

การกระจายอำนาจ ทางการศึกษา

การเมืองและฉันทานุมัติ

เอ็ดเวิร์ด บี. ฟิสก์



สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษานานาชาติ

สำนักงานกวีรัฐมนตรี

การกระจายอำนาจทางการศึกษา

การเมืองและฉันทานุมัติ

เอ็ดเวิร์ด บี. ฟิสก์

Decentralization of Education

Politics and Consensus

Edward B. Fiske

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรี

จัดแปลและพิมพ์เผยแพร่โดยได้รับอนุญาตจากธนาคารโลก

371.01 ฟิสค์, เอ็ดเวิร์ด บี.

พ452ก การกระจายอำนาจทางการศึกษา : การเมืองและฉันทานุมัติ =
Decentralization of Education : Politics and Consensus /
เอ็ดเวิร์ด บี. ฟิสค์ ; ภัทรนันท์ พัฒนิยะ, แปล, __ กรุงเทพฯ ; บริษัท
ที.พี.พรินท์ จำกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,
2542.

82 หน้า

ISBN 974 - 8086 - 48 -8

1. การบริหารการศึกษา. 2. การกระจายอำนาจทางการศึกษา.
3. ภัทรนันท์ พัฒนิยะ. 4. ชื่อเรื่อง.

การกระจายอำนาจทางการศึกษา : การเมืองและฉันทานุมัติ

แปลและเรียบเรียงจากเอกสารเผยแพร่ในระบบอินเทอร์เน็ตของธนาคารโลก

เรื่อง **Decentralization of Education : Politics and Consensus**

โดย **Edward B. Fiske**

Web Site : http://www.worldbank.org/html/extdr/educ/edu_eram/deced-go.htm

พิมพ์ครั้งที่ 2 พฤษภาคม 2542

จำนวน 2,000 เล่ม

จัดพิมพ์เผยแพร่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ถ.สุโขทัย กรุงเทพฯ 10300

พิมพ์ที่ บริษัท ที.พี. พรินท์ จำกัด

Decentralization of Education : *Politics and Consensus*
Copyright © 1996 by

The International Bank of Reconstruction and Development/The World Bank

การกระจายอำนาจทางการศึกษา : การเมืองและฉันทานุมัติ

สงวนลิขสิทธิ์ © 2542 โดย

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการฟื้นฟูและการพัฒนา/ธนาคารโลก

Decentralization of Education : Politics and Consensus

Copyright © 1999 by

The International Bank of Reconstruction and Development/The World Bank

หนังสือเล่มนี้เดิมจัดพิมพ์โดยธนาคารโลกเป็นภาษาอังกฤษ ใน พ.ศ. 2539 โดยใช้ชื่อว่า *Decentralization of Education : Politics and Consensus* ฉบับภาษาไทยนี้ธนาคารโลกไม่ได้จัดแปลอย่างเป็นทางการ ธนาคารโลกไม่รับรองความถูกต้องของหนังสือแปลฉบับนี้ และไม่รับผิดชอบผลที่ตามมาจากการแปลความหรือการนำไปใช้ด้วยประการใดๆ ทั้งสิ้น

This work was originally published by the World Bank in English as *Decentralization of Education : Politics and Consensus* in 1996. This Thai language edition is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the Licensed Work and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

ข้อค้นพบ การแปลความ และการสรุปผลในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้เขียนทั้งสิ้น และไม่ควรถูกอ้างถึง ธนาคารโลก หน่วยงานสมทบ หรือ คณะกรรมการบริหาร หรือ ประเทศที่บุคคลเหล่านั้นเป็นตัวแทนแต่อย่างใดทั้งสิ้น

The findings, interpretations and conclusions expressed in this study are entirely those of the author and should not be attributed in any manner to the World Bank, to its affiliated organizations or to members of its Board of Executive Directors or the countries they represent.

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289 ได้บัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ จะนำไปสู่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งจะทำให้การศึกษามีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทในด้านการศึกษาอบรมจะส่งผลให้การปกครองระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ยิ่งขึ้น

เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาหลักการแล้วเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2541 ในระหว่างนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้เตรียมการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น

หนังสือเรื่อง “การกระจายอำนาจทางการศึกษา : การเมืองและฉันทานุมัติ” นี้ แปลและเรียบเรียงมาจากรายงานของธนาคารโลกเรื่อง Decentralization of Education : Politics and Consensus ซึ่งเขียนโดย Edward Fiske หนังสือเล่มนี้เป็นการอภิปรายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เกิดขึ้นทั่วโลก เพื่อช่วยเหลือผู้วางนโยบายทางการศึกษาและการเมือง รวมทั้งผู้ที่ต้องดำเนินงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาเห็นว่า รายงานเรื่อง “การกระจายอำนาจทางการศึกษา : การเมืองและฉันทานุมัติ” นี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศไทย จึงได้ขอ

อนุญาตจากธนาคารโลก เพื่อแปลและจัดพิมพ์เผยแพร่ โดยได้มอบหมายให้นางสาวภัทรนันท์
พัศมิยะ เป็นผู้แปลและได้รับความกรุณาจากศาสตราจารย์ดร.พจน์ สะเพียรชัย ที่ปรึกษา
พิเศษของสำนักงานฯ เป็นผู้อ่านและเรียบเรียงให้ ซึ่งสำนักงานฯ ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งไว้ที่นี้

(ดร.รุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สารบัญ

คำนำของธนาคารโลก	7
กิตติกรรมประกาศ	10
บทที่ 1 เรื่องราวของการกระจายอำนาจในประเทศโคลัมเบีย	11
บทที่ 2 มิติทางการเมืองของการกระจายอำนาจ	16
การเมืองและการกระจายอำนาจ	19
ชนิดของการกระจายอำนาจ	20
เรื่องของดุลยภาพ	23
บทที่ 3 ทำไมจึงต้องกระจายอำนาจ	25
การเผชิญกับปัญหาของภูมิภาคในสเปน	26
การส่งเสริมการปกครองตนเองในบราซิล	28
การยุบเลิกหน่วยงานตัวกลางในนิวซีแลนด์	29
การจ่ายเงินครูให้ตรงเวลาในเม็กซิโก	31
แนวคิดสังคมนิยมในซิมบับเว	33
ปัญหางบประมาณในอาร์เจนตินา	34
อุดมการณ์ปล่อยเสรีในชิลี	35
การส่งเสริมประชาธิปไตยในอินเดีย	36
เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในเวเนซุเอลา	38
บทที่ 4 ผลกระทบของการกระจายอำนาจ	40
การพัฒนาการศึกษา	40
ประสิทธิภาพในด้านการบริหาร	41
ประสิทธิภาพในด้านการเงิน	42
วัตถุประสงค์ทางการเมือง	43
ผลกระทบต่อความเสมอภาค	44
ข้อสรุปบางประการ	46
บทที่ 5 ความสำคัญของจรรยาบรรณ	49
บทที่ 6 การสร้างจรรยาบรรณ	54
เอกสารอ้างอิง	57

คำนำ ของ ธนาคารโลก

การกระจายอำนาจการศึกษาเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกอย่างแท้จริง ประเทศใหญ่ๆ อย่างอินเดียหรือประเทศเล็ก ๆ อย่างบูกินาฟาโซต่างก็ดำเนินการเรื่องนี้ การกระจายอำนาจได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลประชาธิปไตยในออสเตรเลียและสเปน และจากรัฐบาลเผด็จการทหารในอาร์เจนตินา และเกิดขึ้นในหลายรูปแบบตั้งแต่คณะกรรมการโรงเรียนที่ได้รับเลือกตั้ง จากชุมชน เช่นในซีกาโก ไปจนถึงกลุ่มโรงเรียนในเขมร หรือระบบคูปองในชิลี

การกระจายอำนาจซึ่งเป็นเรื่องน่าตื่นใจไปทั่วโลกนี้ มีที่มาหลากหลาย ผู้นำด้านธุรกิจพบว่าระบบราชการที่ใหญ่โตเทอะทะและรวมศูนย์อำนาจนั้นมีข้อจำกัดมากมายเมื่อต้องรับมือกับสถานการณ์ทางการตลาดที่แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและปัญหามากมายในหลายประเทศที่ใช้ระบบสังคมนิยม ทำให้ผู้คนสิ้นคลอนศรัทธาต่อรัฐบาลรวมศูนย์อำนาจ และยังเพิ่มความกดดันให้รัฐเหล่านั้นต้องเปลี่ยนเป็นระบบประชาธิปไตย การถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลกในปลายทศวรรษที่ 1980 และต้นทศวรรษที่ 1990 ทำให้ต้องพุ่งความสนใจมาที่บทบาทอันสำคัญยิ่งของการศึกษาในการสร้างเศรษฐกิจที่มั่นคง ประสบการณ์ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าระบบการศึกษาหลายแห่งที่ใช้การรวมศูนย์นั้นทำงานไม่ได้ผลเลย การอภิปรายระดับโลกในเรื่องบทบาทที่เหมาะสมของรัฐ ยิ่งทำให้ต้องหันมาเน้นเรื่องแนวคิดระบบตลาดเสรี การแข่งขัน และแม้กระทั่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกันมากขึ้น

การกระจายอำนาจการศึกษาเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ซึ่งสามารถส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงต่อวิธีการจัดการระบบการศึกษา อันรวมถึงการวางนโยบาย วิธีการสร้างรายได้ การใช้เงินงบประมาณ การฝึกอบรมครู การวางหลักสูตร และการบริหารโรงเรียนในท้องถิ่น สิ่งที่มาพร้อมกับเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ก็คือการเปลี่ยนค่านิยมที่เป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาสำหรับมวลชน คือ ค่านิยมในเรื่องสัมพันธภาพระหว่างโรงเรียนกับนักเรียนและผู้ปกครอง สัมพันธภาพระหว่างชุมชนกับรัฐบาล และที่สำคัญคือ ความหมายและวัตถุประสงค์ของการศึกษาสำหรับมวลชนนั่นเอง

การกระจายอำนาจการศึกษายังเป็นกระบวนการที่มีนัยทางการเมืองสูงมาก ตามคำจำกัดความนั้น การกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจขนาดใหญ่ หรืออย่างน้อยก็เป็นความคิดที่จะถ่ายโอนอำนาจ อันจะกระทบต่ออิทธิพลและความเป็นอยู่ของกลุ่มสำคัญๆ อย่างเช่นครูและสหภาพครู การศึกษามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือสำหรับขยายอิทธิพลทางการเมืองและดำเนินการตามโครงการและวัตถุประสงค์ของผู้ที่กำลังอยู่ในอำนาจ โครงการการกระจายอำนาจการศึกษาจะสำเร็จหรือล้มเหลวจึงอยู่ที่ทางการเมืองมากกว่าตัวเนื้อหาของโครงการเอง

หนังสือเล่มนี้เขียนขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้วางนโยบายทางการศึกษาและการเมือง ตลอดจนผู้ที่ต้องดำเนินการเรื่องนี้ในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้ง ผู้ให้เงินช่วยเหลือ (donors) องค์การเอกชน และคนนอกวงการการศึกษาที่กำลังหาทางช่วยเหลือให้ประเทศเหล่านั้นบรรลุเป้าหมาย “การศึกษาสำหรับทุกคน” ได้ วัตถุประสงค์ของหนังสือเล่มนี้คือการชี้ให้เห็นถึงมิติทางการเมืองของการกระจายอำนาจ และเน้นให้เห็นความอ่อนไหวของมติดังกล่าว แม้โครงการการกระจายอำนาจจะแตกต่างกันมากในแต่ละประเทศ แต่จะมีแนวทางหลักที่เหมือนกัน อยู่ และที่เหนือสิ่งอื่นใด ก็คือ ในทุกสถานการณ์ต้องมีการตั้งคำถามต่อประเด็นพื้นฐานทั้งหลายให้ครบถ้วน

หนังสือเล่มนี้ครอบคลุมถึงหัวข้อและประเด็นต่อไปนี้

- กรณีศึกษาของการกระจายอำนาจการศึกษา บทแรกจะเล่าว่าประเทศโคลัมเบีย ได้ดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษาของตนอย่างไร และจากนั้นก็ปรับเปลี่ยนนโยบายนี้หลังจากเวลาผ่านไปกว่าสองทศวรรษ ประสบการณ์ของโคลัมเบีย แสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นกิจการที่ซับซ้อน และหนทางจากแนวคิดไปสู่การปฏิบัตินั้นไม่ใช่ทางสายตรงเลยแม้แต่นิดเดียว
- ด้วยเหตุใดการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องทางการเมือง การเข้าใจพลวัตทางการเมืองในการกระจายอำนาจเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้โครงการการกระจายอำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ไม่ว่าโครงการใด
- ทำไมประเทศต่างๆ จึงพากันกระจายอำนาจ ผู้นำประเทศอาจมีเหตุผลนานัปการที่จะกระจายอำนาจ แต่เหตุผลส่วนใหญ่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษามากนัก บทที่ 3 จะเล่าถึง 9 ประเทศที่กระจายอำนาจ โดยมีเหตุผลแตกต่างกัน 9 ประการ

- การกระจายอำนาจทำให้ได้อะไร บทที่ 4 เป็นการสำรวจอย่างย่อๆ ว่าเรารู้อะไรบ้างเกี่ยวกับผลกระทบของการกระจายอำนาจการศึกษาต่อการเรียนรู้ ต่อประสิทธิภาพของการบริหาร ต่องบประมาณของโรงเรียน และต่อความเสมอภาค ข้อเสนอประการหนึ่งคือ การกระจายอำนาจการศึกษาเองโดยตัวของมันเองนั้นไม่ใช่การแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด มันอาจเป็นเพียงความสำเร็จทางการเมือง แต่ไม่ได้ช่วยให้การเรียนและการสอนดีขึ้นแต่อย่างใด และยิ่งอาจเกิดผลข้างเคียงที่ไม่พึงปรารถนาอีกด้วย อาทิ ยิ่งทำให้ช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยขยายกว้างขึ้น การกระจายอำนาจการศึกษาเป็นสิ่งที่จำเป็น แต่ไม่ได้เป็นเงื่อนไขเพียงพอที่จะทำให้เกิดการพัฒนาการเรียนการสอนได้
- ความสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาล ถ้าจะให้การกระจายอำนาจการศึกษาส่งผลทางบวกต่อการศึกษาโดยไม่ไปซ้ำเติมปัญหาความไม่เสมอภาค ก็จะต้องนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาเข้าร่วมในกระบวนการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ บทที่ 5 จะกล่าวถึงปัญหาและสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้ซึ่งเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการสร้างธรรมาภิบาล
- จะสร้างธรรมาภิบาลได้อย่างไร มีเพียงไม่กี่ประเทศที่พยายามสร้างธรรมาภิบาลจากมวลชนในการกระจายอำนาจการศึกษา ประสบการณ์ของประเทศที่ทำสำเร็จจึงเป็นบทเรียนที่เป็นประโยชน์ ซึ่งเป็นหัวข้อที่บทสุดท้ายจะกล่าวถึง

กิตติกรรมประกาศ

หนังสือเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามของกลุ่มการศึกษาในฝ่ายพัฒนา มนุษย์ของธนาคารโลก ที่ศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในระบบการศึกษา โดยได้เสนอภาพรวมของประสบการณ์และการปฏิบัติที่ดีที่สุด หนังสือเล่มนี้เขียนขึ้นโดยมีมาร์ เลน ล็อคฮีด (Marlaine Lockheed) ช่วยให้การแนะนำและดูแลโดยตรง และมีมาริส โอรูค (Maris O'Rourke) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาอาวุโสทางการศึกษาช่วยให้คำแนะนำทั่วไป หนังสือเล่มนี้ได้อาศัยประโยชน์จากการปรึกษากับสมาชิกคนอื่นๆ ในทีมงานที่กำลังทำงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ราชาอิสวาร์ โบวอน (Rajayswar Bhowon) โรบบ์ คูเปอร์ (Robb Cooper) แคธี เกย์นอร์ (Cathy Gaynor) อีลูนด์ ชวิทเซอร์ (Eluned Schweitzer) และ แคโรลีน วินเทอร์ (Carolyn Winter) และเจ้าหน้าที่ในแผนก ซึ่งมี นิโคลัส เบอร์เนท (Nicholas Burnett) ทอม ไอส์มอน (Tom Eisemon) บรูโน ลาปอร์ต (Bruno Laporte) โลริท ฮอล์ม-นีลเซน (Lauritz Holm-Nielsen) แฮร์รี ปาตริโนส (Harry Patrinos) ซแวร์รี ซีเกอร์ดสัน (Sverrir Sigurdsson) และ จี-เปง ตัน (Jee-Peng Tan) ผู้ที่ตรวจแก้ไข คือคณะที่ปรึกษาของโครงการการกระจายอำนาจการศึกษาของธนาคาร ซึ่งมี อัลเบอาร์ท ไอม์ (Albert Aime) ซู เบอริแมน (Sue Berryman) ฮานส์ บินสวานเกอร์ (Hans Binswanger) อลิซาเบท คิง (Elizabeth King) ซิงไก มุตุมบูกา (Dzingai Mutumbuka) ฮวน ปราวดา (Juan Prawda) และ อัลซีโอนี ซาลิบา (Alcyone Saliba) และยังมี กุสตาโว อริกา (Gustavo Arica) ฮาลซี บีเมอร์ (Halsey Beemer) โจ บรอสเซนฮาน (Jo Brosenhan) ทิม แคมป์เบล (Tim Campbell) เดวิด แชปแมน (David Chapman) เดนนิส รอนดีเนลลี (Dennis Rondinelli) มานูเอล เวรา (Manuel Vera) และ โดนัลด์ วิงก์เลอร์ (Donald Winkler) ให้คำแนะนำและสละเวลาให้ หนังสือฉบับต้นร่างได้นำไปเสนอในการประชุมประจำปีของสมาคมการศึกษานานาชาติและเปรียบเทียบ (Comparative and International Education Society) เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 1996 มาร์โก เฮอร์เบ็ค (Margot Verbeeck) ช่วยพิมพ์งานให้ และบริษัท American Writing Corporation ช่วยตรวจแก้และวางรูปเล่ม

บทที่ 1

เรื่องราวของการกระจายอำนาจ ในประเทศโคลัมเบีย

เรื่องราวของการกระจายอำนาจในประเทศโคลัมเบียสะท้อนให้เห็นถึงประสบการณ์ของอีกหลายประเทศ ไม่เพียงแต่ในละตินอเมริกา แต่ในแอฟริกา เอเชีย และที่อื่นๆ เรื่องนี้เป็นตัวอย่างที่ดีเยี่ยมสำหรับประเทศที่ผู้นำเห็นการกระจายอำนาจการศึกษาเป็นหนทางบรรลุเป้าหมายทางการเมือง ซึ่งในกรณีนี้คือความมั่นคงและสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลกลาง และเป็นตัวอย่างของกรณีที่มีผลกระทบทางการศึกษาทั้งทางบวกและทางลบ โคลัมเบียยังเป็นตัวอย่างของประเทศที่ผู้นำดำเนินการเรื่องกระจายอำนาจไปโดยไม่ให้ความสนใจกับฉันทานุมัติและการสนับสนุนจากมวลชนและผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงรวมทั้งครู

ในปลายทศวรรษที่ 1980 โคลัมเบียเป็นประเทศที่เกือบจะล่มทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม อิทธิพลมืดของกลุ่มนักค้ายาเสพติดแฝงอยู่ทุกหนทุกแห่ง นักบงการมกองโจรที่ไล่ล่าผู้ก่อการร้ายทั้งฝ่ายซ้ายฝ่ายขวาปรากฏตัวทั่วหัวระแหง การลอบสังหารนักการเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจ นักหนังสือพิมพ์ และแม้กระทั่งอาจารย์มหาวิทยาลัยและครูใหญ่ เกิดขึ้นบ่อยแทบจะเป็นเรื่องประจำวัน ผู้นำทางการเมืองทราบดีว่าจำเป็นต้องทำอะไรสักอย่างเพื่อสร้างความมั่นคงและระเบียบกลับคืนมาสู่ประเทศชาติที่มีประชากรถึง 30 ล้านแต่เต็มไปด้วยความรุนแรง ก้าวแรกก็คือต้องกอบกู้ความน่าเชื่อถือให้รัฐบาลเองเสียก่อน

วิถีทางที่โคลัมเบียเลือกก็คือ ถ้ายอนอำนาจกันขนานใหญ่จากรัฐบาลกลางซึ่งใช้กำลังเป็นหลักควบคุมกระบวนการทางการเมือง ไปสู่สถาบันต่างๆ ที่อยู่รอบนอก ไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ และอื่นๆ รัฐบาลเห็นว่าทำให้ประชาชนธรรมดาเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการบริหารสถาบันต่างๆ ของรัฐ จะสามารถสร้างความชอบธรรมให้สถาบันเหล่านั้นได้อีกครั้ง

ก้าวแรกของการกระจายอำนาจเริ่มในปี 1985 ด้วยการยินยอมให้ประชาชนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในเทศบาลที่มีจำนวน 1,024 แห่ง และต่อมาอีกไม่นานก็ได้เลือกตั้งผู้ว่าการรัฐจำนวน 33 คนด้วย ในปี 1989 รัฐสภาผ่านกฎหมายซึ่งกำหนดให้เทศบาลมีบทบาท

มากขึ้นในการจัดบริการพื้นฐาน เช่น การศึกษาและการสาธารณสุข ในปี 1990 เมื่อประธานาธิบดีเซซาร์ กาวีเรีย (Cesar Gaviria) เข้ารับหน้าที่ ได้ประกาศใช้โครงการปฏิรูปเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีการลดกฎระเบียบจากส่วนกลางในด้านการค้าและการเงิน และส่งเสริมให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการที่เกี่ยวกับการบริการ เช่น ถนนและไฟฟ้า ความพยายามต่างๆ เหล่านี้มาถึงจุดสูงสุดในปี 1991 โดยมีร่างรัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งช่วยจัดระเบียบให้กับการเปลี่ยนแปลงเล็กๆ น้อยๆ ที่ได้ริเริ่มกันมาก่อนหน้านั้นแล้ว และนำมาตรการอื่นๆ มาใช้เพื่อส่งเสริมความคิดและกระบวนการประชาธิปไตย วัตถุประสงค์หลักของการพยายามกระจายอำนาจก็คือพยายามทำลายสิ่งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบคนาธิปไตย” (Hanson 1995b, 103) ที่ทำให้โคลัมเบียต้องถูกควบคุมโดยกลุ่มบุคคลระดับสูงในพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นพรรคอนุรักษ์นิยมหรือเสรีนิยม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์เช่นนิกายโรมันแคธอลิก

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นองค์ประกอบสำคัญในยุทธศาสตร์การตั้งประเทศโคลัมเบียให้หลุดพ้นปากอ่าวของความสับสนวุ่นวาย การศึกษาเคยถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างแน่นหนาเช่นเดียวกับสถาบันทางสังคมที่สำคัญอื่นๆ กระทรวงศึกษาธิการในกรุงโบโกต้าเมืองหลวงเป็นผู้ควบคุมงบประมาณสำหรับการศึกษา และเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องสำคัญเช่นหลักสูตร ตำราเรียน และเรื่องต่างๆ ที่เป็นนโยบายการศึกษาสำคัญทุกเรื่อง ครุฑนั้นเป็นลูกจ้างของรัฐบาลกลาง เงินเดือนครูเป็นเรื่องที่ต้องเจรจาในระดับชาติ

แต่ก็น่าแปลกที่การควบคุมอย่างแน่นหนานี้เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อ 20 ปีก่อนนี้เอง และถูกนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาการใช้อำนาจไปในทางไม่ชอบในระบบเก่า ซึ่งเป็นระบบกระจายอำนาจ ในระบบเก่าที่เริ่มใช้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น เทศบาลในท้องถิ่นเข้ามาควบคุมการศึกษาอยู่มาก แต่ขาดพลังอำนาจทางการเงิน การบริหาร และการเมือง ที่จะช่วยให้สร้างรายได้ บริหารโรงเรียน หรือจัดการกับการประท้วงของพวกครูได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบรวมศูนย์อำนาจถูกนำมาใช้ในตอนต้นทศวรรษที่ 1970 โดยพรรคแนวร่วมแห่งชาติ (National Front) ที่บริหารประเทศอยู่ในขณะนั้น และประสบความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพของการศึกษา สามารถทำให้การประท้วงของครูที่เกิดขึ้นจนเป็นกระแสรุนแรงยุติลงได้ และยังสามารถได้ว่าครูจะได้รับเงินเดือนสม่ำเสมอ แต่เมื่อผ่านไปอีก 2 ทศวรรษ การรวมศูนย์อำนาจก็ถูกกลืนเข้าไปในระบบราชการ และไม่ได้รับรู้ว่าชุมชนในท้องถิ่นได้ทวีความต้องการที่จะมีอำนาจปกครองตนเองมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งยังเห็นได้ชัดว่า โคลัมเบียควรมีโรงเรียนที่ดีกว่าที่มีอยู่ เด็กที่ได้เข้าโรงเรียนประถมศึกษาที่มีประมาณร้อยละ 86 ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงพอสมควร แต่นัก

เรียนที่ได้เรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษา มีเพียงครั้งเดียวของผู้ที่มีสิทธิ นอกจากนั้น งบประมาณสำหรับการศึกษาคิดเป็นอัตราเพียงร้อยละ 2.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ซึ่งแม้พอจะเทียบเคียงกันได้กับประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ แต่ก็ยังน้อยกว่าอัตราของประเทศเอเชียที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วมาก การหวนกลับมาใช้การกระจายอำนาจการศึกษาแทนการรวมศูนย์อำนาจจึงเกิดขึ้นในบรรยากาศเช่นนี้

ยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลใช้ในการกระจายอำนาจ เป็นความพยายามสองชั้น คือ ให้เทศบาลเข้ามาจัดการเรื่องการศึกษา และเพิ่มอำนาจปกครองตนเองให้โรงเรียน วัตถุประสงค์แรกจะบรรลุได้ก็ด้วยการโอนทรัพยากรทางการเงินมาให้เทศบาล ส่วนประการหลังด้วยการให้อำนาจโรงเรียนในการดูแลรับผิดชอบด้านบุคลากร ร่างหลักสูตรบางด้าน และควบคุมการเงินบางด้าน ผู้ปกครอง ครู และนักเรียนจะมีสิทธิมีเสียงมากขึ้นในการบริหารโรงเรียน ผู้ตรวจการจากเมืองหลวงถูกยุบเลิกไป และการวางแผนการศึกษาจะทำขึ้นมาจากระดับล่างแทนการสั่งการลงมาจากระดับบน

ในแง่การเมืองของการกระจายอำนาจการศึกษาเพื่อปลดปล่อยจากระบบราชการที่รวมศูนย์อย่างแน่นหนานั้น กลายเป็นเรื่องยุ่งยากมาก ในระหว่างประชุมสภา รัฐบาลพยายามกดดันให้โอนงบประมาณไปให้ท้องถิ่นบริหารด้วย แต่พวกผู้แทนได้คัดค้านอย่างแข็งขัน โดยอ้างว่าในระยะยาวจะไม่ยั่งยืนไปได้ แต่ในที่สุดก็ยอมให้ถ่ายโอนอำนาจในการดำเนินงานด้านบริการทางสังคม รวมถึงการศึกษา ไปให้กับท้องถิ่น และโอนเงินงบประมาณจากส่วนกลางไปเพิ่มให้มากขึ้นพอสมควร พร้อมทั้งลดขนาดหน่วยงานส่วนกลางลง

ส่วนการแก้ไขในแง่กฎหมายกลับเป็นเรื่องที่ต่างกันมาก ในปี 1992 สำนักนโยบายแห่งชาติทำความเข้าใจความตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการคลัง และได้เตรียมร่างกฎหมายว่าด้วยแนวทางการเพิ่มอำนาจให้เทศบาลและเขต ให้โรงเรียนมีอำนาจปกครองตนเอง ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการศึกษา และจัดระบบคูปองสำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาจน แต่สหภาพครูคัดค้านข้อเสนอเหล่านี้อย่างรุนแรง สหภาพครูรู้ดีว่าพลังทางการเมืองส่วนใหญ่ของตนมาจากความสามารถในการเจรจาทำสัญญาทำสัญญากับรัฐบาลในระดับชาติ จึงคัดค้านหลักการกระจายอำนาจ และใช้สิทธิพลของตนจัดการชุมนุมประท้วงขนานใหญ่จนได้ผล กระทรวงศึกษาธิการต้องยอมอะลุ่มอล่วย กฎหมายที่ออกมาในช่วงปี 1993 และ 1994 จึงสะท้อนให้เห็นดุลยภาพทางการเมือง อำนาจที่โอนให้เทศบาลมีจำกัด โรงเรียนไม่ได้อำนาจปกครองตนเอง ไม่สามารถเลือกจ้างหรือลงโทษบุคลากรได้ ข้อตกลงเหล่านี้ส่วนใหญ่ทำกันใน

สภาการศึกษาต่างๆ ที่มีพวกครูเข้าร่วมอยู่ด้วย มีการตั้งระบบประเมินครู แต่ไม่มีวิธีการที่จะวัดผลนักเรียน เช่น คะแนนสอบ รัฐบาลกลางจึงไม่สามารถทำให้รัฐสภาอนุมัติให้เทศบาลมีอำนาจจัดการการศึกษาพื้นฐานอย่าง เต็มรูปแบบและให้โรงเรียนมีอำนาจปกครองตนเองได้

ผลกระทบของโครงการกระจายอำนาจมีทั้งทางบวกและลบ ในเรื่องการเงินนั้น ไม่ว่าจะสาเหตุจะมาจากการกระจายอำนาจหรือเพราะงบประมาณของรัฐเพิ่มขึ้นโดยทั่วไป แต่งบประมาณสำหรับการศึกษาในปี 1994 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.65 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ซึ่งมากกว่าตัวเลขเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ 3.5 และเทศบาลได้รับเงินประมาณร้อยละ 70 ของส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว

มีการจัดตั้งระบบคูปองสำหรับนักเรียนยากจนด้วย ระเบียบสำหรับโรงเรียนเอกชนถูกยกเลิก กระนั้น ในกลางปี 1993 โรงเรียนที่โอนมาอยู่ภายใต้การควบคุมของเทศบาลยังมีเพียงร้อยละ 70 ส่วนที่เหลืออยู่ร้อยละ 30 นั้นมีโรงเรียนที่ร่ำรวยมากๆ อยู่ด้วย สมาชิกชุมชนยังไม่ค่อยใช้สิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมที่พึงได้รับมา และยังมีองค์กรระดับท้องถิ่นอีกมากมายที่มีตัวตนปรากฏอยู่เฉพาะบนหน้ากระดาษเท่านั้น

การที่การกระจายอำนาจการศึกษาในโคลัมเบียประสบความสำเร็จไม่มากนัก มีเหตุผลทางการเมืองอยู่มาก ประการหนึ่งนั้นคือ รัฐบาลกลางที่ผลักดันโครงการนี้เพราะมีผลประโยชน์ของตนเองนั้น ยังป็นองค์กรที่ใหญ่โตเทอะทะและไม่ค่อยมีอะไรใหม่ สำนักนโยบายแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการคลัง ต่างมีส่วนเกี่ยวข้อง แต่ต่างมีผลประโยชน์และมุมมองที่แตกต่างกันมหาศาล กระทรวงศึกษาธิการไม่ค่อยมีบารมีในคณะรัฐบาล ประกอบกับนโยบายของผู้นำเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นการบ่อนทำลายความสามารถระดับมืออาชีพที่กระทรวงฯ มีอยู่ กระทรวงฯ ยังมีแนวโน้มมานานแล้วว่าจะพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งอย่างถึงที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการประท้วงของครู ในทางตรงกันข้าม สหภาพครูที่มีสมาชิกถึง 200,000 คนนั้นรู้ดีว่าตนต้องการอะไร ผู้นำสหภาพที่เอียงซ้ายสามารถดำรงรักษาอำนาจเอาไว้ได้โดยตลอด โดยใช้นโยบายการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานให้กับสมาชิก และมีความชำนาญในการใช้การประท้วงเป็นอาวุธสำหรับข่มขู่กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่นของรัฐ ดังนั้นแม้รัฐสภาอาจผ่านกฎหมายออกมาได้ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะไม่เอาด้วยถ้าไม่มีการตกลงระหว่างรัฐบาลกลางกับสหภาพครูให้เรียบร้อยเสียก่อน

แต่กลุ่มที่จะได้ประโยชน์โดยตรงจากการปฏิรูป กลับไม่ได้ร่วมการอภิปราย ผู้นำในภาคเอกชนส่วนใหญ่ไม่เคยเข้าโรงเรียนของรัฐ และไม่ส่งลูกไปเข้าโรงเรียนของรัฐด้วย พวกเขาจึงนั่งเสมนอกอยู่เฉยๆ ผู้ปกครองและกลุ่มต่างๆ ในชุมชนไม่มีการจัดการที่ดีพอ แม้กระทั่งเทศมนตรีและผู้ว่าการรัฐที่เพิ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาและไม่ได้เตรียมตัวให้พร้อมจะรับมือกับเรื่องที่มีความซับซ้อน นอกจากนั้น ยังมีความไม่ไว้วางใจกัน ระหว่างรัฐบาลและสหภาพครูอยู่มาก

โดยสรุปนั้น ความพยายามที่จะกระจายอำนาจการศึกษาในโคลัมเบียประสบความสำเร็จในแง่การปรับปรุงการศึกษาและสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล แต่ที่เกิดขึ้นยังมีข้อจำกัดมาก เนื่องจากไม่สามารถหาฉันทานุมติและการสนับสนุนจากผู้เกี่ยวข้องคนสำคัญๆ รวมทั้งครูที่เป็นผู้ให้การศึกษาในชั้นเรียน

บทที่ 2

มิติทางการเมืองของการกระจายอำนาจ

การศึกษาไม่ว่าจะในประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศกำลังพัฒนาล้วนมีการเมืองแฝงอยู่ ผู้ที่สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษาในแง่ที่จะให้เป็นหนทางในการพัฒนาการศึกษาจะต้องคิดให้รอบคอบถึงมิติทางการเมืองของสิ่งที่เขาพยายามจะทำให้สำเร็จ และจะต้องรู้ว่า ในการพยายามเปลี่ยนดุลยภาพแห่งอำนาจในระบบการศึกษาของชาตินั้น เขาจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองที่จะมีทั้งผู้ต่อต้านและสนับสนุน

การศึกษาเป็นเรื่องทางการเมืองก็เพราะระบบการศึกษาคือ

- **ลักษณะพื้นฐานของค่านิยมของชาติ** ประเทศหนึ่งๆ จะประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาให้ประชาชนของตนเพียงใดเป็นเรื่องสำคัญต่อลักษณะประจำชาตินั้นๆ ระบบการศึกษาทั้งหล่อหลอมและสะท้อนถึงค่านิยม ขนบประเพณี ภาษา และการเลือกจัดความสำคัญ การศึกษาที่เป็นสากลและเสรีสามารถเป็นพลังสำหรับการสร้างชาติได้ และยังสามารส่งเสริมหรือขัดขวางขนบประเพณีและเอกลักษณ์ของท้องถิ่น ของภูมิภาค ของเผ่าพันธุ์ ของเชื้อชาติ และอื่นๆ วิธีที่ประเทศหนึ่งๆ กระจายทรัพยากรทางการศึกษาของตน จึงเป็นเครื่องวัดระดับว่าประเทศนั้นมีความมุ่งมั่นต่อความเสมอภาคและความยุติธรรมเพียงใด
- **ที่มาของอำนาจทางการเมือง** เงินงบประมาณที่โรงเรียนได้รับนับเป็นสัดส่วนที่สูงมากในงบประมาณแผ่นดิน และโรงเรียนมีบุคลากรจำนวนมาก อำนาจที่จะจัดจ้างครูและบุคลากรอื่นๆ หรือไล่ออก เลื่อนระดับ และบรรจุซ้ำ จึงเป็นแหล่งสำคัญของระบบอุปถัมภ์สำหรับผู้นำทางการเมือง
- **เครื่องมือที่จะใช้อำนาจ** ระบบการศึกษาที่เข้มแข็งจะผลักดันให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจในชาติได้ และองค์ประกอบต่างๆ ในระบบการศึกษาสามารถนำไปปรับใช้จุดประสงค์ทางการเมืองได้ ตัวอย่างเช่น ตำราเรียนและหลักสูตรสามารถนำมาใช้เพื่อส่งเสริมอุดมการณ์ทางการเมืองและสังคมได้ และทำที่ที่รัฐบาลใช้ในการเจรจากับสหภาพครูอาจมีผลอย่างมากต่อการเลือกตั้ง

- **อาวุธทางการเมือง** เนื่องจากแนวทางและการจัดการกับระบบการศึกษามักจะให้ประโยชน์กับกลุ่มที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง สมาชิกของกลุ่มอื่นๆ ที่ต้องการทำลายผลประโยชน์เหล่านี้จึงมักจะเลือกเอาการควบคุมการศึกษาเป็นเครื่องมือในการต่อสู้

ธนาคารโลกได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในแถลงการณ์เรื่องการศึกษาให้มีความสำคัญกับการศึกษาเป็นลำดับต้น ที่พิมพ์ออกมาเมื่อไม่นานมานี้ (1995, 137) ว่า “การศึกษาเป็นเรื่องทางการเมืองมาก เพราะกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ องค์การปกครองของรัฐทุกระดับต้องเข้ามามีส่วนร่วม งบประมาณของการศึกษามักมีสัดส่วนสูงที่สุดในวงเงินงบประมาณของรัฐและรัฐยังให้เงินอุดหนุนเพิ่มเติมที่มักจะเป็นประโยชน์กับกลุ่มชนระดับสูงของสังคมมากกว่ากลุ่มอื่น”

ความสำคัญทางการเมืองของระบบการศึกษายังแตกต่างกันในระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ การวิเคราะห์ทางการเมืองจึงต้องนำผลประโยชน์ของกลุ่มสำคัญๆ มาพิจารณาด้วย กลุ่มเหล่านี้คือ

- **ผู้นำทางการเมืองและผู้วางนโยบาย** สำหรับผู้ที่กำลังอยู่ในอำนาจนั้น ระบบการศึกษาเป็นวิธีเสริมฐานทางการเมืองให้แข็งแกร่งและเป็นวิธีสำหรับดำเนินการตามนโยบาย ส่วนฝ่ายตรงกันข้ามก็สามารถใช้ประเด็นทางการศึกษามาเป็นเครื่องมือแสวงหาอำนาจและการสนับสนุนจากประชาชนได้
- **ลูกจ้างของกระทรวงฯ** ระบบราชการในส่วนของศึกษานั้นมีเรื่องมากมายที่อาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของผู้วางนโยบายและนักการศึกษา เจ้าหน้าที่ในสำนักงานส่วนกลางจะพยายามปกป้องงานที่ตนใช้หาเลี้ยงชีพและส่งให้ตนมีอำนาจการบริหารมากโข ในขณะที่กลุ่มเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาค ระดับภาค และท้องถิ่นจะมีผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกันในสภาพการณ์ของตน ในหลายประเทศ เช่น อาร์เจนตินาและชิลีนั้น กลุ่มเจ้าหน้าที่ของกระทรวงฯ ได้กลายเป็นพันธมิตรกับฝ่ายค้านทางการเมือง จึงต้องตกเป็นเป้าหมายการเมืองไปเพราะเหตุนี้
- **ครู** โดยมากครูจะเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดในบรรดาลูกจ้างพลเรือน ผลประโยชน์ของครูอยู่ที่ความมั่นคงของงานและพยายามให้ได้รับเงินเดือนมากที่สุด ครูมักยอมรับได้ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการพัฒนาการศึกษาและชื่อเสียงในอาชีพของตน เช่นให้ท้องถิ่นสามารถควบคุม

คุมวิธีการเรียนการสอนมากขึ้น แต่จะไม่ไว้วางใจในสิ่งที่อาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของตน เช่นการเลิกให้งบประมาณจากส่วนกลางสำหรับการศึกษา

- **สหภาพครู** ในขณะที่ทำหน้าที่สะท้อนถึงผลประโยชน์ของครู สหภาพครูยังเป็นกลุ่มพลังสำคัญในตัวของมันเอง โดยมีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องปกป้องด้วย สหภาพครูมีผลประโยชน์อย่างมากในการรักษาสถานภาพของตนในฐานะเป็นศูนย์กลางในการต่อรองและในเรื่องอื่นๆ เช่น เป็นศูนย์กลางสำหรับการเก็บค่าสมาชิกสหภาพ โดยปกติสหภาพครูจะเป็นพันธมิตรกับพรรคการเมืองบางพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคฝ่ายซ้าย
- **มหาวิทยาลัย** บุคลากรของสถาบันในระดับอุดมศึกษามีผลประโยชน์ในวิธีการจัดการฝึกหัดครู และผลประโยชน์ในเชิงวิชาชีพที่เห็นมีผู้นำความคิดของพวกเขาไปใช้ในโรงเรียน
- **ผู้ปกครอง** ในระดับประถมศึกษาชั้นนั้น ผู้ปกครองเป็นลูกค้าสำคัญที่สุดของโรงเรียนและเป้าหมายหลักของผู้ปกครองคือคุณภาพการศึกษาสำหรับลูกหลานของตน แต่โดยทั่วไปแล้ว ผู้ปกครองมักไม่พูดเป็นเสียงเดียวกันแม้ในระดับท้องถิ่น แผนการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมักมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ กระตุ้นและให้อำนาจผู้ปกครองให้มาช่วยพัฒนาระบบการศึกษา
- **ชุมชนท้องถิ่น** ตัวอย่างของตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นที่เด่นชัดที่สุดคือ ผู้ปกครอง แต่ผลประโยชน์ของทั้งสองกลุ่มนี้ไม่เหมือนกันเสียเลยทีเดียว ตัวอย่างเช่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นอาจเชื่อว่า การเอางบประมาณไปปรับปรุงถนนหรือน้ำประปามีความสำคัญกว่านำไปพัฒนาโรงเรียน
- **นักเรียน** นักเรียนประถมศึกษาที่มีอำนาจน้อยมาก แต่มีส่วนได้ส่วนเสียสูงมากในแง่ที่ว่าระบบการศึกษาจะสามารถให้การสอนที่มีคุณภาพได้หรือไม่ ส่วนนักเรียนมัธยมศึกษาในบางครั้งจะถูกการเมืองเข้ามาจัดการได้

ไม่จำเป็นต้องกล่าวว่า ผู้มีผลประโยชน์หรือส่วนได้ส่วนเสีย ล้วนแต่มีแนวโน้มจะไม่ชอบการสูญเสียอำนาจที่เคยมีในเรื่องต่างๆ เช่น การเงิน หลักสูตร ตลอดจนเรื่องอื่นๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการศึกษาของชาติ

การเมืองและการกระจายอำนาจ

ถ้าการศึกษาเป็นเรื่องทางการเมืองอย่างแนบแน่นก็กล่าวได้ว่า ความพยายามใดๆ ที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีที่ระบบดำเนินอยู่ก็ย่อมเป็นกิจกรรมทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่แน่นอนว่าการปฏิรูปการศึกษาก่อให้เกิดการวิพากษ์ถกเถียง ความขัดแย้ง และการต่อต้านทางการเมือง แม้กระทั่งในเรื่องที่ถือได้ว่าเป็นเรื่องทางเทคนิคล้วนๆ เช่น การเข้มงวดกับการรับรองมาตรฐานครูมากขึ้น หรือการนำเทคนิคการสอนแบบใหม่ๆ มาใช้ ก็มีผลทางการเมืองเช่นกัน เพราะการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ย่อมส่งผลว่า ใครจะได้รับการว่าจ้าง ใครจะได้เลื่อนขั้น และมีผลกระทบต่อสถานะและชีวิตด้านการงานของนักการศึกษา

ยิ่งกว่านั้น ตามที่ คัมมิงส์ (Cummings) และ ริตเดลล์ (Riddell) (1992, 7) ตั้งข้อสังเกตไว้คือ ในการพยายามปฏิรูประบบการศึกษาจะต้องมีการต่อรองยอมเสียบางอย่างเพื่อให้ได้บางอย่างเสมอ เช่น อาจจะมี ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของนักการเมืองที่ต้องการควบคุมการให้ความช่วยเหลือ กับผลประโยชน์ของผู้ให้ความช่วยเหลือที่ต้องการปรับปรุงผลงานและคุณภาพของการศึกษา แม้กระทั่งในหมู่ผู้ต้องการปฏิรูปการศึกษาด้วยตนเองก็อาจยังมีความไม่ลงรอยกันในบางเรื่องเช่นความสำคัญของความเสมอภาค ประสิทธิภาพในการบริหาร และผลของการศึกษา ผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ด้วยว่า “ในแต่ละบริบท เมื่อมีวิธีทางให้เลือกมากกว่าหนึ่งอย่าง การจะรับหรือทิ้งทางใดไปจะต้องชั่งน้ำหนักให้ดี เพราะการตัดสินใจเลือกนั้นจะเป็นเรื่องทางการเมืองไปในท้ายที่สุด”

การกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปนั้นเป็นเรื่องทางการเมืองอย่างชัดเจน เนื่องจากเป้าหมายที่ได้ประกาศไว้คือ การเปลี่ยนแปลงสถานะเดิมที่เคยเป็นอยู่ ด้วยการย้ายอำนาจจากระบบรัฐในระดับหนึ่ง และจากเจ้าหน้าที่กลุ่มหนึ่ง ไปให้อีกระดับและอีกกลุ่ม ในกรณีนี้ ผู้แพ้ในระยะสั้นคือเจ้าหน้าที่และข้าราชการในส่วนกลาง ในขณะที่ผู้ชนะคือเจ้าหน้าที่และข้าราชการในส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค รวมทั้งผู้ปกครอง นักเรียน และประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์จริงเรื่องอาจซับซ้อนกว่านี้ เพราะเป็นไปได้เหมือนกันว่าผู้ที่เป็นฝ่ายแพ้ในระยะสั้นสามารถกลายเป็นผู้ชนะในระยะยาวได้

แน่นอนว่า คำถามที่เด่นชัดก็คือ ทำไมคนที่มีอำนาจอิทธิพลอยู่ในส่วนกลางถึงยอมเข้ามามีส่วนร่วมในการถ่ายโอนอำนาจออกไป เหตุผลที่ทำเช่นนั้นอาจมีทั้งทางบวกและทางลบ ผู้นำที่มีประสิทธิภาพและมั่นใจในสถานะของตนอาจเห็นว่า การให้กระจายอำนาจการ

ศึกษาแสดงว่าเป็นรัฐบาลที่ดี และการกระจายอำนาจจะนำไปสู่การศึกษาที่ดีขึ้น ซึ่งในระหว่างนั้นก็ทำให้พวกเขาได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นไปด้วย กลุ่มผู้ให้เงินช่วยเหลือ (donors) ซึ่งต้องการเห็นการศึกษาที่ดีขึ้นอยู่แล้วก็จะพยายามส่งเสริมให้มีการถ่ายโอนอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในกรณีอื่นๆ นั้น แรงผลักดันมักมาจากความต้องการที่จะรักษาอำนาจไว้ในท่ามกลางกระแสการเมืองที่เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ นี่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง และเป็นเรื่องที่น่าในโคลัมเบียได้เผชิญมาแล้ว

ไวเลอร์ (Weiler 1993, 56) ได้เสนอพื้นฐานทฤษฎีเพื่อให้เข้าใจการกระจายอำนาจการศึกษาที่ส่วนกลางเป็นผู้ผลักดัน เขาชี้ว่า ผู้นำทางการเมืองของชาติจะต้องคอยทำให้วัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการได้สมดุลกันเสมอโดยที่วัตถุประสงค์ทั้งคู่มักขัดแย้งกัน นั่นคือ ต้องรักษาความสามารถในการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้นโยบายที่วางไว้ได้ผล การรักษาความชอบธรรมของการปกครอง การรวมอำนาจที่ศูนย์กลางนั้นเอื้อต่อการควบคุม ในขณะที่การกระจายอำนาจส่งเสริมความชอบธรรม ดังนั้น ในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น การกระจายอำนาจอาจเป็นยุทธศาสตร์ที่ดีในการแก้ไขความขัดแย้งและยังได้ความชอบธรรมด้วย แต่ราคาที่ต้องจ่ายคือจะมีผลทำให้รัฐบาลสูญเสียอำนาจการควบคุมไปบ้าง ไวเลอร์ตั้งข้อสังเกตด้วยว่า การยินยอมเรื่องการกระจายอำนาจบางครั้งอาจเกินเลยความเป็นจริงไป เพราะที่จริงแล้ว “ผลประโยชน์ของชาติ” ในการรักษาอำนาจควบคุมมักคอยเข้ามาขัดขวางการกระจายอำนาจอย่างจริงจังเสมอ

ชนิดของการกระจายอำนาจ

ในทำนองเดียวกับที่เหตุผลเบื้องหลังการกระจายอำนาจมีแตกต่างกันมากในแต่ละประเทศ รูปแบบของการกระจายอำนาจก็เช่นกัน อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า ไม่มีประเทศใดเลยที่ใช้รูปแบบการกระจายอำนาจการศึกษาเหมือนกันทุกแห่งทุกมุม

เบรย์ (Bray) ได้ให้คำจำกัดความในแง่ปฏิบัติของคำว่ากระจายอำนาจว่า “เป็นกระบวนการที่ระดับล่างของวงราชการได้รับมอบอำนาจจากหน่วยเหนือ ให้ตัดสินใจในเรื่องการใช้ทรัพยากรขององค์กรได้เอง” (Bray 1984, 5) อย่างไรก็ตาม การสรุปเช่นนั้นเป็นเพียงจุดเริ่มต้น ผู้วางแผนในองค์กรใดๆ ก็ตามจะต้องตัดสินใจว่าจะต้องกระจายอำนาจในประเด็นใดบ้างในระบบของตน (เช่น การหารายได้และทรัพยากร อำนาจในการจ่ายเงิน การจัดจ้าง การพัฒนาหลักสูตร และอื่นๆ) และจะต้องตัดสินใจว่าจะมอบหมายงานเหล่านั้นให้

กับระดับใด (ภูมิภาค จังหวัด ท้องถิ่น หรือในโรงเรียนเอง) ฮันนาเวย์ (Hannaway, 1996) เสนอไว้ว่า เมื่อมาถึงขั้นการวางโครงการสำหรับการกระจายอำนาจ ผู้วางแผนจะต้องเจอกับจำนวนของ "ความเป็นไปได้" มากมายเหมือนลูกบาศก์รูบิก (Rubik Cube)

คงเป็นเพียงเพราะว่าประเทศอุตสาหกรรมมีประสบการณ์เรื่องการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจมานานกว่า ประเทศอุตสาหกรรมมีความแตกต่างกันมากในระดับของความเข้มข้นของการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจระบบการศึกษาของตน ในเวลา 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา หลายประเทศเปลี่ยนกลับไปมาอย่างสุดขั้ว ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกาซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศไม่ได้ระบุเอาไว้ตรงๆ นั้น จัดให้การศึกษาเป็นเรื่องของท้องถิ่นมาตลอด จนปลายศตวรรษที่ 19 ระบบการกระจายอำนาจนี้มามีจุดบกพร่อง เพราะเกิดการข้อโกงและไร้ประสิทธิภาพในท้องถิ่น ดังนั้น ในตอนต้นศตวรรษที่ 20 จึงมีความเคลื่อนไหวเพื่อรวมศูนย์การบริหารการศึกษา ให้มาอยู่ใต้การนำของนักการศึกษามืออาชีพในระดับเขตและรัฐ ในปัจจุบัน ในขณะที่ศตวรรษที่ 20 กำลังจะสิ้นสุดลง ระบบการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางกำลังถูกโจมตีมากกว่าเชิงซ้ำเป็นระบบราชการมากเกินไป และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น การเคลื่อนไหวให้มีการกระจายอำนาจในรูปแบบต่างๆ กำลังได้รับความสนับสนุนมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็ระบบคูปองหรือการให้แต่ละโรงเรียนบริหารกันเอง ทำให้สรุปบทเรียนได้ว่า ระบบรวมศูนย์หรือระบบการกระจายอำนาจต่างก็มีข้อดีข้อเสีย การปฏิรูปในแต่ละครั้งที่มีมุ่งแก้ไขการใช้อำนาจไปในทางไม่ชอบ ต่างก็มีรากเหง้าของปัญหาชุดต่อไปแฝงอยู่เสมอ

อย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีระบบการศึกษาแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งโดยมากเป็นมรดกตกทอดมาจากสมัยอาณานิคม และถ้าหากใช้วิธีการจำแนกของไวเลอร์ (1993) จะเห็นว่า หลายประเทศให้รวมศูนย์อำนาจไว้เพราะกังวลต่อสถานการณ์มากกว่าที่จะเห็นว่าเป็นความชอบธรรม และอาจกล่าวได้ว่า เนื่องจากระบบเหล่านี้นับว่าเป็นของใหม่ ประเทศกำลังพัฒนาจึงยังไม่ทันมีลักษณะที่เปลี่ยนกลับไปกลับมาจนสุดขั้วอีกด้านเหมือนประเทศอุตสาหกรรม จะมีข้อยกเว้นก็คือ โคลัมเบียที่เคยเปลี่ยนกลับไปกลับมามากครั้งหนึ่ง

ในการวิเคราะห์รูปแบบนานาชาติของการกระจายอำนาจนั้น จะเห็นว่ามีลักษณะเด่นอยู่ 2 อย่างด้วยกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับการวิเคราะห์การเมืองของการปฏิรูปด้วย

การกระจายอำนาจทางการเมือง กับการกระจายอำนาจทางด้านบริหาร

ลักษณะเด่นประการแรก คือ ความแตกต่างระหว่างการกระจายอำนาจทางการเมืองกับการกระจายอำนาจทางด้านบริหาร การกระจายอำนาจทางการเมืองหรือแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นเรื่องของการมอบอำนาจในการตัดสินใจในด้านการศึกษาให้กับประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนในองค์กรรัฐบาลระดับล่าง อำนาจจึงถูกถ่ายโอนไปสู่ผู้ที่อยู่นอกระบบด้วย ส่วนการกระจายอำนาจทางด้านบริหารหรือทางราชการนั้นเป็นเรื่องของยุทธศาสตร์การจัดการ โดยอำนาจทางการเมืองก็ยังคงอยู่กับข้าราชการในระดับสูงขององค์กร แต่ความรับผิดชอบและอำนาจในการวางแผน จัดการ การเงิน และกิจกรรมอื่นๆ ถูกมอบให้ข้าราชการระดับล่างหรือหน่วยงานกึ่งอิสระ อำนาจจึงยังอยู่ในระบบราชการ (William 1993)

ความแตกต่างระหว่างการกระจายอำนาจทางการเมืองกับการกระจายอำนาจทางด้านบริหารมีความสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการกระจายอำนาจการศึกษา โดยที่เนื้อหาของมันเป็นเรื่องการจัดการ การตัดสินใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางด้านบริหารจึงสามารถทำได้โดยไม่ต้องมีการหารือหรือออกกระทรวงศึกษาธิการหรือระบบราชการมากนัก แต่การกระจายอำนาจทางการเมืองนั้นมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่มากและหลายระดับ ทั้งภายในและภายนอกรัฐบาล และทุกฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ที่จะต้องปกป้องหรือแสวงหา การกระจายอำนาจทางการเมืองจึงเป็นการดำเนินการที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่า และต้องระวังใส่ใจในหลายเรื่องรวมทั้งเรื่องการสร้างวัฒนธรรม

การแบ่งอำนาจ (deconcentration) การมอบอำนาจ (delegation) และ การโอนอำนาจ (devolution)

ลักษณะเด่นประการที่สองคือ ชนิดของอำนาจที่มีการกระจายออกไป รูปแบบที่อ่อนที่สุดของการกระจายอำนาจคือ การแบ่งอำนาจ (deconcentration) ซึ่งไม่มีอะไรมากกว่าการย้ายความรับผิดชอบในการจัดการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคหรือระดับอื่นที่ต่ำกว่า แต่ให้ส่วนกลางยังสามารถควบคุมทุกอย่างไว้ได้อย่างเหนียวแน่น การมอบอำนาจ (delegation) เป็นวิธีการกระจายอำนาจที่กว้างกว่า โดยส่วนกลางมอบหมายให้ส่วนราชการในระดับต่ำกว่า “ขอยืม” อำนาจไปใช้ หรือบางครั้งก็มอบให้หน่วยงานกึ่งอิสระ เช่น โบสถ์ โดยเป็นที่เข้าใจกันว่า อำนาจที่ได้รับมอบมาจะถูกเรียกคืนได้ ส่วนการโอนอำนาจ (devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ไปไกลที่สุดในแง่ที่ว่า การถ่ายโอนอำนาจในเรื่องการเงิน การ

บริหาร หรือการสอน เป็นการโอนไปอย่างถาวร และไม่อาจเรียกคืนได้ตามอำเภอใจของข้าราชการในส่วนกลาง

ลักษณะเด่นเหล่านี้เกี่ยวข้องกับความคิดในเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากถ้าใช้การแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจ ก็จะสามารถทำไปได้เลยในฐานะที่เป็นนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ต้องมีการหารือนอกองค์กรมากนัก แต่ถ้าใช้การถ่ายโอนอำนาจอย่างแท้จริงต้องได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะได้รับผลกระทบอีกมากมาย

เรื่องของคุณภาพ

ด้วยเหตุที่ทางเลือกที่เปิดไว้ให้นักวางแผนการศึกษานั้นมีมากประดุจเล่นลูกบาศก์รูบิก ประเด็นที่เกี่ยวข้องจึงไม่ได้อยู่ที่ว่า จะมีการกระจายอำนาจหรือไม่ เอลมอร์ ตั้งข้อสังเกตว่า ในทางปฏิบัติ การตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารไม่มีค่านิยมใดที่ “ถูกต้องสำหรับทุกสถานการณ์” สำหรับการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ (Elmore 1993, 9)

ผู้วางแผนจะต้องหาคุณภาพที่ดีที่สุด หรือผสมผสานองค์ประกอบของการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจให้ดีที่สุด คำถามสำคัญ ณ จุดนี้คือ ในแต่ละสถานการณ์ที่มีเงื่อนไขเฉพาะนั้น จะใช้รัฐบาลระดับใด จึงจะเหมาะสมที่สุด ในการทำงานแต่ละด้านของระบบการศึกษา โดยทั่วไปอาจตอบได้ว่า ควรให้เจ้าหน้าที่ในส่วนกลางเน้นในเรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์ การหาทรัพยากร และตั้งเป้าใช้ทรัพยากรให้สนองความต้องการเฉพาะ และควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน ส่วนงานประจำวันของโรงเรียนนั้น ทางที่ดีที่สุดก็ควรจะให้โอนมาให้เจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่า หรือให้ไปอยู่ที่โรงเรียนในท้องถิ่นรับผิดชอบไป

ในขณะที่หลักการหาคุณภาพระหว่างการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจในหน่วยงานเป็นสิ่งที่ควรทำอย่างไม่ต้องสงสัย แต่การทำเช่นนี้ก็ทำให้เกิดปัญหาบางอย่าง และต้องพยายามเข้าใจความเป็นจริงทางการเมืองบางประการด้วย ตัวอย่างเช่น การจ้างครูควรให้มาอยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่ระดับใด ภูมิภาค เขต หรือลงมาถึงคณะกรรมการโรงเรียนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา แต่สหภาพครูย่อมมีแนวโน้มที่จะต่อต้านอะไรก็ตามที่จะมาทำให้ระบบรวมศูนย์อำนาจอ่อนแอลง เพราะระบบรวมศูนย์อำนาจทำให้สหภาพครูยังคงสามารถรวมตัวกันเป็นแนวหน้าที่เข้มแข็งเพื่อเจรจาต่อรองในเรื่องเงินเดือนและเงื่อนไขอื่นๆ ในการทำงาน ในทำนองเดียวกัน ถ้าจะว่ากันตามทฤษฎีแล้ว การพัฒนาหลักสูตรจะต้องอาศัยความ

ชำนาญการในระดับสำนักงานส่วนกลาง แต่มีกลุ่มนักวิจัยชี้ให้เห็นว่า ปฏิสัมพันธ์ของครูในโรงเรียนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเมื่อมาประชุมกันเพื่อวางหลักสูตรนั้น เป็นพลังอำนาจอำนาจในการปรับปรุงการศึกษา (Hannaway 1993)

ในการพยายามสร้างคุณภาพของการปฏิรูปการศึกษานั้น จะต้องหาคุณภาพที่เหมาะสมระหว่าง “ความจำเป็น” กับ “วัตถุประสงค์ทางการเมือง” และต้องหาฉันทานุ้มนิติจากระหว่างกลุ่มผู้มืบทบาททั้งหลายให้เห็นชอบด้วยกับคุณภาพนั้นให้ได้

การวิเคราะห์นี้มีคำถามสำคัญหลายข้อ คือ

- การกระจายอำนาจของวัตถุประสงค์อะไรบ้าง
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ มีผลประโยชน์อะไรกันบ้าง
- จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่างๆ เหล่านั้นด้วยได้อย่างไร

คำถามเหล่านี้จะเป็นจุดสำคัญของ 2 บทถัดไป

บทที่ 3

ทำไมจึงต้องกระจายอำนาจ ?

คำถามในแง่การเมืองที่สำคัญที่สุดในเรื่องการกระจายอำนาจการศึกษาก็คือ วัตถุประสงค์ ทำไมจึงต้องดำเนินการกระจายอำนาจ ? คนที่สนับสนุนหวังจะได้อะไรจากการนี้ ทั้งเพื่อตนเองและเพื่อผู้อื่น จะเล่นกับความเห็นของมวลชนในเรื่องไหนเพื่อให้ประชาชนสนับสนุนการกระจายอำนาจ และมีเรื่องอะไรบ้างที่มีการ“หมกเม็ด” เอาไว้

กรณีศึกษาของความพยายามกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นทั่วโลกแสดงให้เห็นว่า เหตุผลที่ดำเนินการกระจายอำนาจนั้นมีหลากหลาย มีทั้งเหตุผลทั้งที่ชัดเจนและแอบแฝง ซึ่งมีทั้งเหตุผลทางการเมือง การศึกษา การบริหาร การเงิน ฯลฯ เหตุผลนานัปการนี้พอจะนำมาจัดเป็นหมวดหมู่ได้ เช่น

การกระจายอำนาจในโคลัมเบียเกิดขึ้นเพราะผู้นำทางการเมืองในส่วนกลางจำเป็นต้องกอบกู้ความน่าเชื่อถือของพวกเขาขึ้นมา และเพื่อเสริมสร้างความสามัคคีในชาติในยามที่ประเทศกำลังเผชิญกับยุคมิสชันนารีที่เต็มไปด้วยความรุนแรงไร้ระเบียบ ส่วนประเทศที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของอดีตสหภาพโซเวียตและเพิ่งได้รับเอกราชใหม่นั้น มีหลายประเทศที่รัฐบาลกลางขาดความชอบธรรมทางการเมือง หรือขาดทรัพยากรทางการเงิน จึงไม่สามารถควบคุมระบบการศึกษาไว้เองได้ ในบางกรณี การกระจายอำนาจเกิดขึ้นรวดเร็วราวข้ามคืน โดยเป็นวิธีถมช่องว่างของสูญญากาศทางการเมือง

ตัวอย่างเช่น ในฮังการี พระราชบัญญัติการศึกษาปี 1985 ระบุให้โรงเรียนในท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดแผนงานและระบบการศึกษาของตนเอง ครูได้รับอำนาจมากพอสมควรในการเลือกอาจารย์ใหญ่ ระบบตรวจราชการแบบเก่าที่รวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง ถูกยกเลิกไปและนำระบบใหม่ที่มีการหารือกันมากขึ้นมาใช้แทน โรงเรียนส่วนใหญ่มีองค์ระดับท้องถิ่นเป็นเจ้าของและดำเนินการ และมีเสรีภาพในการปกครองตนเองตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง แต่ยังคงความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางซึ่งมีหน้าที่หลักในการจ่ายเงินให้โรงเรียน โดยจ่ายให้เป็นงวดใหญ่ๆ ฮาลาสซ์ (Halasz 1992, 3) วิจารณ์ว่า สิ่งนี้เท่ากับเป็นการวางนโยบาย “เชิงลบ”

ฮาลาสซ์เขียนไว้ว่า “เช่นเดียวกับในประเทศยุโรปตะวันออกอื่นๆ การกระจายอำนาจและให้โรงเรียนมีอำนาจปกครองตนเองในฮังการี ไม่ได้เกิดขึ้นจากการวางแผนเพื่อ

แก้ไขปัญหาระบบต่างๆ แต่เป็นรางวัลสำหรับการต่อสู้เรียกร้องเสรีภาพทางการเมืองเสียมากกว่า” การแตกแยกเป็นส่วนๆ อันเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ จึงนำไปสู่ปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติมากขึ้น เช่น โรงเรียนในท้องถิ่นได้เรียนรู้วิธีการหาประโยชน์จากวิธีจ่ายงบประมาณแบบใหม่ไปในทางที่ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณมากยิ่งขึ้น และไร้ประสิทธิภาพมากขึ้น เจ้าหน้าที่โรงเรียนในท้องถิ่นหย่อนสมรรถภาพในการบริหารงาน ปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดสถานการณ์อันแปลกประหลาดขึ้น คือ ระบบที่กระจายอำนาจแล้วกลับต้องมาดิ้นรนหาความถูกต้องเหมาะสมกันใหม่

การกระจายอำนาจการศึกษาในโคลัมเบียและฮังการีเกิดขึ้นโดยเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ ในโคลัมเบียเป็นวิธีที่ผู้ปกครองประเทศพยายามธำรงรักษาอำนาจและความชอบธรรมของตนไว้ แต่ในฮังการี เป็นไปเพื่อถมช่องว่างของสัญญาภาคทางการเมือง ในท่ามกลางประเทศตัวอย่างทั้งสองที่แตกต่างกันสุดขั้วนี้ ก็ยังมีอีกหลายประเทศที่ตัดสินใจดำเนินการกระจายอำนาจด้วยเหตุผลอื่นๆ ต่อไปนี้จะกล่าวพอเป็นสังเขปถึงประเทศดังกล่าว 9 ประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศก็มีเหตุผลของตนที่ทำการกระจายอำนาจการศึกษา

การเผชิญกับปัญหาของภูมิภาคในสเปน

ประเทศสเปนยุคใหม่เป็นอย่างที่แฮนสัน (Hanson 1989) เขียนไว้คือ “ประเทศสำหรับชนชาติทั้งหลาย” ด้วยความบังเอิญทางภูมิศาสตร์ สเปนตั้งอยู่บนร่องรอยอาณาจักรโบราณหลายแห่ง แต่ละอาณาจักรต่างมีภาษา ขนบประเพณี และค่านิยมทางวัฒนธรรมของตนเอง ซึ่งเพาะบ่มให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องอำนาจปกครองตนเองในแคว้นต่างๆ กองกำลังของแคว้นต่างๆ และส่วนกลางปะทะกันในสงครามกลางเมืองสเปนในปี 1936 ชัยชนะของส่วนกลางนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการทหารภายใต้ นายพลฟรานซิสโก ฟรังโก ถึงอีก 40 ปี

ในขณะที่สเปนเข้าสู่ปลายยุคฟรังโกในปลายทศวรรษที่ 1960 มีการประท้วงของนักศึกษาและเหตุการณ์อื่นๆ เป็นระลอก ซึ่งสอดคล้องว่าประเทศสเปนไม่เพียงต้องยุติวิถีทางแบบเผด็จการมาใช้สถาบันประชาธิปไตยที่มั่นคงกว่าเสียที แต่ยังคงดำเนินการเปลี่ยนแปลงโดยคำนึงถึงปัญหาในแคว้นต่างๆ ด้วย เรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ แคว้นอุตสาหกรรมการสำคัญ 3 แคว้นถือโอกาสที่นายพลฟรังโกใกล้ถึงแก่อสัญกรรม ร่วมกันขอแยกตัวออกจากสเปน เพื่อยุติเรื่องนี้ บรรดาผู้นำทางการเมืองได้ตัดสินใจใช้ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจและภาระหน้าที่

ต่างๆ ของรัฐบาล รวมทั้งเรื่องการศึกษาด้วย ก้าวแรกเป็นการออกกฎหมายในปี 1970 ว่าด้วยการศึกษาและระบบการเงินสำหรับปฏิรูปการศึกษา กฎหมายฉบับนี้ได้ปรับโครงสร้างการศึกษา ซึ่งเปิดโอกาสให้เด็กในชนบทห่างไกลมีช่องทางเข้าสู่การศึกษาได้มากขึ้น

ฝรั่งเศสถึงแก่อสัญกรรมในปี 1975 และอีก 3 ปีต่อมาสเปนให้สัตยาบันรัฐธรรมนูญใหม่ที่นำประเทศเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย และจากการที่ยอมโอนอำนาจในการดำเนินการหลายอย่างให้รัฐบาลของแคว้นต่างๆ ที่มี 17 แคว้นด้วยกัน ก็แสดงว่าสเปนยอมรับว่าประเทศมีความหลากหลายเป็นคุณสมบัติประจำชาติ รัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ของแคว้นที่เรียกว่า “ชุมชนปกครองตนเอง” ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่ละชุดได้รับงานของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ รวมทั้งเรื่องการศึกษา แต่รัฐบาลกลางผันเงินงบประมาณจากส่วนกลางมาให้แคว้นต่างๆ โดยให้มาเป็นก้อนใหญ่ที่สามารถนำไปใช้เพื่อการศึกษาและวัตถุประสงค์อื่นๆ

ในทศวรรษที่ 1980 กระทรวงศึกษาธิการได้จัดสัมมนาในระดับชาติเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบการศึกษาในแคว้นต่างๆ เสียใหม่

ผลที่ได้คือ มีฉันทานุมัติให้จัดตั้งระบบการบริหารที่ให้สภาโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู และนักเรียน ที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้ดำเนินการของโรงเรียนต่างๆ ในท้องถิ่น รวมทั้งโรงเรียนราษฎร์ที่รัฐบาลให้เงินช่วยเหลืออยู่ อำนาจหน้าที่ของสภาโรงเรียนครอบคลุมถึงสิทธิในการเลือกตั้งอาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการโรงเรียนจากกลุ่มครูที่สมัครเข้ามา อย่างไรก็ตาม กระทรวงฯ ในส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการควบคุมการจัดจ้างครูและการให้วุฒิปัตร์

ผลของการกระจายอำนาจการศึกษาในสเปนมีทั้งทางบวกและลบ งบประมาณที่ต้องจัดสรรมาให้โรงเรียนสูงขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 และคนส่วนใหญ่เชื่อว่า สภาพทั่วๆ ไปของการศึกษาดีขึ้น แต่ก็ยังมีหลายโรงเรียนที่ยังชักช้าอยู่มากในการเริ่มจัดการโรงเรียนตัวเอง และครูที่เก่งๆ ก็ไม่ค่อยอยากเข้ามารับผิดชอบเป็นผู้นำในโรงเรียน ซึ่งส่วนมากเป็นเพราะขาดเงินเดือนหรือแรงจูงใจอย่างอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม ถ้ามองในแง่การเมืองจะเห็นว่าการกระจายอำนาจการศึกษาในสเปนมีความสำเร็จอย่างใหญ่หลวง รัฐบาลสามารถหาฉันทานุมัติจากผู้นำพรรคการเมืองพรรคต่างๆ ให้เห็นแก่ประเทศชาติมากกว่าพรรคของตน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความวุ่นวายเช่นในสมัยสงครามกลางเมืองที่ทุกคนยังจำได้ดี เรื่องนี้จึงมีความสำคัญมากในกระบวนการเปลี่ยน

ผ่านจากอำนาจเผด็จการมาเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยได้อย่างเรียบร้อยและเป็นระบบระเบียบจนกล่าวกันว่าเป็นเรื่องมหัศจรรย์ของสเปน

การส่งเสริมการปกครองตนเองในบราซิล

ในต้นทศวรรษที่ 1990 รัฐ Minas Gerais ซึ่งอยู่ทางตอนเหนือของบราซิล เป็นผู้จัดการรับเด็กนักเรียนเข้าชั้นปีที่ 1 เกือบทั้งหมด แต่เด็กเหล่านั้นได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพต่ำ การมีงบประมาณไม่เพียงพอ ครูที่ได้รับการฝึกฝนน้อย การสอนที่ไม่ยืดหยุ่น และการบริหารที่เต็มไปด้วยกฎระเบียบมากเกินไป ล้วนแต่ส่งผลให้นักเรียนทำข้อสอบได้คะแนนต่ำ ต้องเรียนซ้ำชั้นกันจำนวนมากและมีอัตราการออกกลางคันสูง นักเรียนที่เรียนจนจบชั้นปีที่ 8 ในโรงเรียนประถมศึกษามีเพียงร้อยละ 40

รัฐบาลชุดใหม่เห็นว่า หนทางที่จะนำไปสู่การศึกษาที่มีคุณภาพได้นั้นอยู่ที่การให้ชุมชนในท้องถิ่นได้มีสิทธิมีเสียงมากขึ้นในการจัดการดูแลโรงเรียนของตน รัฐบาลออกมาตรการต่างๆ มาเพื่อให้คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจมากขึ้นในด้านการบริหาร การเงิน และการสอน ให้แต่ละโรงเรียนจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู และนักเรียนที่มีอายุเกิน 16 ปี แต่ละโรงเรียนได้รับงบประมาณตามจำนวนนักเรียนที่มีอยู่และตามความต้องการพิเศษอื่นๆ และก็ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการโรงเรียนว่าจะใช้งบประมาณนี้ รวมทั้งเงินอื่นๆ ที่โรงเรียนจัดหามาได้เองอย่างไร คณะกรรมการโรงเรียนเป็นผู้กำหนดเป้าหมายของโรงเรียนทั้งระยะสั้นและระยะยาว และเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องหลักสูตร การสอน ปฏิทินโรงเรียน และเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น ส่วนหน้าที่ที่สำคัญอื่นๆ นั้น ส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบ รวมถึงการเจรจาต่อรองระหว่างสหภาพครูกับรัฐบาล ระบบใหม่นี้ได้รับการสนับสนุนจากสหภาพครูด้วย เนื่องจากรัฐบาลยอมใช้ระบบเดิมที่กระทรวงฯ เป็นผู้หักค่าสมาชิกสหภาพไว้และส่งต่อให้สหภาพ

เพื่อหลีกเลี่ยงธรรมเนียมการใช้สิทธิพลตามระบบอุปถัมภ์ในการแต่งตั้งผู้เข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ระบบใหม่จึงใช้วิธีให้ชุมชนทั้งหมดของโรงเรียนเป็นผู้เลือกตั้งอาจารย์ใหญ่ที่มีวาระในตำแหน่ง 3 ปี การเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งลับ โดยเลือกจากรายชื่อผู้สมัครที่ผ่านการทดสอบต่างๆ มาด้วยคะแนนสูงที่สุด 3 คนแรก ผู้เข้ารอบแต่ละคนต้องจัดเตรียมแผน 3 ปี มาเสนอต่อชุมชน ผู้วางแผนต้องหาทางสร้างฉันทานุมัติในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ขึ้น

มาให้ได้ เช่น โบสถ์ กลุ่มวิชาการ และคนงานของรัฐบาล ประชาชนตอบสนองของระบบใหม่นี้ด้วยดี โรงเรียนประถมศึกษาที่เลือกตั้งอาจารย์ใหญ่ของตนแล้วมีถึงร้อยละ 85 จำนวนคนที่ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังกล่าวในครั้งที่สองในปี 1993 มีเกือบ 900,000 คน หรือเฉลี่ย 228 คนต่อโรงเรียน

คณะกรรมการโรงเรียนต่างๆ มีผลการปฏิบัติงานออกมาหลากหลาย ไม่ค่อยมีใครสนใจฝึกรวมมาให้คณะกรรมการโรงเรียนรู้จักวิธีการแก้ไขความขัดแย้ง และในหลายกรณีอาจารย์ใหญ่ก็ยังคงเป็นใหญ่ในกระบวนการทั้งหลายอยู่เช่นเดิม แต่คณะกรรมการบางคนก็ได้แสดงความเป็นอิสระพอควร ดังเช่นเมื่ออาจารย์ใหญ่ของโรงเรียนเปโดร 11 ซึ่งเป็นโรงเรียนของรัฐ ตัดสินใจให้มีชุดฟอร์มของโรงเรียน คณะกรรมการก็ลงมติหักล้างการตัดสินใจของอาจารย์ใหญ่ โดยปกติ ก่อนมีการประชุมคณะกรรมการโรงเรียน สมาชิกคณะกรรมการที่เป็นผู้ปกครองจะมานั่งรับฟังความเห็นและหยั่งท่าทีของประชาชนในชุมชนของตนก่อน ซึ่งทุกคนสามารถเข้าร่วมการหารือก่อนที่คณะกรรมการจะออกเสียงลงมติ

โครงการเพิ่มอำนาจการปกครองตนเองและเพิ่มความโปร่งใสในการตัดสินใจได้นำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตัวอย่างเช่น โรงเรียนที่จัดซื้ออาหารเองโดยตรงสามารถเสนอรายการอาหารที่ดีกว่าและหลากหลายกว่าโรงเรียนที่ยังคงได้รับอาหารจากเทศบาลเช่นเดิม ระบบอุปถัมภ์ในการเลือกอาจารย์ใหญ่ก็ลดลงมาก การประเมินผลจากภายนอกวงการ ขึ้นหนึ่งสรุปว่า “ปัจจุบันนี้นักการเมืองและชุมชนทางการศึกษาได้ยอมรับแล้วว่ามาตรฐานทางเทคนิคและอาชีพ จะเป็นหนทางนำไปสู่การจัดการบริหารโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ” (Lobo และคนอื่นๆ 1995, 30)

ขณะนี้ยังเร็วเกินไปที่จะประเมินว่าระบบใหม่ส่งผลต่อนักเรียนอย่างไรบ้าง แต่เท่าที่เห็นผลในตอนต้นก็เป็นกำลังใจได้พอสมควร ผลการสอบของนักเรียนชั้นปีที่ 3 ทั่วประเทศในปี 1994 ปรากฏว่า เมื่อเปรียบเทียบกับปี 1992 แล้ว คะแนนวิทยาศาสตร์เพิ่มขึ้นร้อยละ 7 ภาษาโปรตุเกสเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 และคะแนนคณิตศาสตร์เพิ่มขึ้นร้อยละ 41

การยุบเลิกหน่วยงานตัวกลางในนิวซีแลนด์

ในปี 1988 คณะทำงานที่นำโดยนายไบรอัน ปิคอท (Brian Picot) อดีตนักธุรกิจ ได้เริ่มสำรวจระบบการศึกษาของนิวซีแลนด์ Picot เดินทางไปรอบประเทศ และคณะ

ทำงานได้เสาะหาทัศนะของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครอง ครู ผู้นำทางการศึกษา ผู้นำทางการเมือง นักเรียน และประชาชนผู้เสียภาษีทั่วไป ผลที่ได้คือรายงานฉบับที่ชื่อว่า “การบริหารเพื่อความเป็นเลิศ” (Administering for Excellence) รายงานฉบับนี้เรียกร้องให้ปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาในนิวซีแลนด์อย่างถึงรากถึงโคน และให้นำอำนาจการตัดสินใจไปให้ใกล้ที่สุดกับตำแหน่งที่จะเป็นผู้ปฏิบัติ การศึกษาของ Picot โน้มน้าวให้รัฐบาลเห็นด้วยว่าโครงสร้างของระบบการบริหารตามที่เป็นอยู่นั้นรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป รายงานฉบับที่ตามมาชื่อ “โรงเรียนในอนาคต : การปฏิรูปการบริหารการศึกษาในนิวซีแลนด์” (Tomorrow's Schools : The Reform of Education Administration in New Zealand) (Lange 1988) เรียกร้องให้ยกเลิกคณะกรรมการโรงเรียนและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ตามโครงสร้างของราชการ และเป็นตัวกลางอยู่ระหว่างโรงเรียนท้องถิ่นกับรัฐบาลแห่งชาติ

ข้อเสนอแนะในรายงานของปีคอกถูกนำไปปฏิบัติเกือบทุกเรื่อง และส่งผลให้มีแผนการปฏิรูปโครงสร้างที่ทั่วถึงและรวดเร็วที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประเทศพัฒนาแล้ว ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งคือ ระดับของฉันทานุมัติที่ได้รับก่อนเริ่มต้นดำเนินการปฏิรูป และอีกประการหนึ่งคือ นายกรัฐมนตรีเดวิด ลังจ์ (Lange) เข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรีศึกษาธิการเสียเอง ซึ่งบ่งบอกอย่างชัดเจนว่าให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก การปฏิรูปเริ่มต้นในเดือนพฤษภาคม 1989 และเมื่อถึงเวลาเปิดภาค นิวซีแลนด์ก็ได้ลดจำนวนข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลางไปเป็นจำนวนมาก ตลอดจนยกเลิกหน่วยงานบริหารในระดับภูมิภาคไปทั้งหมด รวมทั้งถ่ายโอนความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ การจัดจ้างบุคลากร และการตัดสินใจทางการศึกษา ไปให้แต่ละโรงเรียนจัดการกันเอง

ตามแผนการกระจายอำนาจของนิวซีแลนด์นั้น โรงเรียนในท้องถิ่นจะถูกบริหารโดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) ซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครองที่ได้รับการเลือกตั้งมา 5 คน อาจารย์ใหญ่ และผู้แทนคณะครู 1 คนซึ่งได้รับเลือกตั้งมาเช่นกัน ส่วนในโรงเรียนมัธยมศึกษา จะมีกรรมการเพิ่มขึ้น คือ นักเรียน 1 คน และบุคคลอื่นอีก 4 คนที่เลือกเข้ามาเพื่อให้คำแนะนำในเรื่องที่ตนเชี่ยวชาญหรือเพื่อให้มีความสมดุลในคณะกรรมการ องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในการบริหารโรงเรียนคือ “ธรรมนูญโรงเรียน” ที่เขียนขึ้นในท้องถิ่น ธรรมนูญโรงเรียนซึ่งจะมีบางส่วนที่ต้องจัดวางหลักสูตรตามแนวทางการศึกษาของชาติ แต่กำหนดเป้าหมายอื่นๆ ของโรงเรียนขึ้นมาจากท้องถิ่น สำหรับงบประมาณยังได้รับจากรัฐบาลตามจำนวนนักเรียนที่มี

อยู่ รัฐบาลสนับสนุนให้โรงเรียนรับเงินงบประมาณไปเป็นก้อนใหญ่สำหรับค่าใช้จ่ายทุกอย่าง รวมทั้งเงินเดือนครู อนึ่ง เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น ชาวเมารี และชาวเกาะแปซิฟิก รัฐบาลยังพิจารณาให้บช่วยเหลือเพิ่มเติมตามความจำเป็นพิเศษของโรงเรียนที่รับเด็กเหล่านี้เข้าเรียน

การเปลี่ยนแปลงที่ใหญ่ขนาดนี้ย่อมทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาก ตัวอย่างเช่น พวกครูร้องเรียนกันมาก ว่ามีภาระเพิ่มขึ้นมากมาจากการที่ต้องเข้ามาทำงานด้านบริหารด้วย สมาชิกคณะกรรมการบริหารของโรงเรียนบางแห่งเข้ามารับหน้าที่โดยไม่ได้รับการฝึกฝนให้มากพอสำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ การประหยัดงบประมาณที่คาดว่าจะเกิดขึ้นก็ไม่เป็นไปตามคาด เนื่องจากมีเหตุผลที่อาจมองได้ว่าเป็นแง่บวก อาทิ หลายโรงเรียนได้เลือกที่จะเพิ่มคุณภาพมากกว่าการประหยัด ผู้นำทางการเมืองและการศึกษาใช้ความระมัดระวังอย่างมากที่จะสร้างฉันทานุมัติในวงกว้างในทุกขั้นตอนของการกระจายอำนาจ หลังจากการตีพิมพ์เอกสารการวางแผนชิ้นสำคัญ คือ “การศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21” (Education for the 21st Century) ในเดือนกรกฎาคม 1988 กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดการรณรงค์นานถึง 4 เดือนโดยชาวนิวซีแลนด์หลายคนเสนอความคิดเห็นและข้อวิพากษ์วิจารณ์ในการพบปะประชาชนที่จัดขึ้นในเมืองต่างๆ 17 เมือง และการประชุมย่อยอีกหลายครั้ง

จุดแข็งประการหนึ่งของวิธีการกระจายอำนาจการศึกษาของนิวซีแลนด์คือ การปฏิรูปด้านการบริหารที่ทำไปนั้น ยังผลให้มีการปฏิรูปด้านการเรียนการสอนตามมา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในวงกว้างมีฉันทานุมัติเรื่องเป้าหมายของหลักสูตรการศึกษาของชาติ แต่ก็เปิดทางให้โรงเรียนสามารถเพิ่มเติมองค์ประกอบของท้องถิ่นได้ เช่น โรงเรียนโอเนอราฮี (Onerahi) ซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองฟังกาไร (Whangarei) อันเป็นเมืองริมทะเลอยู่เหนือเมืองโอคแลนด์ ได้จัดทำหลักสูตรที่รวมถึงกิจกรรมกลางแจ้งอย่างเช่นการพายเรือแคนู และการศึกษาสภาพแวดล้อมชายฝั่ง นอกจากนี้ ยังมีความพยายามมากที่จะให้แน่ใจได้ว่า ผู้ตัดสินใจในเรื่องการศึกษา เช่น เรื่องเนื้อหาของหลักสูตรต้องเป็นนักการศึกษา ไม่ใช่ผู้นำทางการเมือง

การจ่ายเงินครูให้ตรงเวลาในเม็กซิโก

ระบบการศึกษาของเม็กซิโกในปี 1978 เป็นระบบรวมศูนย์อย่างหนาแน่น และไร้ประสิทธิภาพมาก นักเรียนวัยประถมศึกษาหนึ่งในเจ็ดคนไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนได้

และในมลรัฐที่ยากจนเช่นรัฐ Chiapas มีนักเรียนมาเข้าเรียนในโรงเรียนต่ำกว่าร้อยละ 20 แต่มีอัตราการสูญเสียสูงมาก และครูที่บรรจุใหม่มักต้องรอนานกว่า 1 ปีจึงจะได้รับเงินเดือนเดือนแรก ความผิดพลาดในบัญชีเงินเดือนจะแก้ไขได้ด้วยวิธีเดียวโดยการต้องเดินทางเข้าเมืองหลวง ซึ่งสิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย ผู้วางนโยบายเห็นได้ชัดเจนว่า ถ้าจะทำให้เม็กซิโกก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมได้ ก็ต้องทำให้ระบบการศึกษามีประสิทธิภาพมากขึ้นเสียก่อน

การกระจายอำนาจทางการศึกษาในเม็กซิโกทำเป็น 3 ขั้นตอน ในขั้นตอนแรก ระหว่างปี 1978 ถึง 1982 เป็นการโอนการบริหารการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะผู้แทนของมลรัฐจำนวน 31 แห่ง โดยแต่ละมลรัฐมีผู้แทน 1 คณะ คณะผู้แทนได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ต่างๆ ตั้งแต่เรื่องงบประมาณและการบริหารโรงเรียนไปจนถึงการกำหนดหลักสูตรและตำราเรียน รัฐบาลที่เม็กซิโกขึ้นที่เมืองหลวงยังคงอำนาจในการจัดเก็บภาษี การร่างหลักสูตรหลักของชาติ และงานบุคลากรและแรงงาน การปฏิรูปขั้นต้นทำกันอย่าง “รวดเร็วปานสายฟ้าแลบ” ตามคำกล่าวของพรอดา (Prawda 1993b, 5) เนื่องจากผู้นำระดับสูงมีความมุ่งมั่นที่สอดคล้องกัน การปฏิรูปจึงมีผลทางบวกในทันที อัตราการเข้าเรียนในโรงเรียนอนุบาลเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทที่ห่างไกล อัตราการเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาก็เช่นเดียวกัน

ในช่วงที่ 2 จากปี 1983 ถึง 1988 รัฐบาลพยายามดำเนินการเพิ่ม โดยโอนอำนาจการดูแลคณะผู้แทนจากส่วนกลางไปอยู่ที่มลรัฐ แต่ไม่ประสบความสำเร็จเพราะสหภาพครูคัดค้าน สหภาพครูไม่ต้องการที่จะไปเจรจาต่อรองเงื่อนไขการทำงานหรือเรื่องอื่นๆ กับรัฐบาลของมลรัฐถึง 31 รัฐที่เป็นเอกเทศจากกัน การต่อต้านยังมาจากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงฯ ในส่วนกลางเองเพราะมีผลประโยชน์กับระบบรวมศูนย์อยู่มาก ทั้งยังมีสัมพันธภาพและความร่วมมือกับกลุ่มครูมายาวนาน รัฐบาลเองก็มัววุ่นอยู่กับการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและเรื่องอื่นๆ มากมาย และไม่มีเวลาและความเข้มแข็งพอที่ผลักดันให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนในเรื่องนี้

ในปี 1988 รัฐบาลใหม่เข้ารับหน้าที่ และเจรจาทำความตกลงกับผู้ว่าการมลรัฐและสหภาพครูได้ ทำให้สามารถดำเนินการโอนการควบคุมดังกล่าวต่อไปได้ ดังนั้น เนื้อหาส่วนใหญ่ของแผนการกระจายอำนาจจึงเพิ่งจะเริ่มขึ้นในปี 1992 ซึ่งเป็นเวลาถึง 14 ปีหลังจากการเริ่มดำเนินการกระจายอำนาจครั้งแรก

แนวคิดสังคมนิยมในซิมบับเว

ซิมบับเวได้รับเอกราชในปี 1980 ในขณะที่อุดมการณ์ทางการเมืองแบบสังคมนิยมกำลังแพร่หลายไปทั่วทวีปแอฟริกาบริเวณตอนใต้ทะเลทรายซาฮารา เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การพึ่งพาตนเอง และการตัดสินใจแบบประชาธิปไตย สถาปนิกของประเทศใหม่แห่งนี้จึงพยายามให้บริการทางสังคมต่างๆ เช่น การศึกษา เป็นเรื่องกว้างขวางและเพียงพอสำหรับทุกคน และพยายามกระจายอำนาจในด้านการให้บริการออกไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ยังคงอยู่ในกรอบรัฐบาลระบบพรรคเดียว

การบริหารการประถมศึกษาในซิมบับเว ทำในรูปแบบที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดจ้างและจ่ายเงินเดือนครู และให้ทุนการศึกษาจำนวนเล็กน้อยกับนักเรียนทุกคน กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้วางหลักสูตรและจัดสอบ และรับผิดชอบในด้านการฝึกหัดครูในวิทยาลัยท้องถิ่น แต่การก่อสร้างโรงเรียนประถมศึกษาอยู่ในความดูแลของชุมชนท้องถิ่น ส่วนการบริหารให้เป็นความรับผิดชอบขององค์กรที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล องค์กรเหล่านี้อาจเป็นโบสถ์ หรือฟาร์มใหญ่ๆ หรือเหมืองแร่ หรือสภาท้องถิ่นและสภาเขตที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่และมีโรงเรียนอยู่ในความรับผิดชอบถึงสามในสี่ สภาเหล่านี้มีจำนวน 57 แห่ง ได้รับงบประมาณมาเป็นค่าเงินเดือนและค่าใช้จ่ายในการบริหารสำนักงานจากกระทรวงการปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาเมืองและชนบท สภาท้องถิ่นและสภาเขตมีอำนาจในการจ้างและไล่ออกครู จัดสรรทุนให้นักเรียนเป็นรายหัว และจ่ายเงินเดือนให้ครูตามที่ได้รับมาจากกระทรวงศึกษาธิการ

ระบบนี้มีความยุ่งยากหลายประการ ครูร้องเรียนว่าได้รับเงินเดือนช้ามาก สภาท้องถิ่นบางแห่งยึดเงินทุนการศึกษาของนักเรียนไว้และนำไปใช้ในกิจการที่ไม่เกี่ยวกับการศึกษาแทนที่จะจ่ายมาให้แต่ละโรงเรียน รัฐบาลกลางยังพบว่าต้องจ่ายเงินเดือนให้กับครู “ผี” จำนวนมาก และคุณภาพของการศึกษาโดยทั่วไปจัดว่าต่ำ

ในปี 1987 กระทรวงศึกษาธิการออกระเบียบมาว่า นับแต่บัดนี้เป็นต้นไป ครูทุกคนจะเป็นข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนโดยตรงจากรัฐบาล สภาฯ คัดค้าน โดยได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงการพัฒนาฯ และศาลตัดสินเข้าข้างสภาฯ เรื่องนี้ทำให้กระทรวงศึกษาธิการต้องหาทางแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษา เพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจดำเนินการข้ามรัฐบาลส่วนท้องถิ่นได้ และสามารถโอนเงินมาให้คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาโรงเรียน อันเป็นโครงสร้างใหม่ ของการกระจายอำนาจมาให้โรงเรียน และส่วนใหญ่ของ

กรรมการคือผู้ปกครอง สภาท้องถิ่นโต้แย้งว่าถ้าไม่ยอมให้เงินทุนนักเรียนรายหัวอยู่ในความดูแลของตนได้ ก็จะไม่ยอมรับผิดชอบเรื่องการสร้างโรงเรียน

ผลก็คือ เกิดทางตันทางการเมืองขึ้นในรัฐบาลทุกระดับ ความขัดแย้งเรื่องใครจะเป็นผู้ควบคุมทุนการศึกษารายหัวทำให้กระทรวงพัฒนาฯ ซึ่งมีสภาท้องถิ่นหนุนหลัง ไม่ลงรอยกับกระทรวงศึกษาธิการ ความขัดแย้งยิ่งทวีคูณในหมู่ข้าราชการของกระทรวงทั้งสองในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น กระทรวงพัฒนาฯ เห็นว่านโยบายกระจายอำนาจของรัฐบาลชิมบับเวให้อำนาจกระทรวงตนในการบริหารโรงเรียน ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการ โต้แย้งว่า สภาท้องถิ่นไม่มีความสามารถเชิงบริหารที่จะทำงานในโครงสร้างใหม่ที่เกิดจากการกระจายอำนาจตามที่คาดไว้ที่แรก และอำนาจนั้นควรให้ไปอยู่ที่ผู้ปกครองมากกว่า

แต่ไม่มีฝ่ายใดนำปรัชญาการศึกษาที่ชัดเจนมาใช้ในการศึกษา และไม่มีใครพยายามหารือกับกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนี้ เพื่อหาฉันทานุมัติให้ได้ว่า ควรดำเนินการต่อไปอย่างไร ทางตันจึงยังคงมีอยู่ต่อไป

ปัญหาบประมาณในอาร์เจนตินา

ข้อโต้แย้งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในเรื่องการกระจายอำนาจการศึกษาก็คือ การกระจายอำนาจสามารถทำให้ได้ทรัพยากรทางการศึกษามากขึ้น เหตุผลก็คือองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่นที่เข้ามาร่วมรับผิดชอบจะมีแรงบันดาลใจให้เสาะหาเงินทุนสำหรับการศึกษามากขึ้น และยังใช้เงินนั้นอย่างคุ้มค่ามากขึ้น และจะคอยติดตามผลอย่างใกล้ชิดมากขึ้นด้วย

นั่นเป็นเหตุผลที่รัฐบาลทหารของอาร์เจนตินานำมาใช้ในปี 1975 เมื่อมอบหมายให้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณของโรงเรียนประถมศึกษา โดยอยู่ภายใต้โครงการร่วมทางการเงิน รูปแบบที่เลือกไว้คือ จะใช้ประโยชน์จากกลไกของรัฐที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ตัดสินใจกันในระดับภูมิภาคได้ ในขณะที่ยังเก็บอำนาจในด้านการวางนโยบายและแนวทางการศึกษาไว้กับรัฐบาลกลางในแบบรวมศูนย์เช่นเดิม

ปัญหาของการจัดการในรูปแบบนี้ก็คือ ไม่มีการหารือกับข้าราชการในภูมิภาคถึงแนวทางใหม่เสียก่อน และพวกเขาไม่ต้องการมารับผิดชอบเรื่องการเงินที่ถูกมอบหมายมาให้ พวกเขาไม่พอใจที่ถูกสั่งให้เป็นผู้พิจารณาขึ้นเงินเดือนให้พวกครู แล้วยังต้องจ่ายค่าสำนักงาน ค่าบุคลากร และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกระจายอำนาจอีกด้วย ส่วนสหภาพครูและ

เจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่พอใจที่รัฐบาลมา ริดรอนอำนาจของพวกตน ซึ่งการมองในมุมนี้อาจถูกต้องก็ได้ ผลที่เกิดขึ้นคือความวุ่นวายสับสนด้านการเงินยาวนานเป็นทศวรรษ ซึ่งแฮนสันบรรยาย “การบังคับตามอำเภอใจ” นี้ว่าเป็น “การโยนภาระทางการเงินและการบริหารไปให้จังหวัดอย่างไม่มีควมรับผิดชอบ” (Hanson 1995a, 11)

ในปี 1993 อาร์เจนตินาดำเนินการขั้นต่อไปในการกระจายควมรับผิดชอบทางการเงินสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาจากส่วนกลางไปให้ระดับภูมิภาค แต่คราวนี้ ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ และความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่นทำให้มีความหวังว่า ขั้นตอนนี้จะประสบความสำเร็จมากกว่าการกระจายอำนาจการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในครั้งที่แล้ว

อุดมการณ์ปล่อยเสรี ในชิลี

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 รัฐบาลชิลีเอนเอียงไปตามแนวคิดของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์และนักวางแผนด้านสังคมที่นิยมแนวทาง “เสรีนิยมใหม่” ซึ่งหลายคนในจำนวนนี้จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยชิคาโก พวกนี้เห็นว่า คุณภาพของการบริการด้านสังคมจะดีขึ้นด้วยการกระจายอำนาจและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งจะส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น และเป้าหมายหนึ่งที่จะต้องถูกปฏิรูปคือ ระบบการศึกษาที่ทั้งรวมศูนย์อำนาจและไร้ประสิทธิภาพอย่างมาก ตัวอย่างเช่น เด็กจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนถึงร้อยละ 43

ในปี 1980 รัฐบาลโอนอำนาจการบริหารโรงเรียนจากส่วนกลางไปยังเทศบาลของชิลีที่มีจำนวน 385 แห่ง (Winkler and Rounds 1993) และตั้งระบบเงินบำรุง ซึ่งรัฐบาลจะจ่ายให้เทศบาลในรูปของคูปอง โดยจ่ายให้ตามการปฏิบัติงานในแต่ละเดือน การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลมองว่าการเมืองในอดีตได้ทำลายประเทศชาติ นอกจากนั้นยังเห็นว่า การให้พวกครุรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนนั้นเป็นศัตรูของความก้าวหน้า ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูป พวกครูจึงสูญเสียสถานะข้าราชการและสหภาพครูถูกห้ามทำกิจกรรม เทศบาลได้เข้ามาควบคุมเรื่องการจ้างครู การไล่ออก การตั้งอัตราเงินเดือน และการสร้างโรงเรียน และจะได้รับประโยชน์จากการหาเด็กมาเข้าโรงเรียนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม พวกเขาไม่มีอำนาจอิสระในบางเรื่อง เช่นหลักสูตร มีการออกระเบียบบางอย่างเพื่อให้ผู้ปกครอง ครู และฝ่ายอื่นๆ เข้ามามีส่วนมากขึ้นในการวางนโยบายของโรงเรียน

แต่การพยายามกระจายอำนาจไม่ได้เป็นไปตามคาด เมื่อซีลีเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจขึ้น การโอนโรงเรียนไปให้เทศบาลก็ถูกระงับไป และโรงเรียนได้รับคำสั่งห้ามปลดครูออก เพราะจะทำให้ปัญหาคนว่างงานหนักขึ้น ส่วนเทศบาลก็ขาดความสามารถที่จะดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ได้ ไม่มีการคิดปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการที่ใช้ในโรงเรียน ยิ่งกว่านั้น ความคิดเก่าแบบเผด็จการก็กลับมา และล้มล้างหลักการที่ให้เทศบาลและโรงเรียนเอกชนมีอำนาจปกครองตนเองและมีส่วนร่วมในชุมชนไปในที่สุด

ในปี 1990 รัฐบาลใหม่เข้ามาปกครองแบบประชาธิปไตยและยุติการปกครองแบบเผด็จการที่มีมานานถึง 17 ปี การเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายสำคัญในช่วงแรกๆ รวมถึงการเริ่มกระจายอำนาจกันใหม่เป็นรอบสอง ครั้งนี้เน้นที่การปฏิรูปประชาธิปไตย รวมทั้งให้ประชาชนเลือกตั้งเทศมนตรี และเน้นที่การปรับปรุงการเรียนการสอนด้วย เป้าหมายคือให้มีการกระจายอำนาจลงไปจนถึงระดับโรงเรียน ในขณะที่กระชั้นการปกครองในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

กลุ่มครู ซึ่งสนับสนุนการเปลี่ยนรัฐบาลได้สถานะข้าราชการกลับคืนมา รวมทั้งได้ความมั่นคงในการทำงาน และสิทธิในการรวมตัว ประชญาในตอนนี้เป็น การเรียนและการสอนจะดีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อครูมีความกระตือรือร้นที่จะทำงานหนัก โรงเรียนในท้องถิ่นได้รับอำนาจมากขึ้นในเรื่องเกี่ยวกับหลักสูตรและการตัดสินใจทางการศึกษาอย่างอื่นๆ พวกครูมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจด้วยแต่พยายามผลักดันให้กลับไปใช้ระบบรวมศูนย์อย่างเดิม แต่รัฐบาลยื่นกรานให้ใช้รูปแบบการจัดการที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

การส่งเสริมประชาธิปไตยในอินเดีย

อินเดียเป็นประเทศที่ใหญ่มหาศาล มีพลเมืองถึง 900 ล้านคน มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่ทำให้อินเดียเป็นชาติที่มีภาษาราชการถึง 18 ภาษาและภาษาถิ่นอีกกว่า 1,600 ภาษา อินเดียมีสถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมานานและส่งเสริมให้พลเมืองของตนเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นทางการเมืองและสังคม อินเดียมีการปกครองในระบบสหพันธรัฐซึ่งประกอบด้วย 27 รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบสูงในหลายเรื่อง รวมทั้งการศึกษา

ในปี 1992 รัฐบาลพยายามให้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองมากขึ้นเพื่อเสริมประสิทธิภาพของระบบสหพันธรัฐ โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ อินเดียให้แต่ละรัฐมีโครง

สร้างการปกครอง 3 ชั้น โดยเมืองค์กรที่ได้รับเลือกตั้งจากท้องถิ่น ซึ่งเรียกกันว่า “panchayati raj” การแก้ไขรัฐธรรมนูญนับเป็นที่สุดของการต่อสู้อันยาวนานซึ่ง ฮานนาเวย์ (Hannaway) เรียกว่า “ความพยายามอย่างน่าทึ่งที่จะกอบกู้สิ่งที่สำคัญที่สุดขององค์กรที่ได้รับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นขึ้นมาอีกครั้งในการดำเนินกิจการของรัฐ โดยการมอบอำนาจรัฐธรรมนูญให้ ” และการเปลี่ยนแปลงนี้ยังพยายามแก้ไขความไม่เสมอภาคต่างๆ ด้วยการ “ระบอบอย่างชัดแจ้งถึงตัวแทนของกลุ่มที่เคยได้รับความไม่เสมอภาคมานานตามจารีตนิยม คือ กลุ่มสตรี ชนบางเผ่า และชนในบางวรรณะ” (Hannaway 1995, 3)

ความรับผิดชอบที่ถ่ายโอนมาให้องค์กร “panchayati raj” ที่ทำงานอยู่ทั้งในระดับเขตและชุมชนนั้นรวมถึงการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ปัญหาทางการศึกษาของอินเดียชั้นใหญ่หลวงมาก เช่นเดียวกับทุกสิ่งทุกอย่างในประเทศนี้ เกือบ 2 ใน 3 ของประชากรที่เป็นสตรี ไม่รู้หนังสือ เด็กประมาณ 1 ใน 3 ไม่ได้ไปเรียนอย่างสม่ำเสมอ ความไม่เสมอภาคมีทั้งในเรื่องการเข้าถึงแหล่งการศึกษาและผลการศึกษา ซึ่งเหลื่อมล้ำกันมากทั้งในระดับระหว่างรัฐและภายในรัฐเดียวกันเอง

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของอินเดียยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ รัฐบาลมีเวลาจนถึงปี 1995 ที่จะจัดตั้งสถาบัน “panchayati raj” ให้ครบถ้วน และเพียงจะมีการเลือกตั้งสำหรับสถาบันนี้เป็นหนแรก ดังนั้นจึงยังเร็วเกินไปที่จะประเมินผลกระทบโดยทั่วไปของการเปลี่ยนแปลงนี้ แต่ในรัฐต่างๆ ที่มีสถาบันนี้ดำเนินการมาระยะหนึ่งแล้วพบว่า มีปัญหาทางการปฏิบัติอยู่ไม่น้อย ในหลายกรณี พวกชนชั้นนำในท้องถิ่นได้เข้าครอบงำองค์กรใหม่นี้ และองค์กรที่ได้รับเลือกตั้งมาจากท้องถิ่นพบว่า มีความยากลำบากในการควบคุมปัญหาเช่น การขาดงานของครู ส่วนในด้านการเงินนั้น ฐานภาษีในท้องถิ่นซึ่งเป็นแหล่งรายรับของสถาบัน “panchayati raj” มักอ่อนแอ แต่สิ่งนี้อาจจะเป็นประเด็นสำคัญที่สุดคือ คนจนก็ยังไม่ค่อยกล้าออกมามีสิทธิมีเสียง

อย่างไรก็ตาม ฮานนาเวย์ สรุปว่า ความพยายามของอินเดียที่จะกระจายอำนาจประชาธิปไตย ซึ่งเป็นความพยายามจากเบื้องบนลงมานั้น อาจมองได้ว่าเป็น “การลงทุน” สำหรับอนาคตของชาติได้ ถ้าหากอินเดียสามารถดำเนินการให้ทั่วถึงทุกรัฐ (Hannaway 1995, 13) “ในระยะสั้น อาจมีความไร้ประสิทธิภาพมากมาย แต่สำหรับหลายฝ่ายในอินเดีย ความไร้ประสิทธิภาพเหล่านี้จะคุ้มค่า ถ้าหากในระยะยาวชุมชนต่างๆ จะสร้างวัฒนธรรมของ

การเข้ามามีส่วนร่วม (participation) และการคอยระวังตรวจสอบ (vigilance) ขึ้นในชุมชนได้” (Hannaway 1995, 14)

เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในเวเนซุเอลา

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศหันมาใช้การปฏิรูปการศึกษาเพื่อเป็นฐานสำหรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และบางประเทศเลือกใช้วิธีการกระจายอำนาจเป็นยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ และเวเนซุเอลาเป็นหนึ่งในประเทศดังกล่าว

ในปี 1969 รัฐบาลแบ่งประเทศออกเป็นเขตการบริหารส่วนภูมิภาค 9 เขต และให้แต่ละเขตรับผิดชอบงานสำคัญๆ ของรัฐบาลกลางรวมทั้งการศึกษา หลักการก็คือ มอบอำนาจในการวางแผน งบประมาณ และการบริหารให้องค์กรส่วนภูมิภาคเหล่านี้ซึ่งมีลักษณะร่วมทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม โดยตั้งเป้าหมายว่าจะทำให้องค์กรเหล่านี้เป็นจักรกลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อไป ระบบนี้อยู่เหนือและข้ามโครงสร้างของรัฐบาลที่มีอยู่ทั้งหมด

ในขณะที่ฟังดูยุ่งยากในทางทฤษฎี แผนการกระจายอำนาจให้ส่วนภูมิภาคก็ประสบปัญหาในทั้งทางปฏิบัติและทางการเมือง รวมทั้งขาดความต่อเนื่องในเรื่องผู้นำ โดยตลอดทศวรรษที่ 1970 และ 1980 นั้น พรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งใหม่แต่ละครั้งได้เปลี่ยนแปลงทั้งนโยบายและตัวบุคคล ซึ่งต่างก็อ้างว่าเพื่อแสดงความเอาใจจริงเอาใจในการกระจายอำนาจ และต้องการชื่อเสียงจากการนี้ สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ครูคนไหนที่จงรักภักดีต่อพรรคการเมืองก็จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งจากห้องเรียนไปดำรงตำแหน่งสูงๆ ในกระทรวงศึกษาธิการได้ทันที โครงการต่างๆ ที่พัฒนากันมาด้วยความยากลำบาก ล้มเปลี่ยนทั้งเวลาและงบประมาณ ก็ถูกยกเลิกไปอย่างกะทันหันโดยยังไม่ทันประเมินประสิทธิผลและความสำเร็จด้วยซ้ำ แฮนสัน (Hanson) กล่าวถึง การริเริ่มการกระจายอำนาจของเวเนซุเอลาในปี 1969 ไว้ว่า “เป็นโครงการที่วางไว้อย่างสวยงามที่สุด ครอบคลุมรอบด้าน มีจุดประสงค์ที่น่ายกย่อง และล้มเหลวโดยสมบูรณ์” (Hanson 1995b, 10)

ในปี 1991 เวเนซุเอลาได้พยายามกระจายอำนาจการศึกษาอีกครั้งหนึ่ง คราวนี้เพื่อแก้ไขปัญหาการไร้ประสิทธิภาพและการฉ้อฉลในระบบการศึกษา โดยการถ่ายโอนความรับผิดชอบโรงเรียนมาให้รัฐบาลของมลรัฐ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายหลังปฏิเสธที่จะรับผิดชอบต่อ

เรียนทั้งหมดที่อยู่ในพื้นที่ และขอใช้สิทธิรับเฉพาะโรงเรียนที่มีอาคารอยู่ในสภาพดี มีครูและแผนการศึกษาที่มีคุณภาพได้มาตรฐานขั้นต่ำเป็นอย่างน้อย และขอให้ประกันด้วยว่าจะมีงบประมาณโอนมาให้ด้วย รวมถึงเงินเกษียณของครู แต่ยังคงตกลงกันไม่ได้ การกระจายอำนาจการศึกษาจึงชะงักงันอยู่ตั้งแต่บัดนั้น

บทที่ 4

ผลกระทบของการกระจายอำนาจ

บทที่ 3 ได้แสดงให้เห็นว่าประเทศต่างๆ ดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษากัน ด้วยเหตุผลนานัปการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การบริหาร การเงิน และการเมือง คำถามที่เด่นชัดข้อต่อไปก็คือ ความพยายามเหล่านั้นได้ผลตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และอะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้สำเร็จหรือล้มเหลว

การพัฒนาการศึกษา

ตามที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในตอนต้นว่า ผู้สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจในการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ที่เปิดเผยหรือแอบแฝง ต่างก็อ้างว่าการปรับโครงสร้างองค์กรจะช่วยพัฒนาคุณภาพของการเรียนการสอน โดยการนำอำนาจการตัดสินใจไปอยู่ใกล้กับจุดที่เป็นผู้ปฏิบัติ และโดยการเติมพลังให้ครูและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่กำลังใจทำหน้าที่ให้ดีขึ้น

ในบางกรณี การพัฒนาการศึกษาเป็นเป้าหมายแรกของการกระจายอำนาจจริงๆ และผลที่ได้รับก็เป็นทางบวก ตัวอย่างเช่น รายงานของนิวซีแลนด์ในระยะแรกแสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจมีผลกระทบต่อผลการเรียนของนักเรียนเป็นอย่างมาก ในทำนองเดียวกัน นักเรียนชั้นปีที่ 3 ของโรงเรียนที่ Minas Gerais ก็ทำคะแนนสอบในวิชาพื้นฐานได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ในซิดนีย์ซึ่งเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่มีข้อมูลเรื่องคะแนนการสอบ กลับปรากฏว่า ในระหว่างการกระจายอำนาจ คะแนนจากการสอบด้วยข้อสอบมาตรฐานของรัฐกลับลดลง (ลดลงร้อยละ 14 ในวิชาภาษาสเปน และร้อยละ 6 ในวิชาคณิตศาสตร์) (Prawda 1996-3a)

นักวิจัยไม่รอช้าที่จะชี้ให้เห็นว่า ผลการเรียนของนักเรียนถูกระทบโดยปัจจัยหลายอย่าง รวมทั้งพลังจากภายนอก เช่น มีงบประมาณหรือไม่ ในซิดนีย์ คะแนนที่ลดลงนั้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการที่โรงเรียนจำเป็นต้องรับนักเรียนมากขึ้นเพราะมีแรงกดดันจากการกระจายอำนาจ โดยทั่วไป นักวิจัยมีข้อมูลเพียงเล็กน้อยที่จะแสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างโครงการการกระจายอำนาจกับผลการเรียนของนักเรียนจากข้อสอบมาตรฐาน

ประสิทธิภาพทางการบริหาร

ข้อโต้แย้งในด้านการบริหารในการกระจายอำนาจก็คือ ระบบรวมศูนย์นั้นมีระบบระเบียบมากเกินไปและมีการสูญเสียเปลืองมากมาย ส่วนการให้อำนาจกับระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นจะส่งผลให้มีระบบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะได้ขจัดขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการของทางราชการไปเสีย และจะกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษาที่มีผลงานมากขึ้น

ในเม็กซิโก การกระจายอำนาจทางการศึกษานำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปัจจุบันครูได้รับเงินเดือนอย่างสม่ำเสมอ และที่เมือง Minas Gerais อำนาจการปกครองตนเองทำให้ค่าใช้จ่ายลดลงและสามารถให้บริการที่ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการบำรุงรักษาสถานที่ การฝึกหัดครู ไปจนถึงอาหารในโรงเรียน ความสำเร็จของเม็กซิโกในการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบโรงเรียนของตน ส่วนใหญ่เป็นเพราะรัฐบาลกลางยอมล่าบากที่จะฝึกบุคลากรในระดับต่างๆ เพื่อให้รับมือกับงานใหม่ได้ และคอยให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมตามความต้องการ ในทำนองเดียวกันการกระจายอำนาจก็ช่วยลดรายจ่ายในด้านการบริหารลงไปได้มาก ในชิลี ลูกจ้างของกระทรวงศึกษาธิการ ลดลงจาก 18,522 คน เหลือเพียง 8,305 คนในปี 1989 (Winkler and Rounds 1993) ส่วน จิเมอนเนส (Jimenez) ปาเกโอ (Paqueo) และ เด เวรา (de Vera) (1988) พบว่า ในฟิลิปปินส์นั้น การที่ท้องถิ่นต้องจัดหางบประมาณเองทำให้เกิดการประหยัดขึ้นโดยทั่วไป

ในทางตรงกันข้าม การกระจายอำนาจในปาปัวนิวกินีกลับทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของระบบการศึกษาเพิ่มมากขึ้น เพราะต้องนำค่าใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น 19 แห่งเข้ามารวมในบัญชีรายจ่ายของรัฐบาลด้วย การศึกษาในจาไมก้าพบว่า การกระจายอำนาจไปสู่โรงเรียนไม่ได้นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพที่คาดหวังไว้ ซึ่งเป็นเพราะขาดการฝึกอบรม และอาจารย์ใหญ่ไม่รู้ว่าจะทำงานกับท้องถิ่นได้อย่างไร ปัญหาเช่นนี้มิได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจในซิดาโก สหรัฐอเมริกา แอนโทนี บริก (Anthony Bryk) ตั้งข้อสังเกตว่า “เราได้ถ่ายโอนทรัพยากรและอำนาจลงไปถึงโรงเรียน แต่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐาน อะไรเลยที่จะคอยรองรับพัฒนาการนั้น อาทิ การฝึกอบรมสำหรับสภาท้องถิ่นและอาจารย์ใหญ่ การพิจารณาเรื่องแรงจูงใจและความรับผิดชอบ ถ้าเราจำเป็นต้องก้าวต่อไปจากจุดที่เราอยู่ ณ ปัจจุบัน เราจำเป็นต้องมีโครงสร้างที่เสถียรก่อน” (อ้างถึงใน Appleborne 1995)

พรอดดา ก็เห็นความจำเป็นของ “ช่วงการเตรียมการอันยาวนานสำหรับการปฏิรูปการศึกษา” เช่นกัน (Prawda 1993a, 262) สเปนเริ่มปฏิรูปการศึกษาด้วยการรื้อรอกการถ่ายโอนอำนาจเอาไว้จนกว่ารัฐในภูมิภาคจะมีความพร้อมและเต็มใจที่จะรับไป ในทางตรงข้ามอาร์เจนตินาพยายามบังคับให้มีการกระจายอำนาจในเวลาอันรวดเร็ว และก็ล้มเหลวไปในเวลาอันรวดเร็วพอๆ กัน

ในส่วนของผลกระทบต่อการศึกษานั้น ยังไม่มีหลักฐานที่แน่ชัดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกับประสิทธิภาพในการบริหาร

ประสิทธิภาพในด้านการเงิน

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของการกระจายอำนาจก็คือ การหารายได้เพิ่มให้กับระบบโดยรวม ด้วยการใช้จ่ายจากแหล่งภาษีที่มีอยู่ในท้องถิ่น และการลดรายจ่ายในการดำเนินงาน

อาร์เจนตินาเป็นตัวอย่างของประเทศที่ถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านการเงินจากรัฐบาลกลางไปยังหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และปรากฏว่าค่าใช้จ่ายในการศึกษาทั้งหมดกลับเพิ่มขึ้น สัดส่วนของค่าใช้จ่ายในการศึกษาในงบประมาณทั้งหมดของรัฐ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 16.6 เป็นร้อยละ 18.7 ในระหว่างปี 1975 ถึง 1986 ในทางตรงกันข้าม ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในเม็กซิโกลดลงหลังมีการกระจายอำนาจการศึกษา ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะเศรษฐกิจถดถอยในช่วงหลังยุคทองของน้ำมัน เทศบาลท้องถิ่นในซิดลีให้เงินสนับสนุนช่วยการศึกษามากขึ้นหลังจากการกระจายอำนาจ แต่ที่เป็นเช่นนั้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะมูลค่าที่แท้จริงของคูปองที่ได้รับจากรัฐบาลกลางลดน้อยลง

ปัญหาประการหนึ่งในการโอนอำนาจการตัดสินใจในเรื่องค่าใช้จ่ายไปให้นักการเมืองท้องถิ่นก็คือ พวกเขาอาจต้องการใช้เงินที่มีอยู่เพื่อการอื่นๆ ที่สามารถเห็นผลได้ชัดเจนในเวลาอันสั้น เช่น การตัดถนนหรือโครงการชลประทาน มากกว่าจะเอามาใช้ในการศึกษาซึ่งเห็นผลไม่ชัดเจนทันทีและต้องใช้เวลาอันยาวนานกว่า แต่ในยามที่เผชิญปัญหาเศรษฐกิจ การกระจายอำนาจ กลับจะทำให้เพิ่มขึ้นที่จะลดค่าใช้จ่ายในการศึกษา (Hannaway 1994)

ความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในเวเนซุเอลา เป็นการพิสูจน์ว่า การมีเงินสนับสนุนการศึกษาอย่างเพียงพอและสม่ำเสมอ มีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ

กระจายอำนาจเช่นกัน รอนดีเนลลี (Rondinelli) ชี้ให้เห็นว่า ความมั่นคงทางการเงินเป็นทั้งเรื่องของความตั้งใจและความสามารถ “ในหลายประเทศ รัฐบาลหรือหน่วยงานในท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายที่จะจัดเก็บภาษี แต่ฐานภาษีอ่อนแอมาก และความเคยชินที่จะต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางนั้นฝังรากลึกเสียจนรัฐบาลท้องถิ่นไม่พยายามจะใช้อำนาจดังกล่าวเลย” (Rondinelli 1995, 12.1)

ผลกระทบของการกระจายอำนาจต่อค่าใช้จ่ายในการศึกษานั้น เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินการในบริบทหนึ่งกับสถานะภายนอกด้านเศรษฐกิจและสังคมเท่ากับเป็นผลของการกระจายอำนาจนั่นเอง

วัตถุประสงค์ทางการเมือง

บทที่แล้วแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไม่ว่าผลกระทบต่อการศึกษาและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานจะเป็นเช่นไร การกระจายอำนาจทางการศึกษาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองได้ทั้งนั้น การกระจายอำนาจในโคลัมเบียกลายเป็นเครื่องมืออย่างดีในการหาความชอบธรรมให้รัฐบาล และระบบที่ให้เงินบำรุงแก่เทศบาลท้องถิ่นในชิลีเป็นการสนองวัตถุประสงค์ด้านอุดมการณ์ของผู้นำทหารของประเทศนั้น เช่นเดียวกับเป้าหมายของพวกเขาที่ต้องการทำให้สหภาพครูอ่อนแอลง แต่อีกนัยหนึ่ง การกระจายอำนาจในเวเนซุเอลาในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจกลับเป็นผลเสียต่อรัฐบาลเอง

ตัวอย่างของการใช้การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองเพียงประการเดียว ที่ประสบความสำเร็จที่สุดอาจจะได้แก่การกระจายอำนาจในสเปนในการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจในสเปน แฮนสัน (Hanson) และ อัลริช (Ulrich) พบว่า ผู้คนที่เขาสัมภาษณ์เห็นด้วยอย่างเกือบจะไม่มีข้อยกเว้นเลยว่า “วิธีการกระจายอำนาจมาให้โรงเรียนนั้น ไม่ใช่กลไกสำหรับการพัฒนาคุณภาพของการบริหาร และ/หรือการศึกษาในโรงเรียน” ไม่เพียงแต่ขาดหลักฐานว่าการกระจายอำนาจทำให้นักเรียนมีผลการเรียนดีขึ้น แต่ยังเชื่อกันโดยทั่วไปด้วยว่า การกระจายอำนาจมาให้โรงเรียนกลับจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโรงเรียน เพราะไม่สามารถสร้างแรงจูงใจที่เพียงพอเพื่อดึงให้ครูที่เก่งๆ เข้ามารับหน้าที่เป็นอาจารย์ใหญ่ได้ แต่อีกนัยหนึ่ง การกระจายอำนาจนั่นเองที่เป็นข้อจูงใจให้กับผู้ที่เข้ามาเป็นอาจารย์ใหญ่เพื่อพัฒนาการเรียนการสอน

อย่างไรก็ตาม แชนสัน และ อัลริช ยอมรับว่าการกระจายอำนาจในสเปนประสบความสำเร็จ และมีแนวโน้มจะดำเนินการต่อไป การกระจายอำนาจมาให้โรงเรียนมีส่วนน้อยมากในการพัฒนาความสามารถในการบริหารโดยผ่านกระบวนการกระจายอำนาจ หรือการจัดวาง แนวทางใหม่ๆ ในแผนการศึกษา การกระจายอำนาจมาให้โรงเรียนนั้นมีความหมายในเชิงสัญลักษณ์มากกว่า กล่าวคือ มันเป็นการสะท้อนถึงวิถีทางประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นได้อย่างเด่นชัดที่สุดสำหรับประเทศที่ปฏิเสธสิทธิพื้นฐานของประชาชนในเรื่องนี้มานาน

ผลกระทบต่อความเสมอภาค

ผลด้านลบประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ คือความแตกต่างระหว่างผลการเรียนของนักเรียนในเขตร่ำรวยและเขตยากจน การทำให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้น ทั้งในรูปแบบของการป้อนวัตถุดิบเข้าไป เช่น งบประมาณ หรือผลผลิตที่ได้ออกมาเช่นคะแนนทดสอบสูงๆ ไม่ใช่เป้าหมายที่เด่นชัดของการกระจายอำนาจเสมอไป ความจริงนั้น ไม่ควรประหลาดใจเลยที่พบว่า ในหลายกรณี การกระจายอำนาจกลับยิ่งทำให้ช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยที่มีอยู่แต่เดิมกลับยิ่งกว้างออกไปอีก พื้นที่ใดที่มีทรัพยากรมนุษย์และการเงินมาก ก็อยู่ในสถานะที่ดีกว่าที่จะใช้ประโยชน์สูงสุดจากอำนาจที่การกระจายมาถึง และแม้ในเรื่องที่เป็นประโยชน์ทางการศึกษาโดยทั่วไป โรงเรียนที่ร่ำรวยกว่าก็มักจะได้รับผลประโยชน์มากกว่า

ในบางกรณี รัฐบาลกลางก็นำเรื่องการลดช่องว่างดังกล่าวมาเป็นเป้าหมายหนึ่งของการกระจายอำนาจ ดังเช่น นิวซีแลนด์พยายามใช้การปรับโครงสร้างของระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาสำหรับประชากรชาวเมารี ชาวเกาะแปซิฟิก และกลุ่มอื่นๆ ที่ด้อยโอกาส

พรอดา พบว่า ในเม็กซิโกและอาร์เจนตินานั้น ในช่วงที่มีการกระจายอำนาจ ความแตกต่างระหว่างภูมิภาคต่างๆ ลดลงหลายด้าน ทั้งในเรื่องจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในระดับอนุบาลและประถมศึกษา การเข้าชั้น อัตรากារเลิกเรียน และอัตราการเรียนจนจบประถมศึกษา อาร์เจนตินาสามารถลดความไม่เท่าเทียมกันในระหว่างภูมิภาคต่างๆ ได้ถึงร้อยละ 18 หลังมีการกระจายอำนาจ และเขาเห็นว่าเม็กซิโกจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาให้ไปสู่เป้าหมายที่ถูกต้องเหมาะสมได้ดีกว่าที่อื่นๆ เพราะการกระจายอำนาจทำให้มีข้อมูลที่ดีขึ้นว่า ในระดับภูมิภาคต้องการอะไรอย่างไร ทำให้ระบบบริหารสามารถดูแลได้ใกล้ชิดขึ้น

หลักฐานจำนวนมากแสดงว่า การกระจายอำนาจสามารถทำให้เกิดผลข้างเคียงด้านลบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าประสบความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการศึกษา ช่องว่างระหว่างคุณภาพการศึกษาในเขตที่ร่ำรวยและเขตที่ยากจนมักจะกว้างขึ้น ตัวอย่างเช่น โครงการที่โรงเรียนเลือกและจัดทำขึ้นอาจเน้นที่การพัฒนาผลการศึกษาของเด็กที่มาจากรอบครัวที่มีความคาดหวังสูง ทฤษฎีของการกระจายอำนาจกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจจะทำให้มีความต้องการการศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของผู้ที่เคยด้อยโอกาสมาก่อน อย่างไรก็ตาม ในบูกินาฟาโซ การถ่ายโอนความรับผิดชอบทางการเงินสำหรับการศึกษามาให้ส่วนท้องถิ่น กลับทำให้ค่าใช้จ่ายในการศึกษาเพิ่มขึ้น และทำให้นักเรียนยากจนจำนวนมากต้องเลิกเรียนไปเลย (Maclure 1994)

การปฏิรูปในชิลีทำให้เห็นปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษาอย่างชัดเจน ริการ์โด ลากอส (Ricardo Lagos) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจากปี 1990 ถึง 1992 ตั้งข้อสังเกตว่าการกระจายอำนาจ “แทบไม่ได้ช่วยให้โรงเรียนในเขตที่ยากจนสามารถแก้ไขอุปสรรคพื้นฐาน” และโรงเรียนในเขตที่ยากจนก็ยังมีผลการศึกษาดำเนินการสอบวิชาคณิตศาสตร์และภาษาสเปนเช่นเดิม เขาเขียนไว้ว่า “ถ้าแต่ละชุมชนลงเอยด้วยการศึกษาที่สะท้อนให้เห็นรายได้และอำนาจของชุมชนนั้น การกระจายอำนาจก็ยิ่งเพิ่มความไม่เท่าเทียมกัน” เขาเพิ่มเติมว่า แม้กระทั่งในระบบที่มีการกระจายอำนาจแล้ว ส่วนกลางก็ยังคงประกันว่าทุกโรงเรียนต้องได้มาตรฐานขั้นต่ำในด้านคุณภาพการศึกษา และยังคงให้การสนับสนุนเป็นพิเศษกับโรงเรียนที่เสียเปรียบด้วย (Lagos 1993, 4)

อย่างไรก็ตาม แม้การกระจายอำนาจสามารถเพิ่มความไม่เท่าเทียมกันได้ แต่ไม่ได้หมายความว่ามันจะต้องเป็นเช่นนั้นเสมอไป จริงอยู่ที่บ่อยครั้งการกระจายอำนาจยังทำให้มีความไม่เสมอภาคมากขึ้น แต่นั่นไม่ใช่เหตุผลที่จะต้องเลิกกระจายอำนาจเสีย ตรงกันข้ามควรจะได้ทราบว่าจะมีผลเสียหายอะไรเกิดขึ้น แล้ววางแผนการให้ดีขึ้นเพื่อให้มีผลเสียน้อยที่สุด เจ้าหน้าที่ในส่วนกลางควรดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้มั่นใจได้ว่า โรงเรียนที่ยากจนจะมีเงินและทรัพยากรอื่นๆ ที่จำเป็น เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากความยืดหยุ่นและข้อดีอื่นๆ ของการกระจายอำนาจได้ ในทางปฏิบัติก็เท่ากับว่า การทำเช่นนี้คือการส่งมอบบทบาทไว้ให้รัฐบาลกลาง ติดตามดูผลกระทบ แล้วดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องให้ตามจำเป็น เช่น ให้เงินทุนเพิ่มพิเศษกับโรงเรียนที่มีผลงานต่ำ เพื่อเป็นการเพิ่มความเสมอภาคตามวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของการ

ปฏิรูป ดังตัวอย่างที่โคลัมเบียใช้ระบบคูปองให้นักเรียนที่ยากจน บทบาทของรัฐบาลจะต้องเป็นในรูปแบบที่ทำให้มั่นใจได้ว่า ทุกโรงเรียนจะได้รับความเสมอภาคถึงขั้นต่ำเป็นอย่างน้อย และรัฐบาลพร้อมให้ความสนับสนุนกับนักเรียนและโรงเรียนที่เสียเปรียบ แต่การรวมบทบาทดังกล่าวของรัฐบาลกลางเข้าไปในกระบวนการกระจายอำนาจนั้น ย่อมเป็นเรื่องทางการเมืองโดยแท้

ข้อสรุปบางประการ

จากการพิจารณาว่าการกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จในด้านใดบ้าง สามารถแยกแยะออกมาได้หลายประเด็น คือ

- วัตถุประสงค์ทางการเมืองเพียงประการเดียวก็สามารถนำมาเป็นเหตุผลที่สมควรสำหรับโครงการกระจายอำนาจได้แล้ว ดังที่สเปนและประเทศอื่นๆ เป็นตัวอย่างให้เห็นว่า เป็นไปได้ที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองด้วยการกระจายอำนาจ โดยไม่ก่อให้เกิดผลอะไรเลยต่อการบริหาร หรือประสิทธิภาพในเรื่องการเงิน หรือคุณภาพของการเรียนรู้ของนักเรียน แม้วัตถุประสงค์ทางการเมืองจะควรค่าและมีความสำคัญสูงยิ่งกับผู้นำทางการเมือง แต่ไม่ใช่เป็นเหตุผลสำคัญสำหรับนักปฏิรูปการศึกษาและผู้ให้ความช่วยเหลือที่อยู่วงนอก ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจการศึกษา เพราะคนกลุ่มนี้ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนโดยทั่วไป และให้มีการพัฒนาไปในแนวทางที่จะเกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจสังคมในวงกว้าง
- ความสำเร็จของการกระจายอำนาจการบริหรนั้นมิชอบเขตจำกัด ตามหลักนั้น ไม่มีเหตุผลใดๆ ที่จะสันนิษฐานได้ว่า การแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของรัฐบาลในเรื่องระบบการศึกษาของชาติ ทั้งในตัวของมันเองและโดยตัวของมันเองนั้น จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพด้านการบริหารหรือการเงิน หรือการเรียนการสอนที่ดีขึ้นได้
- การกระจายอำนาจอาจส่งผลดีต่อบรรยากาศทางการศึกษา แม้การกระจายอำนาจจะมีขอบเขตจำกัดในตัวเอง แต่อาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจสามารถก่อให้เกิดเงื่อนไขหรือบรรยากาศใหม่ๆ ซึ่งจะเป็นตัวนำไปสู่การเรียนการสอนที่ดีขึ้นได้ต่อไป กล่าวคือ
 - ◆ ถ้าระบบการศึกษาของประเทศไร้ประสิทธิภาพอย่างมาก หรือถึงขั้นย่ำแย่ การกระจายอำนาจก็เป็นเรื่องถูกต้องเหมาะสม ในฐานะที่เป็นวิธีที่ทำให้ทรัพยากรบุคคล การเงิน และอื่นๆ ไหลไปสู่โรงเรียนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น โครงการกระจายอำนาจที่จัดเตรียมแผน

กันมาดี สามารถทำให้เกิดสภาวะที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการบริหาร เช่น สามารถมอบงานบริหารต่างๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับที่เหมาะสมได้ ไม่ว่าจะในเรื่องการจัดเก็บภาษี การจ้างครู การพัฒนาหลักสูตร และอื่นๆ และยังสามารถทำให้ประชาชนตลอดจนข้าราชการทุกระดับเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของระบบ ในทำนองเดียวกันการกระจายอำนาจก็อาจสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการมีแผนการสอนที่ดีได้ แต่การกระจายอำนาจโดยตัวของมันเองย่อมไม่ใช่การแก้ไขปัญหาการศึกษาของชาติ

- ◆ ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงเป็นสิ่งสำคัญที่การวางแผนกระจายอำนาจจำเป็นต้องรับรู้ถึงปัจจัยต่างๆ ที่จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจจะต้องมีแผนการสำหรับการแบ่งสรรอำนาจที่กำหนดไว้เป็นอย่างดีอย่างน้อยที่สุด ประสิทธิภาพจะได้มากก็ต้องมีคนในท้องถิ่นที่เก่ง เอาใจจริงเอาใจกับภาระหน้าที่ และจะสามารถใช้ประโยชน์จากโครงสร้างใหม่ได้ ยิ่งกว่านั้น แม้จะมีระบบที่สามารถจัดส่งทรัพยากรต่างๆ ให้ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วก็ตาม แต่จะยังไม่มีผลอะไรต่อการเรียนการสอน จนกว่าผู้บริหารและครูจะมีวิธีการใช้ทรัพยากรนั้นอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน นิวซีแลนด์เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับประเทศที่มีการกระจายอำนาจโดยมีแผนการเรียนการสอนที่ปรับให้สามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากโครงสร้างการปกครองใหม่ได้
- ◆ โดยสรุปคือ เป็นการเหมาะสมที่จะมองว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่องจำเป็น แต่ไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาการเรียนการสอน การกระจายอำนาจสามารถก่อให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อให้มีการศึกษาที่ดีขึ้นได้ แต่ในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์องค์กรอย่างหนึ่ง การกระจายอำนาจย่อมไม่สามารถประกันได้ว่าการศึกษาคจะพัฒนาขึ้นได้ ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ที่จำเป็นประกอบด้วย
- บรรยากาศทางการเมืองที่เอื้อยอมเป็นปัจจัยสำคัญ อย่างที่เราได้เห็นแล้วว่า เงื่อนไขหนึ่งที่กระทบต่อการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะแบ่งบวกรหรือแบ่งลบ ก็คือบรรยากาศทางการเมือง จึงต้องนำปัจจัยทางการเมืองเข้าไปอยู่ในการวางแผนของการกระจายอำนาจใดๆ ก็ตามที่หวังจะให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี
- เงื่อนไขหนึ่งที่ไม่จำเป็นนัก คือ ความมั่นคงทางการเมือง พรอดดา (1993a) มีข้อสังเกตว่า

- ในประเทศละตินอเมริกาหลายประเทศ เช่น อาร์เจนตินาและโคลัมเบีย การเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอยู่เรื่อยๆ เป็นอุปสรรคสำหรับความต่อเนื่องในการปฏิบัติตามโครงการ แต่อีกแง่หนึ่งนั้น ความมั่นคงทางการเมืองในประเทศ ดูเหมือนไม่ใช่เงื่อนไขสำหรับความสำเร็จในการกระจายอำนาจ ตรงกันข้าม ตามที่ แฮนสัน (Hanson 1995a, 9) เขียนไว้ว่า “การปฏิรูปที่สำคัญๆ ล้วนเกิดขึ้นได้ในยามที่ประเทศชาติกำลังตกอยู่ในวิกฤตการณ์นั่นเอง” ในโคลัมเบีย ความไม่มั่นคงทางการเงินส่งผลให้มีการรวมศูนย์ ในขณะที่ประเทศอื่นๆ เช่น เติโอบีเปียและสเปน กลับมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นเมื่อมีมลรัฐต่างๆ ชูจะแยกตัวเป็นอิสระ
- ดุลระหว่างเป้าหมายทางการเมืองกับวัตถุประสงค์ด้านอื่นๆ เป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง โดยที่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการกระจายอำนาจการศึกษาในแง่ที่เป็นรูปแบบองค์กร (organizational model) ย่อมขึ้นอยู่กับพลังภายนอกอยู่มาก จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องรับรู้ และเข้าใจพลังภายนอกเหล่านั้น และดำเนินการเพื่อให้เห็นใจได้ว่า พลังเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน

บทที่ 5

ความสำคัญของฉันทานุ้มนิติ

บทที่ 3 ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าการกระจายอำนาจมีหลายความหมาย โครงการกระจายอำนาจบางอย่างเป็นเพียงการปรับโครงสร้างทางด้านการบริหารโดยรัฐบาลกลางยังคงควบคุมระบบไว้อย่างแน่นหนา บางโครงการก็เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากศูนย์กลางไปให้อย่างแท้จริง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำอำนาจไปสู่ชุมชน ก่อให้เกิดทรัพยากรสำหรับโรงเรียนและพัฒนาคุณภาพของ การศึกษา

การได้รับความสนับสนุนในวงกว้างเป็นสิ่งพึงปรารถนาเสมอ ภายในไม่นานเราจะได้เห็นว่าการมีหรือขาดฉันทานุ้มนิติ มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของความพยายามกระจายอำนาจของประเทศต่างๆ อย่างไร ในขณะที่การกระจายอำนาจโดยอาศัยคำสั่งของรัฐบาลไปเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารนั้นอาจจะทำได้ แต่เป็นไปได้เลยที่จะทำให้เกิดการถ่ายโอนอำนาจอย่างถูกต้องเกิดขึ้น โดยไม่มีการสร้างฉันทานุ้มนิติในบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งจะถูกกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงเสียก่อน

เรื่องราวของการกระจายอำนาจการศึกษานั้นเต็มไปด้วยตัวอย่างของประเทศต่างๆ ที่ประสบความล้มเหลวเพราะกลุ่มสำคัญที่เกี่ยวข้องไม่เอาใจริงเอาจ้งด้วย การกระจายอำนาจในอาร์เจนตินาล้มเหลวอย่างไม่เป็นท่า เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ในภูมิภาคซึ่งไม่เคยได้รับการหารือล่วงหน้า ต่างไม่เต็มใจที่ต้องเข้ามารับภาระทางการเงินของโรงเรียน ในทำนองเดียวกัน ผู้นำของเวเนซุเอลาก็ล้มเหลวเมื่อพยายามกระจายอำนาจครั้งแรกในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพราะว่า ในการจัดตั้งเขตการบริหารขึ้นใหม่ 9 เขตนั้นพวกเขาพยายามมองข้ามโครงสร้างเดิมของรัฐบาลไป ในปี 1991 พวกเขาพยายามแก้ไขปัญหาคความไร้ประสิทธิภาพ โดยการถ่ายโอนความรับผิดชอบไปให้ผู้ว่าการมลรัฐ แต่ผู้ว่าการฯ ไม่ยินยอมที่จะต้องเข้าไปแบกรับภาระของโรงเรียนที่มีคุณภาพต่ำโดยไม่มีงบประมาณมาให้เพียงพอ

ผู้นำของโคลัมเบียประสบความสำเร็จในการบรรจุเรื่องการกระจายอำนาจการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญของชาติฉบับใหม่ แต่ย้งต้องลดขนาดโครงการลงเพราะสหภาพครูคัดค้านอย่างแข็งขัน และไม่ได้รับเสียงสนับสนุนในรัฐสภา มอนเตเนโกร (Montenegro 1995, 17)

สรุปว่าปัญหานี้เกิดขึ้นเพราะ “รัฐบาลกลางแตกกันเป็นกลุ่มๆ ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มคนที่จะได้รับผลประโยชน์จากการปฏิรูปนั้น รัฐบาลเป็นฝ่ายเดียวที่ต้องการกระจายอำนาจ ต้องการให้โรงเรียนมีอำนาจในการปกครองตนเอง นำภาคเอกชนและผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วม” เขากล่าวต่อไปว่า “สหภาพครูเป็นองค์กรเดียวที่เป็นคู่ตอบโต้ของรัฐบาลในระหว่างการอภิปรายเรื่องการปฏิรูปในรัฐสภา” และ “การที่นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการ สภาคองเกรสและกลุ่มอื่นๆ ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอภิปรายทางการเมือง ทำให้เชื่อได้ว่าองค์ประกอบที่ก้าวหน้าที่สุดของการปฏิรูปย่อมไม่เกิดขึ้น”

อีกประเด็นที่จะเห็นได้จากสถานการณ์ข้างต้นก็คือ ไม่มีวิสัยทัศน์ที่เป็นเอกภาพว่า การกระจายอำนาจควรจะเป็นอย่างไรในระดับต่างๆ มอนเตเนโกรเขียนไว้ว่า “ไม่มีข้อเสนอแนะที่ชัดเจนและคงเส้นคงวา และเมื่อขาดเอกภาพเช่นนั้นเสียแล้ว ก็ย่อมไม่อาจจัดสรรแบ่งงานให้เหมาะสมได้ ในปีแรกๆ ของกระบวนการปฏิรูปจึงเต็มไปด้วยการแก่งแย่งอำนาจ ในขณะที่ฝ่ายต่างๆ พยายามปรับรูปแบบของการปฏิรูปการศึกษาให้ดำเนินไปในแนวที่จะเป็นประโยชน์และสนองวัตถุประสงค์ของตนเอง”

สมาชิกระดับสูงของพรรคการเมืองที่ปกครองประเทศอยู่เพียงพรรคเดียวในเม็กซิโกดำเนินการกระจายอำนาจในแบบที่มีคนเรียกว่า “นโยบายกีดกัน” ซึ่งไม่เพียงแต่ละเลยความต้องการของสหภาพครูที่ทรงอิทธิพล แต่ยังโจมตีอย่างก้าวร้าวรุนแรงว่า ครูเป็นศัตรูของการปฏิรูปอีกด้วย และแทนที่จะเจรจากับสหภาพครู พวกเขากลับพยายามขจัดการต่อต้านโดยใช้วิธีเสนองานใหม่ๆ ในโครงสร้างส่วนภูมิภาคแบบใหม่ให้พวกครู จนเมื่อรัฐบาลใหม่เข้ามามีอำนาจและทำความตกลงกับพวกครูได้ในปี 1992 การกระจายอำนาจการศึกษาจึงสามารถดำเนินการลุล่วงไปได้ในที่สุด

ในทำนองเดียวกัน ในขั้นแรก รัฐบาลทหารในชิลีพยายามให้มีการกระจายอำนาจโดยการสั่งการจากเบื้องบนลงมาตามธรรมเนียมดั้งเดิม และไม่พยายามหาการสนับสนุนจากกลุ่มผู้ปกครอง นักการศึกษา หรือประชาชนเลย นอกจากนั้น พวกผู้นำไม่สนใจที่จะสร้างแรงจูงใจให้กับข้าราชการของรัฐบาลผู้มีหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปเลย จนเมื่อรัฐบาลประชาธิปไตยเข้ามาเปลี่ยนแนวทางการเมือง ให้ครูมีสถานะเป็นข้าราชการได้ดั้งเดิม และทำความตกลงกันได้ การปฏิรูปการศึกษารอบที่สองจึงดำเนินการไปได้ ทั้งที่ครูยังคงไม่เชื่อมั่นในระบบที่ให้โรงเรียนปกครองตนเอง และต้องการกลับไปใช้ระบบรวมศูนย์อย่างเก่าก็ตาม

แต่ในบางกรณี การที่ไม่สามารถให้ประชาชนสนับสนุนการกระจายอำนาจได้นั้น มีสาเหตุมาจากความแตกต่างด้านวัฒนธรรมมากกว่ายุทธศาสตร์ทางการเมือง ในการศึกษาเรื่องความพยายามกระจายอำนาจในบูกินาฟาโซ แมคเคลัวร์ (Maclure 1994, 249) พบว่า การให้ชุมชนควบคุมโรงเรียนไม่สามารถเป็นสะพานเชื่อมระหว่างสิ่งที่เขาเรียกว่า “ความแปลกแยกโดยพื้นฐานระหว่างวัฒนธรรมชนบทกับระบบราชการของรัฐ” โดยทั่วไป จะมีความคาดหวังกับการกระจายอำนาจว่า จะให้ผลประโยชน์ทางการศึกษาโดยรวม และมีความเชื่อร่วมกันว่า โรงเรียนจะคืบค้ำขึ้นในทางเศรษฐกิจและทางอื่นๆ แต่ในบูกินาฟาโซซึ่งเขาบรรยายว่าเป็น “เศรษฐกิจ-ศาสตร์การเมืองที่มีชนชั้นชาวนาที่พึ่งตนเองไม่ได้ กับรัฐบาลเผด็จการ” (1994, 250) ไม่อาจประกันว่าจะมีความคาดหวังดังข้างต้นได้ และเมื่อไม่มีการปฏิรูปทางการเมืองอย่างเพียงพอ “มาตรการทั้งหลายที่มุ่งจะให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาและให้ผู้คนเข้ามามีส่วนในการบริหารโรงเรียนมากขึ้น จะมีโอกาสน้อยมากที่จะช่วยพัฒนาระบบโรงเรียนประถมศึกษาในพื้นที่ชนบทห่างไกลได้สำเร็จ”

เรื่องราวของการกระจายอำนาจการศึกษายังมีตัวอย่างมากมายสำหรับกรณีที่ผู้นำประเทศแสวงหาฉันทานุมติสำหรับการปฏิรูป ไม่น่าประหลาดใจเลยว่าเรื่องเช่นนี้ย่อมเกิดขึ้นในประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในการกระจายอำนาจ

กรณีตัวอย่างที่เป็นตำราของการดำเนินการกระจายอำนาจบนพื้นฐานของฉันทานุมติอย่างกว้างขวางที่สุด คือ นิวซีแลนด์ ในปลายทศวรรษที่ 1980 มีความรู้สึกร่วมทั่วประเทศว่าระบบที่มีอยู่ไม่ดีเท่าที่ควร คณะทำงานของ ปิคอท จึงเสนอแผนการปฏิรูปขึ้นมาเป็นครั้งแรก คณะทำงานนี้เป็นกลุ่มประชาชนที่เสนอข้อแนะนำต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ได้มาจากการพบปะหารือกับชาวนิวซีแลนด์ทุกสาขาอาชีพ รัฐบาลพรรคแรงงานเป็นผู้ตัดสินใจผลักดันโครงการกระจายอำนาจ และนโยบายนั้นได้รับการยอมรับและดำเนินการต่อโดยนายกรัฐมนตรีจากพรรคอนุรักษนิยมที่เข้ามารับหน้าที่ต่อถึง 2 สมัย ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการจะมีร่างเอกสารเผยแพร่ออกมาให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และมีการปรับปรุงตามนั้น ตัวอย่างเช่น หลังจากร่างแรกของเอกสารนโยบาย “การศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21” เผยแพร่ออกมากระทรวงศึกษาธิการได้จัดประชุมหารือกับประชาชนนานถึง 4 เดือน ซึ่งรวมถึงการพบปะประชาชนใน 17 เมืองและการประชุมย่อยในที่อื่นๆ อีกหลายครั้ง ข้อเสนอแนะที่ได้รับในเรื่องเอกสารดังกล่าวเป็นความคิดเห็นของชาวนิวซีแลนด์กว่า 100,000 คน และด้วยเหตุที่นิวซี

แลนด์มีความพยายามที่จะหาความสนับสนุนจากประชาชนในวงกว้างเช่นนี้ จึงเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่สามารถดำเนินการปฏิรูปเรื่องใหญ่ๆ ได้ตามแผนที่วางไว้ทั้งหมด

สเปนเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของประเทศที่ผู้นำคอยระวังให้แน่ใจว่า ได้รับฉันทานุมัติสนับสนุนก่อนจะลงมือดำเนินการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจทางการเมืองพัฒนามาจากการที่ประชาชนสนับสนุนให้อำนาจประเทศไว้ให้เป็นหนึ่งเดียวในขณะที่ให้อำนาจการปกครองตนเองกับแคว้นต่างๆ ประชาชนมีความตั้งใจแน่วแน่ร่วมกันว่าไม่ต้องการกลับไปเผชิญกับสภาวะที่ทำให้เกิดสงครามกลางเมืองอีก รวมทั้งมีสิ่งที่ แชนสัน (1989, 131) เรียกว่าเป็น “ความปลื้มปิติของชาติ ซึ่งเชื่อมโยงความหวังของประชาธิปไตยกับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และภูมิภาคนิยม”

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า พรรคการเมืองต่างๆ ได้ยอมละวางทัศนคติที่ไม่ตรงกันเมื่อจะมีการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาค ผู้นำต่างดำเนินการอย่างช้าๆ แต่เอาจริงในการสถาปนาระบบการปกครองตนเอง และให้แน่ใจได้ว่ามีฉันทานุมัติในแต่ละแคว้น ก่อนที่ให้อำนาจการปกครองตนเองไป ใน 3 แคว้นที่ต้องการแยกตัวเป็นอิสระและประชาชนแสดงความประสงค์จะปกครองตนเอง คือ Galicia Catalonia และ Basque นั้น ลงมือดำเนินการควบคุมดูแลกิจการของตนเองอย่างรวดเร็ว ในขณะที่แคว้นอื่นๆ ดำเนินการไปตามกรรมวิธีพิเศษ คือต้องมีการลงมติเห็นชอบในสภาเทศบาลและสภาภูมิภาคก่อน และให้มีการลงประชามติด้วยกรรมวิธีดังกล่าวมีขึ้นเพื่อสร้างและแสดงให้เห็นว่าได้รับฉันทานุมัติอย่างกว้างขวาง ในเรื่องการรับภาระหน้าที่ใหม่ ในการนี้ มี 6 แคว้นที่สามารถผ่านขั้นตอนดังกล่าว

และเนื่องจากการกระจายอำนาจการศึกษาในสเปน เป็นผลพวงมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างใหญ่หลวงดังกล่าว การศึกษาในสเปนจึงไม่เป็นกิจกรรมที่สะท้อนแต่ทัศนะของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจสังคม ของโบสถ์โรมันคาทอลิก ของทหาร และของนักวิชาการการศึกษาอีกต่อไป ในทศวรรษที่ 1980 เมื่อกระทรวงศึกษาธิการเริ่มต้นการปฏิรูปที่ส่งผลกระทบถึงระบบการศึกษาในภูมิภาคนั้น กระทรวงฯ ได้จัดสิ่งที่ แชนสัน (1989, 135) เรียกว่า “การอภิปรายแห่งชาติ” ซึ่งมีการประชุมที่เปิดกว้างสำหรับผู้ปกครอง ครู นักเรียน ประชาชนที่สนใจสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ผลก็คือ เมื่อมาถึงเรื่องนโยบายการศึกษานั้นพลังของฉันทานุมัติในระดับชาติจึงมักมีชัยชนะเหนือพลังของกระแสภูมิภาคนิยม แชนสัน (1989, 135-136) บรรยายว่า “แคว้นต่างๆ ที่ปกป้องอำนาจปกครองตนเองของตนอย่างหวง

แทน สามารถยอมรับความพยายามที่จะเจรจาต่อรองหาฉันทานุมัติระดับชาติ ได้มากกว่าการใช้วิธีเข้าแทรกแซงอย่างตรงไปตรงมามากกว่านี้” และ “วิธีที่สเปนดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อแคว้นต่าง ๆ ที่มีการกระจายอำนาจไปแล้ว เป็นวิธีที่ซ้า ไม่มีประสิทธิภาพ มักจะควบคุมไม่ได้ (และถูกเดินขบวนประท้วง) แต่ก็ดูจะเหมาะสมกันดีกับระบบประชาธิปไตยใหม่ที่ยังคงคล้ำหาทางกันอยู่”

ประเทศอื่นๆ จัดให้มีการอภิปรายระดับชาติขึ้นเป็นบทใหม่โรงก่อนการกระจายอำนาจการศึกษา ในประเทศกานา กระบวนการอภิปรายหรือเริ่มจากประชุมแห่งรัฐไปจนถึงชุมชนแต่ละแห่ง โดยจัดการประชุมขึ้นตามเมืองต่างๆ ในมอริเชียส (Mauritius) ในปี 1990 บรรดาผู้นำได้จัดให้มีการประชุมหารือครั้งใหญ่กับประชาชนในเรื่องแผนแม่บทของชาติ อันรวมถึงเรื่องการปรับปรุงการบริหารในระดับโรงเรียนด้วย มีการแจกจ่ายเอกสารว่าด้วยยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานให้ประชาชนได้วิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็น และจัดการสัมมนาระดับชาติในเรื่องโครงการดังกล่าว โดยมีการถ่ายทอดโทรทัศน์ด้วย เพื่อให้แน่ใจว่าได้มีการหารือกัน ในวงกว้างและประชาชนทั่วประเทศได้มีส่วนร่วมแล้ว มีการแสวงหาความคิดเห็นของครูในเรื่องที่มีความขัดแย้งกันมาก เช่น การประเมินผลการศึกษา และบทบาทของครูในการพัฒนาหลักสูตร (Bhowon 1996) นักวิเคราะห์คนหนึ่งเห็นว่า ความสำคัญของกระบวนการนี้ก็คือ “เป็นการย้ายการวางนโยบายออกมาจากแวดวงของนักวิชาการการศึกษา (และรัฐบาล) อันเป็นแวดวงที่ปิด มาสู่แวดวงที่เปิดกว้างกว่า ซึ่งจะรวมถึงผู้ปกครอง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นักลือบปี สหภาพต่างๆ และชุมชนโดยทั่วไป” (Bhowon 1996, 1)

บทที่ 6

การสร้างฉันทานุมัติ

เราเริ่มต้นด้วยการสังเกตว่า การปฏิรูปการศึกษาโดยทั่วๆ ไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายอำนาจการศึกษานั้น เป็นเรื่องทางการเมืองโดยธรรมชาติ ข้อสรุปจากเรื่องนี้ก็คือ ความพยายามที่จะกระจายอำนาจมักจะสำเร็จหรือล้มเหลวด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลด้านเทคนิค นอกจากนี้ ตามที่เราได้เห็นแล้วนั้น โครงการการกระจายอำนาจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองซึ่งแม้ว่าจะคุ้มค่าในตัวเอง แต่ไม่ได้ช่วยให้การเรียนการสอนดีขึ้นเสมอไป ส่วนใหญ่แล้ว การปฏิรูปเหล่านี้เป็นการบังคับมาจากรัฐบาลกลาง โดยเป็นเรื่องของนโยบาย และไม่มี ความพยายามที่จะสร้างฉันทานุมัติในวงกว้าง ยกเว้นอาจจะมีในส่วนของผู้บริหารระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการกระจายอำนาจตามที่เบื้องบนกำหนดมา ในบางกรณี การไม่มีฉันทานุมัติทำให้เกิดการต่อต้านอย่างเปิดเผยจากบรรดาครูและกลุ่มอื่นๆ และในหลายกรณี ความสำเร็จของการกระจายอำนาจก็ยืดยางอยู่ได้ไม่นาน

นักวิจัยเห็นพ้องกันว่า ถ้าการกระจายอำนาจการศึกษาให้สำเร็จและส่งผลดีต่อคุณภาพของการเรียนการสอน จะต้องดำเนินการบนพื้นฐานของฉันทานุมัติในวงกว้าง ทั้งจากกลุ่มต่างๆ ที่จะต้องเข้ามาดำเนินการ และจากกลุ่มผลประโยชน์ที่จะถูกกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลง ประสพการณ์บอกให้เราทราบว่า มี 8 ขั้นตอนที่น่าทึ่งและกำหนดนโยบาย ทั้งภายในและภายนอกจะดำเนินการ เพื่อสร้างฉันทานุมัติดังกล่าว

- พิจารณาว่ามีใครบ้างที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และผลประโยชน์ของพวกเขาคืออะไร ควรมีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบถึงปัจเจกชนทุกคนและกลุ่มทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการศึกษา และดูว่าแต่ละคนจะได้อะไร สูญเสียอะไร จากการกระจายอำนาจ เรื่องนี้รวมถึงพรรคการเมืองที่กำลังอยู่ในอำนาจ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างของกระทรวงศึกษาธิการ ครูและสหภาพครู ผู้ปกครอง อาจารย์มหาวิทยาลัย สมาคมอาชีพต่างๆ รวมถึงกลุ่มภายนอก เช่น โบสถ์และผู้บริจาคเงินช่วยเหลือ

- นำผลประโยชน์ที่ถูกต้องเข้าไปอยู่ในแผนงานด้วย การกระจายอำนาจการศึกษาควรวางแผนให้ครอบคลุมข้อกังวลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตัวอย่างเช่น トラบเท่าที่สามารถเจรจาต่อรองให้เงินเดือนครูยังคงอยู่กับระบบรวมศูนย์ต่อไปเช่นเดิมเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในเรื่องนี้ ครูอาจถูกโน้มน้าวให้ยอมรับภาระการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และยอมรับในข้อบกพร่องของท้องถิ่นที่อาจไม่มีความรับผิดชอบที่ไม่สม่ำเสมอแน่นอนได้
- จัดให้มีการตัดสินใจโดยสาธารณชน แผนการกระจายอำนาจที่ได้รับความนิยมมากที่สุดก็คือแผนที่จัดให้มีการถกเถียงหารือในเรื่องเป้าหมายและวิธีการกันอย่างกว้างขวาง อันจะทำให้เกิดความเข้าใจกันในวงกว้าง ถ้าหากผู้คนเข้าใจเหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง มีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น และเชื่อว่าเป็นกระบวนการที่ซื่อสัตย์และโปร่งใสแล้ว ทั้งปัจเจกชนและกลุ่มต่างๆ จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจไม่ใช่ผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของตนก็ตาม การสร้างเวทีดังกล่าวอาจทำได้โดยผ่านสื่อมวลชน จัดการประชุมสัมมนาและการอภิปรายที่คนจะรู้จักกันทั่ว จัดทำเอกสารเผยแพร่ และวิธีอื่นๆ การอภิปรายกับสาธารณชนควรมุ่งเน้นที่เป้าหมายของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้นต่อคุณภาพการศึกษา และในการวางแผนขั้นต่อไปนั้น นักวางแผนควรนำการตอบสนอง (feedback) ที่ได้มาจากการอภิปรายกับสาธารณชนมาใช้ประโยชน์ให้มาก
- ทำวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้ชัดเจน สายใยอันสำคัญที่แล่นผ่านการกระจายอำนาจที่ได้รับความนิยมสำเร็จ คือการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันว่า สิ่งที่ต้องทำให้สำเร็จนั้นมีอะไรบ้าง การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันเช่นนี้ ต้องเริ่มมาจากนักการเมืองในระดับสูงสุดต้องมีความชัดเจนกันเองเสียก่อน และนักการเมืองเหล่านี้ต้องไม่เพียงแต่แสดงว่ามีความมุ่งมั่นเอาจริงเอาจัง และเสนอแนะความคิดเห็นของตนต่อเจ้าหน้าที่ระดับล่างลงไปเท่านั้น แต่ต้องเต็มใจที่จะทำงานร่วมกับองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่นที่อยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรงของรัฐบาลกลาง
- วิเคราะห์อุปสรรคในการกระจายอำนาจ ควรมีการวิเคราะห์อย่างละเอียดถึงปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้น ซึ่งไม่เพียงแต่รวมถึงการต่อต้านอย่างเปิดเผยของกลุ่มต่างๆ เช่นสหภาพครูเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงผลข้างเคียงด้วย เช่น การลดค่าใช้จ่ายของภาคเอกชน หรือคณะกรรมการโรงเรียนไม่มีประสิทธิภาพ และควรมีการคิดหาวิธีการแก้ไขปัญหเหล่านี้ด้วย

- ยอมรับบทบาทของกลุ่มต่างๆ ที่เป็น “ผู้ปฏิบัติ” (actor) นอกเหนือจากการรับรู้ถึงผลประโยชน์ที่ควรมีควรรได้ของฝ่ายต่างๆ ที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องแล้ว การยอมรับบทบาทของพวกเขาที่มีความสำคัญมาก ตัวอย่างเช่น ผู้นำทางการเมืองควรยอมรับว่า นักการศึกษา ย่อมมีสิทธิตัดสินใจในเรื่องหลักสูตรหรือการเลือกตำราเรียน กฎเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งของการได้รับฉันทานุมัติก็คือ ต้องยอมรับถึงพลังหรือความแข็งแกร่งเฉพาะทางของผู้มีส่วนร่วมแต่ละกลุ่ม
- จัดการฝักอปรมที่เพียงพอ ผู้เข้าร่วมในโครงการกระจายอำนาจต้องเตรียมตัวที่จะรับบทบาทและภาระหน้าที่ใหม่ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญมากที่จะต้องจัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นได้รับการฝักอปรมในเรื่องที่พวกเขาต้องการในการรับหน้าที่ใหม่ และเพื่อให้ความช่วยเหลือกับผู้ปกครองหรือประชาชนอื่นๆ ผู้จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโรงเรียนตามความต้องการของพวกเขา จะต้องแสดงให้เห็นให้ผู้ปกครองทราบว่า จะใช้ความคิดริเริ่มอย่างไร แทนที่จะหันไปคอยฟังความเห็นและคำสั่งจากผู้มีอำนาจ และควรให้ความสนใจกับการที่ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ด้วยฉันทานุมัตินั้นไม่อาจได้มา จนกว่าทุกคนพร้อมที่จะออกแรงกันเต็มที่เสียก่อน
- จัดตั้งระบบสำหรับติดตามดูแล การสร้างฉันทานุมัติไม่ได้เป็นกิจการแบบทำม้วนเดียวจบ แต่เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ต้องมีการปฏิบัติ การอภิปรายและการแก้ไขปัญหาโดยมีพื้นฐานอยู่ที่ปฏิริยาตอบสนองจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เพื่อช่วยให้การอภิปรายที่ต่อเนื่องนี้ง่ายขึ้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมึข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ไว้สำหรับผู้มีส่วนร่วมทุกคน ซึ่งเป็นเรื่องตั้งแต่เป้าหมายการกระจายอำนาจไปจนถึงผลกระทบต่อกะแนนจากแบบทดสอบมาตรฐาน

เอกสารอ้างอิง

- Appleborne, Peter. 1995. "Chicago School Decentralization Provides Lessons, but No Verdict." *New York Times*, 8 November.
- Bhowon, Rajayswar. 1996. "Educational Decentralization-Experience in Mauritius." World Bank, Human Development Department, Washington, D.C.
- Bray, Mark. 1984. *Education Planning in a Centralized System : The Papua New Guinea Experience*. Sydney: Sydney University Press and Waigani : University Papua New Guinea Press.
- . 1996. *Decentralization of Education : Community Financing*. Washington, D.C.: World Bank.
- Cummings, William K., and Abby R. Riddell. 1992. "Alternative Policies for the Finance, Control, and Delivery of Basic Education." *International Journal of Educational Research* 21(8): 751-73.
- Elmore, Richard F. 1993. "School Decentralization? Who Gains? Who Loses?" in Jane Hannaway and Martin Carnoy, eds., *Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?* San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Publishers.
- Gaynor, Cathy. 1995. "Decentralization of Primary Education: Implications at School and Community Level. Experiences from Sub-Saharan African Countries." World Bank, Washington, D.C.
- Halasz, Gabor. 1992. "The Policy of School Autonomy and the Reform of Educational Administration : Hungarian Changes in East-European Perspectives." Paper presented at the Eighth World Congress of Comparative Education, July 8-14, Prague.
- Hannaway, Jane. 1993. "Decentralization in Two School Districts: Challenging the Standard Paradigm." In Jane Hannaway and Martin Carnoy, eds., *Decentralization and School Improvement : Can We Fulfill the Promise?* San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Publishers.
- . 1994. Background paper for *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*. World Bank, Washington, D.C.
- . 1995. "The Problems and Promise of Top-Down Decentralization : The Case of India." Paper presented at the World Bank Seminar on Education Decentralization, June 2, Washington, D.C.
- . 1996. Personal communication.

- Hannaway, Jane, and Martin Carnoy, eds. 1993. *Decentralization and School Improvement : Can We Fulfill the Promise?* San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Publishers.
- Hanson, Mark E. 1989. "Education, Administrative Development and Democracy in Spain." *International Journal of Educational Development* 9(2): 127-38.
- . 1995a. "Best (and Worst) Practices in Educational Decentralization : The Cases of Venezuela, Colombia, Argentina and Spain." Paper presented at the World Bank Seminar on Education Decentralization, June 2, Washington, D.C.
- . 1995b. " Democratization and Decentralization in Colombian Education." *Comparative Education Review* 39(1): 101-19.
- Hanson, Mark E., and Caroline Ulrich. 1994. "Democracy, Decentralization, and School-Based Management in Spain." *La Education* 38(118): 319-31.
- Jimenez, Emmanuel, Vicente Paqueo, and Lourdes de Vera. 1988. "Does Local Financing Make Primary Schools More Efficient? The Philippine Case." Policy Research Working Paper 69. World Bank, Population and Human Resources Department, Washington, D.C.
- Lagos, Ricardo. 1993. "Quality and Equity in Educational Decentralization : The Case of Chile." *Forum for Advancing Basic Education and Literacy* 2(3):4.
- Lange, David. 1988. *Tomorrow's Schools : The Reform of Education Administration in New Zealand*, Wellington, New Zealand : Ministry of Education.
- Lobo, Thereza, Andre Guedes, Ana Lucia Amaral, and Robert Walker. 1995. "Decentralized Management of Education in Minas Gerais, Brazil." World Bank, Human Development Department, Washington, D.C.
- Maclure, Richard. 1994. "Misplaced Assumptions of Decentralization and Participation in Rural Communities : Primary School Reform in Burkina Faso." *Comparative Education Review* 30(3): 239-54.
- Montenegro, Armand. 1995. "An Incomplete Educational Reform: The Case of Colombia." Policy Working Paper 60. World Bank, Human Capital Development and Operations, Washington, D.C.
- Picot, Brian. 1988. "Administering for Excellence." Ministry of Education, Auckland, New Zealand.
- Prawda, Juan. 1993a. "Educational Decentralization in Latin America : Lessons Learned." *International Journal of Educational Development* 13 (3):253-64.

- , 1993b. "Mexico's Educational Decentralization Process." Paper presented at a World Bank conference on decentralization of educational systems, January 12-13, Washington, D.C.
- Rondinelli, Dennis, A. 1995. "Financing the Decentralization of Education Services and Facilities." In Michael Puma and Dennis Rondinelli, eds., *Decentralizing the Governance of Education : Workshop Supplementary Readings*. Documents prepared for the ABEL 2 Project. Abt Associates, Inc., Washington, D.C.
- Smith, Lockwood. 1994. *Education for the 21st Century*. Wellington, New Zealand: Ministry of Education.
- Weiler, Hans N. 1993. "Control Versus Legitimization : The Politics of Ambivalence." In Jane Hannaway and Martin Carnoy, eds., *Decentralization and School Improvement : Can We Fulfill the Promise?* San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Publishers.
- Williams, James. 1993. "Reform in Educational Decisionmaking." *The Forum for Advancing Basic Education and Literacy* 2(3): 5-7.
- Winkler, Donald R., and Taryn Rounds. 1993. "Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice: The Case of Chile, 1981-1990." Paper prepared for the World Bank's International Symposium on the Economics of Education, March 15, Washington, D.C.
- World Bank. 1995. *Priorities and Strategies for Education : A World Bank Review*. Development in Practices series. Washington, D.C.

ที่ปรึกษา	<p>ดร.รุ่ง แก้วแดง</p> <p>เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ</p> <p>นางศรีน้อย โทวาทอง</p> <p>ที่ปรึกษาด้านต่างประเทศ</p> <p>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ</p> <p>ดร.สิริพร บุญญานันต์</p> <p>รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ</p>
ผู้พิจารณา และเรียบเรียง	<p>ศาสตราจารย์ ดร.พจน์ สะเพียรชัย</p> <p>ที่ปรึกษากลุ่มงานแผนการพัฒนาระบบอุดมศึกษา</p> <p>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ</p>
ผู้แปล	นางสาวภัทรนันท์ พัทธิมะ
บรรณาธิการ	นางสุรางค์ โพธิ์พฤชวงษ์
ผู้จัดพิมพ์ต้นฉบับ	นางสาวภัทรนันท์ พัทธิมะ
ผู้ประสานงาน	<p>นายวิช ตาแก้ว</p> <p>นางสาวจิรศรี อนวัชกุล</p> <p>นางสาววิภัสรินทร์ ประพันธ์ศิริ</p>
จัดพิมพ์เผยแพร่	<p>สำนักพัฒนาระบบการศึกษาและวางแผนมหภาค</p> <p>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ</p> <p>ถ.สุขุทัย กรุงเทพฯ 10300</p> <p>โทร. 668-7123 ต่อ 2431, 2433</p> <p>โทรสาร 243-2787</p> <p>E - mail : onec@onec.go.th</p> <p>Web Site : http://www.onec.go.th และ http://ThaiEdReform.go.th</p>

ท่านพร้อมจะเป็นพลังสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาไทยหรือไม่

มาร่วมกับ

**ศูนย์เครือข่ายการศึกษาไทย
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ**

**ช่วย
กัน**

**สร้างเครือข่ายสมาชิกที่สนใจเข้าร่วมกิจกรรม
เพื่อผลักดันให้การปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จ**

สิทธิในฐานะสมาชิก

- ☺ สมัครสมาชิกโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย
 - ☺ รับบริการด้านข่าวสาร/รายงานทางวิชาการที่รวดเร็วด้วย
ทีมประสานงานเฉพาะกิจที่จัดเตรียมเพื่อสมาชิกโดยเฉพาะ
- วิธีการสมัครสมาชิก.....ง่ายมาก**

- ☺ ผู้สมัครแล้วไม่มั่นใจ ตรวจสอบได้ที่ (02) 668-7110 ถึง
23 ต่อ 2428 ,2527
- ☺ สมาชิกใหม่ เขียนชื่อ ที่อยู่ และระบุอาชีพให้ชัดเจน ส่ง
ไปที่ศูนย์เครือข่ายการศึกษาไทย สำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ ถนนสุขุทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ
10300 หรือ โทรสาร (02) 2432787

