุ่มนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการศึกษา
สำนักนโยบายและแผนการศึกษา
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา