

การกระจายอำนาจการศึกษา (Decentralization in Education)

ดร.อุทัย บุญประเสริฐ*

บทนำ

บทความนี้ปรับมาจากรายงาน“การสังเคราะห์งานวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศต่างๆ” ของผู้เขียน สารสำคัญจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจด้านการศึกษาซึ่งมักจะมีความเข้าใจที่แตกต่างกัน มีการมองที่ต่างแง่มุมกันอยู่เสมอและอีกส่วนหนึ่งจะเป็นสาระที่เกี่ยวกับการดำเนินงานการกระจายอำนาจการศึกษาในประเทศต่างๆ ที่มีแง่มุมการพิจารณาได้ทั้งในเชิงวิชาการ หลักการ และวิธีปฏิบัติที่ควรจะเป็นสิ่งที่น่าเรียนรู้ สำหรับผู้ที่สนใจศึกษา และผู้ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษาและการถ่ายโอนสถานศึกษาในประเทศไทย

แนวคิดที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกระจายอำนาจการศึกษา

เรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นมีมุมมองและการพิจารณาได้หลายมุมที่แตกต่างกันได้มากนักวิชาการแต่ละท่านในต่างสาขาวิชา ต่างก็ให้ความเห็นไว้แตกต่างกัน

เมื่อครั้งที่ Alfred Sloan, Jr., ซึ่งเป็น CEO ของบริษัท General Motor ได้ริเริ่มนำแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปใช้ปรับโครงสร้างของบริษัทที่เรียกกันว่า “Decentralized Production” เพื่อปรับปรุงการทำงานของบริษัท G.M. จนก้าวหน้ามากกลายเป็นบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในยุคนั้น ก็มีลักษณะอย่างหนึ่ง

นักวิชาการบางคนให้ความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่า หมายถึงการแบ่งแยกหรือการกระจายอำนาจที่เคยรวมไว้ในที่แห่งเดียวกันหรือในหน่วยงานเดียวกันมาก่อน...เพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการทำงานตามหน้าที่ หรือเป็นอำนาจตามกฎหมายที่มอบให้แก่องค์กรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (อมร รักษาสัตย์, 2536)

ชำนาญ ยุวบูรณ์ได้เคยกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า ประกอบด้วย 2 แนวคิดที่สำคัญ คือ แนวคิดตามแนวทฤษฎีดั้งเดิม กับ แนวทฤษฎีสมัยใหม่ (การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, 2530, หน้า 8-9) ตาม แนวทฤษฎี

* รองศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

ดั้งเดิม นั้น ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 ลักษณะซึ่งประกอบด้วย

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) ซึ่งหมายถึงการมอบอำนาจในท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง และ

2) การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Decentralization by Function) หมายถึงการมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น เช่น School District ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Highway and Transportation ในประเทศอังกฤษ ส่วนแนวคิด ตามทฤษฎีสสมัยใหม่ เป็นวงการที่จะพิจารณาว่าอะไรเป็นการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจ ควรพิจารณาว่าอำนาจในการที่จะวินิจฉัยตัดสินใจ สั่งการ อยู่ใต้องค์กรเดียวหรือหลายองค์กร ถ้ารวมอยู่ในองค์กรปกครองเดียวเรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้กระจายอยู่ในหลายองค์กรจะเรียกว่า กระจายอำนาจ แนวคิดทฤษฎีสสมัยใหม่นี้ไม่เห็นด้วยที่แยกการกระจายอำนาจออก เป็นการกระจายตามอาณาเขตและการกระจายตามภารกิจ เชื่อว่าการพิจารณาว่ามีการกระจายอำนาจหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ควรพิจารณาว่า องค์กรนั้นมีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจหรือไม่มากกว่าอย่างอื่น

ในเอกสารเรื่องกรมการปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย (อ้างใน 64 ปี กรมการปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย - พ.ศ.

2475-2539, 2539 , หน้า 26-27) ได้ระบุถึงการพิจารณาความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบคือ การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) และการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) นั้นจะเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) หรือการโอนอำนาจหน้าที่ (Transfer of Authority) หรือการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจไปให้หน่วยราชการระดับต่าง ๆ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไปเสมอ และยังอาจรวมไปถึงการกระจายอำนาจออกไปไกลถึงนอกระบบราชการได้ด้วย เช่นการให้เอกชนรับผิดชอบดำเนินกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนระบบราชการ (Privatization) หรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยราชการได้ ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) นั้น เป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเองจากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองไว้ที่ส่วนกลาง เป็นการยกอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยลดอำนาจหน้าที่ของทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคลง ซึ่งประยูร กาญจนกุล ก็ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจการปกครองว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นๆ เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับในการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง

เสมอไปเพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น (อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2540, หน้า 6)

Brow (Brown, J. D. , 1990) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจเชิงการบริหารขององค์กรว่าหมายถึงการที่หน่วยบริหารระดับสูงในองค์กรได้กระจายอำนาจการบริหารไปยังหน่วยบริหารในระดับรองลงไปในการ

ความเห็นและความหมายของเรื่องการกระจายอำนาจนี้มีแตกต่างกันในประเทศไทยก็ได้เคยมีการศึกษาวิเคราะห์พบว่าความหมายในหมู่ผู้รู้ทางสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์นั้นจะคล้ายคลึงกัน แต่ในทางปฏิบัติจริง มีนัยแห่งความหมายที่มีระดับของการกระจายอำนาจที่ค่อนข้างจะแตกต่างกัน คือ แนวของสาขานิติศาสตร์มีแนวโน้มไปตามอิทธิพลจากแนวคิดของฝรั่งเศส (เฉลิมเกียรติ ผิวฉนวน, 2527, ประยูร กาญจนกุล. 2535, อมร จันทน์สมบูรณ์ ม.ป.ป.) เห็นได้ว่าโครงสร้างการจัดระบบการปกครองของไทยในอดีตจึงมีลักษณะโน้มเอียงคล้ายคลึงกับระบบของประเทศฝรั่งเศสค่อนข้างมาก

มีนักวิชาการอื่นๆ ที่สนใจในเรื่องการกระจายอำนาจที่ได้ค้นพบว่า อะไรคือพฤติกรรมที่บ่งบอกถึงบริหารงานแบบกระจายอำนาจ พวกที่เน้นเรื่องระดับการกระจายอำนาจที่เหมาะสมที่ควรก็มี แต่ส่วนใหญ่ที่เห็นตรงกันหรือใกล้เคียงกันมากคือ เรื่องอำนาจการตัดสินใจและถือว่าเป็นการตัดสินใจเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาความมากน้อยของการกระจายอำนาจการบริหารเรื่องการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจนั้น แท้แล้วเป็นเรื่องเดียวกัน แต่การพิจารณาจะอยู่ที่จุดของ

การใช้อำนาจในการตัดสินใจที่อยู่กระจายกันไปคนละขั้วหรือคนละด้าน ที่ใดที่มีพฤติกรรมการบริหาร แบบรวมอำนาจมาก ที่นั้นการตัดสินใจ สั่งการ กำหนดการดำเนินงานจะมาจากที่เดียวหรือจากศูนย์กลางเป็นหลักที่ในการตัดสินใจสั่งการ กำหนดการดำเนินงานกระจายไปยังหน่วยงานระดับรอง ไปยังหน่วยอื่นหรือผู้ปฏิบัติ เปิดโอกาสให้หน่วยปฏิบัติระดับล่างมีส่วนตัดสินใจและรับผิดชอบในกิจการที่เกี่ยวข้อง โดยตรงด้วยตนเองยิ่งมากเท่าใด การกระจายอำนาจ ก็จะมากขึ้น ยิ่งชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการพิจารณาในเรื่องการกระจายอำนาจมักจะมีมุมมองที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ทิศนะเกี่ยวข้องควบคู่กันอยู่เสมอคือทิศทางในเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองหรือการปกครองและทิศทางที่มีจุดเน้นที่การกระจายอำนาจทางด้านการบริหารจัดการ การกระจายอำนาจในการบริหารนั้น โดยสาระแล้วจะเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารจากองค์การบริหารในส่วนกลางไปสู่องค์กรระดับล่างหรือหน่วยงานระดับล่างหรือผู้ส่วนท้องถิ่น ที่โดยปกติแล้วมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ

เรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาในประเทศไทย ก็ได้มีประวัติความเป็นมาที่แสดงถึงการคลี่คลายปรับเปลี่ยนและมีความเป็นมายาวนานได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียในแง่มุมต่าง ๆ กันอยู่เสมอและมักจะมีการศึกษาเปรียบเทียบกับวิธีการปฏิบัติจากประสบการณ์ในประเทศต่างๆ อยู่เป็นระยะๆ ในวงการศึกษานั้น มีข้อความรู้อยู่แล้วว่า

ที่โรงเรียนนั้น เมื่อมีโอกาสกำหนดนโยบาย และบริหารวิชาการด้วยตนเองอย่างแท้จริง มากขึ้นแล้ว ประสิทธิภาพทางวิชาการจะสูงขึ้น ขวัญและกำลังใจของครู ผู้ปฏิบัติงานก็ด้วยการ กระจายอำนาจจะทำให้โรงเรียนสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และท้องถิ่น ได้มากขึ้น การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน ที่มีต่อการบริหารจัดการศึกษา ก็จะมีมากขึ้น และเป็นไปได้ด้วยดีมากขึ้น

แต่เมื่อได้ศึกษาจากประสบการณ์ การกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศกำลัง พัฒนาต่างๆ ก็ได้พบว่าได้มีการบิดเบือนคิดเพี้ยน เกิดขึ้นในหลายประเทศ เช่น มีแนวโน้มกระจาย ไปให้กับกลุ่มพวกพ้องที่สนับสนุนตนเอง มากกว่าซึ่งเป็นการเล่นพรรคเล่นพวกเชิงการเมือง ที่ค่อนข้างชัดเจน (McGinn C และ Street, 1986) หลายประเทศนั้นเรื่องการจัดสรรอำนาจมากกว่า เรื่องการศึกษา (Prawda, 1993) ซึ่งถ้าพิจารณาลักษณะสังคมการเมืองตามกรอบความคิด ของ Almond และ Verba (1993) แล้วจะพบว่ายังอาจเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางความสำเร็จ ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเพื่อเป็น เครื่องมือในการพัฒนาประเทศได้มากเนื่องจาก เป็นปกติวิสัยของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ที่นักการเมืองไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือในระดับ ท้องถิ่น ส่วนใหญ่แล้ว จะเห็นคุณค่าของการ พัฒนาการเมืองด้วยการศึกษาแต่ในเพียงรูปแบบ (Appearance) ยังไม่ค่อยจะได้เห็น ที่คำนึงถึง สารสำคัญ (Substance) ทางด้านการศึกษาและ ผลที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศในอนาคตจริงๆ มากนัก

เมื่อพิจารณาเรื่องการกระจายอำนาจ ในการบริหารจัดการศึกษาในประเทศไทย

หากพิจารณาแต่เพียงจากบริบทไทย ซึ่งมีระบบ ราชการที่มีการรวมศูนย์อำนาจที่เข้มแข็งมาก มาเป็นเวลาราว ๆ 100 ปีเศษแล้วการพิจารณา เรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษามักจะเห็น ภาพที่ไม่ค่อยตรงต่อเรื่องนี้อย่างแท้จริง นักความคิดและเข้าใจถึงที่มาในเรื่องการกระจาย อำนาจการบริหารมาแต่ที่สุดหน่วยงานทางการ ศึกษาได้รับการกำหนดไว้ทั้งโดยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายให้เป็นหน่วยงานอิสระเพื่อทำ หน้าที่จัดการศึกษาของชุมชนแลสังคมให้โรงเรียน รัฐบาลและสถาบันการศึกษาทั้งหลายปลอดจาก การแทรกแซงและครอบงำทางการเมือง (Morphet, John และ Reller : 1982) กล่าวกันว่า ชาวอเมริกันถือว่า การศึกษาเป็นเครื่องมืออันทรง พลังในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น จึง เป็นเรื่องเสี่ยงต่อความเสียหายเป็นอย่างยิ่งถ้าจะ ปลดปล่อยให้การจัดการศึกษา ตกอยู่ในมือมนุษย์ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องเสี่ยงต่อความเสียหายเป็น อย่างยิ่ง ถ้าจะปล่อยให้การจัดการศึกษาตกอยู่ ในมือของคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ การศึกษาไม่ใช่เรื่องของรัฐบาลกลาง รัฐธรรมนูญจึงได้ให้อำนาจเรื่องการศึกษาแก่รัฐ และท้องถิ่นไม่ให้อำนาจเรื่องการศึกษาให้แก่ รัฐบาลกลาง ประชาชนอเมริกันในอดีตต่างก็ถือ กันว่า การศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องดูแลการจัดการ ด้วยตัวเองมากกว่า ซึ่งก็มีได้หมายความว่า ประชาชนทุกคนจะออกมาร่วมกันบริหารการ ศึกษา ด้วยตนเองในทุกเรื่องแต่จะมอบความ ไว้วางใจให้กับคณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้ ทำหน้าที่แทน

ในทางปฏิบัติจริงนั้นหน่วยงานการ ศึกษาและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีความสัมพันธ์

และมีการร่วมมือกันตามบทบาทหน้าที่ของตน และในขณะเดียวกันหน่วยบริหารการศึกษาของท้องถิ่นก็มีอำนาจอิสระ (Autonomy) มีความคล่องตัวมากเพียงพอในการบริหารจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนได้ หน่วยบริหารทางการศึกษาสามารถกำหนดนโยบายด้านการศึกษาของตนเอง สามารถกำหนดโครงสร้างระบบบริหารของตนเองได้จัดจ้างหรือเลิกจ้างบุคลากรทางการศึกษาของตนเอง ได้รวมทั้งทำภารกิจบริหารอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

คุณลักษณะเหล่านี้เป็นคุณลักษณะที่โดดเด่นของระบบการศึกษาของสหรัฐอเมริกาที่มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาชัดเจน และระบบบริหารจัดการการศึกษาในแต่ละพื้นที่ก็ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันต่างคนต่างมีอิสระในการจัดระบบของตนเอง แต่จะมีเป้าหมายร่วมกันคือ การศึกษาที่มีคุณภาพสำหรับผู้เรียนและผู้รับบริการการศึกษา

เมื่อนำมาพิจารณากับกรณีการศึกษาของประเทศไทยแล้วได้พบว่า กรณีของเรานั้น การศึกษาของเราในช่วงระยะที่ผ่านมาไม่ใช่เป็นการศึกษาที่เป็นของประชาชน แต่เป็นการศึกษาของรัฐเป็นผู้จัดให้แต่ประชาชนจะเรียกได้ว่าประชาชนไม่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงเลยทีเดียวเป็นการศึกษาที่รัฐเป็นฝ่ายจัดให้เป็นหลักและจัดให้ด้วยระบบของรัฐเองเป็นหลัก มีความเป็นระบบราชการที่เข้มแข็งจนเรียกได้ว่าเป็น ราชการการศึกษามากกว่าเป็นการบริหารการศึกษาที่มีรูปแบบราชการที่เข้มแข็งจนเรียกได้ว่าเป็น ราชการการศึกษามากกว่าเป็นการบริหารจัดการศึกษาที่มีรูปแบบที่เป็นการศึกษาของประชาชน ซึ่งเป็นผลให้ในหลายๆที่

หลายๆแห่งยังคงมีผู้คนอีกไม่น้อยที่มีความเข้าใจกันอยู่ว่าการศึกษาเป็นบริการของรัฐอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับบริการชนิดอื่นที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนที่อยู่ในความดูแลของตน

ในระยะก่อนที่จะมีการเริ่มปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันและตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ระบบบริหารราชการการศึกษไทย มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางเป็นหลัก ทุกอย่างต้องไปจากส่วนกลาง ทุกอย่างต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลางหรือตัวแทนจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ หรือการศึกษาในกำกับกระทรวงมหาดไทยก็ตาม ซึ่งในภายหลังได้กลายเป็นปัญหาหลัก ของการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ สำหรับอนาคตของเยาวชนของชาติเป็นการศึกษาที่ต้องการการปฏิรูปโดยเร็วเพื่อประโยชน์ของสังคมไทยในอนาคตและความสามารถในการคงอยู่ในโลกยุคใหม่ แห่งเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร และสถานะโลกาภิวัตน์ของศตวรรษที่ 21

การกระจายอำนาจศึกษาสู่ท้องถิ่นในกรณีของประเทศญี่ปุ่น เป็นกรณีที่น่าสนใจ ประเทศญี่ปุ่นนั้นแบ่งการปกครองออกเป็น ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ส่วนท้องถิ่นมี 47 จังหวัด และเมืองปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เช่น นคร(City) เมือง(Town) และหมู่บ้าน(Village) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่จังหวัดนี้เรียกชื่อรวมๆว่า เทศบาล หรือ Municipality ส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้นจึงประกอบด้วย จังหวัด และเทศบาล ซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ตามที่รัฐธรรมนูญ

และกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเอง ของส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีของแต่ละเทศบาล จะได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรงในช่วงแรกการบริหารการศึกษาเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามในปี ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) สหรัฐอเมริกาได้เข้ายึดครองและได้กำหนดให้ญี่ปุ่นปฏิรูปสังคมใหม่ทั้งหมดทั้งด้านเศรษฐกิจ การทหาร ที่ดิน การปกครอง และการศึกษา

ในด้านการจัดการศึกษาปฏิรูปโดยให้ออกกฎหมายแม่บทการศึกษา หรือ The Fundamental Law of Education ออกกฎหมาย School Education Law กำหนดให้จัดระบบการศึกษาเป็นระบบ 6-3-3-4 และให้มีการศึกษาภาคบังคับเป็นเวลา 9 ปี ซึ่งเป็นระบบที่เป็นแบบเดียวกับที่ใช้กันในประเทศสหรัฐอเมริกา และคงใช้อยู่ตลอดมาจนถึงปัจจุบันนี้

โรงเรียนของประเทศญี่ปุ่น 3 ระดับ คือ โรงเรียนระดับประถมศึกษา (Elementary School) โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (Junior High School) และ โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (Senior High School) ภารกิจหลักของโรงเรียนนั้นได้ระบุไว้ในกฎหมายชัดเจนคือ จัดการศึกษาแต่ละระดับให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตรและเป็นไปตามแนวการสอน (Course of Study) ตามที่กระทรวงการศึกษาฯ กำหนด

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 การบริหารการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับชาติและการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่นซึ่งเดิมดำเนินโดยผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจ

ในการตัดสินใจทุกเรื่องมาจากส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นเป็นแต่ฝ่ายปฏิบัติเท่านั้นการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่นในสมัยเมจิช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงเป็นแบบ

1. รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง
2. ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครอง และ
3. ถูกควบคุมโดยระบบราชการ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญใหม่ได้กำหนดให้ การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาไปยังท้องถิ่น ลักษณะการศึกษาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงมีลักษณะดังนี้

1. บริหารโดยองค์กรคณะบุคคลมีคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) เป็นองค์กรสูงสุดในการตัดสินใจเรื่องการศึกษาของท้องถิ่นการศึกษาไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการ แต่เป็นการควบคุมโดยประชาชน (Layman Control)
2. เป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง
3. คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นได้รับการเลือกโดยประชาชนตัวผู้บริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น เช่น ศึกษาธิการ (Superintendent) เป็นนักการศึกษาและผู้นำประเภทมืออาชีพ บริหารตามนโยบายและการตัดสินใจของคณะกรรมการการศึกษา

การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (ระดับจังหวัดระดับเทศบาล) มีสภาท้องถิ่น (Assembly) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี (Governor/Municipal Mayor) และคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) เป็นหลัก สภาท้องถิ่น (Assembly) มีอำนาจอนุมัติงบประมาณ กำหนดเรื่องการเก็บค่าเล่าเรียน ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการการ

ศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ที่ได้รับเลือกมานั้น จะมาจากพรรคการเมืองเดียวกันมากกว่าครึ่งหนึ่งไม่ได้ คณะกรรมการศึกษานี้ มีหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น และมีศึกษาธิการหรือผู้อำนวยการศึกษาเป็นผู้บริหารในฐานะหัวหน้าสำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น

คณะกรรมการการศึกษาระดับเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน และ 5 คน สำหรับเทศบาลขนาดใหญ่ แต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาลรับผิดชอบการศึกษาภาคบังคับ คือระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ และ รับผิดชอบดูแลงานพิพิธภัณฑสถานของท้องถิ่นและศาลาประชาคม

คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยความเห็นชอบของสภาจังหวัด รับผิดชอบดูแลการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ดูแลการศึกษาพิเศษ ศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษานอกโรงเรียน ดูแลการออกใบอนุญาตนประกอบวิชาชีพครูทั้งสำหรับ โรงเรียนของรัฐบาลและเอกชน บริการนิเทศ แนะนำ ช่วยเหลือแต่ละเทศบาลและสถานศึกษาในสังกัด ดูแลห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑสถานประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑสถานศิลปะ พิพิธภัณฑสถานวิทยาศาสตร์ ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต ศูนย์ฝึกอบรมครูประจำจังหวัดและศูนย์เยาวชน

แต่งตั้งศึกษาธิการหรือผู้อำนวยการการศึกษาที่ระดับจังหวัดเดิมต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่งตั้งศึกษาธิการหรือผู้อำนวยการการศึกษาในระดับเทศบาลต้องได้รับความเห็นชอบจาก

คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดปัจจุบันได้ยกเลิกระเบียบและวิธีการดังกล่าวไปแล้ว

ส่วนการบริหารที่ระดับโรงเรียนนั้น จะมีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Faculty Meeting) ซึ่งเป็นคณะกรรมการภายในประกอบด้วยครูใหญ่ ผู้ช่วย และครูหัวหน้าหมวดต่างๆ มีคณะกรรมการครูและผู้ปกครอง (Parent-Teacher Association-PTA) ซึ่ง PTA ของโรงเรียนผู้ปกครองมีบทบาทสูงมากในการร่วมกิจกรรมต่างๆ กับโรงเรียนและดูแลความประพฤติของนักเรียน และปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายกำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ในคณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) ซึ่งหมายถึงการจัดการศึกษาไม่ได้ผูกขาดโดยมีอาชีพเท่านั้นต่อไป โดยได้กำหนดให้แต่ละโรงเรียนมีกรรมการสถานศึกษาที่ประกอบด้วยบุคคลอื่นๆ ในชุมชนนอกเหนือจากผู้ปกครองและครู ดังเช่นที่เคยเป็นอยู่แต่เดิม โรงเรียนมีอิสระในการบริหารภายใต้เงื่อนไขที่คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นกำหนดบทบาทของครูใหญ่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายชัดเจนว่า “ให้รับผิดชอบงานบริหารโรงเรียนและนิเทศบุคลากร” โรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงจากจังหวัดและจากเทศบาลสำหรับงานการศึกษาภาคบังคับ

ลักษณะเด่นที่น่าสนใจคือประเทศญี่ปุ่นมีการกระจายความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานระดับต่าง ๆ อย่างชัดเจน คือ สถาบันระดับอุดมศึกษาและโรงเรียนที่สังกัดส่วนกลางอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด ส่วนการศึกษาในระดับประถมศึกษา

และมีมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาระดับเทศบาล

กล่าวกันในรูปแบบอื่นๆ ก็คือเทศบาลรับผิดชอบการจัดการศึกษาภาคบังคับ จังหวัดจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษการบริหารจัดการศึกษาดำเนินการโดยคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล(Municipal Board of Education) และคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด (Prefectural Board of Education) กระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) เป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาโดยรวมของทั้งชาติ

ในขณะเดียวกันกับการบริหารการศึกษาของเกาหลีใต้ ได้จำแนกเป็น ระดับชาติ (national level) และระดับท้องถิ่น (local level) และกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นตามข้อบัญญัติในกฎหมายการกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่นตามข้อบัญญัติในกฎหมายการกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่น(local autonomy law) มีกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Education and Human Resources Development-MOEHRD) เป็นหน่วยงานบริหารการศึกษาในระดับระดับชาติและมีหน่วยงานบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น คือ สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น (district offices of education) มีหน้าที่ตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับการศึกษา ศิลปะและวิทยาศาสตร์ในแต่ละท้องถิ่นภายในขอบเขตที่ได้รับการกระจายอำนาจ

จากกระทรวงการศึกษาฯ โดยการบริหารการศึกษาทั้งในระดับมหานคร/จังหวัดระดับเขต/อำเภอ เป็นอิสระจากการบริหารทั่วไปของฝ่ายปกครองโดยที่แต่ละสำนักงานการศึกษาของท้องถิ่นจะมีคณะกรรมการการศึกษาซึ่งได้มาโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยคณะกรรมการที่มีสิทธิในการลงคะแนน (selected by the voting committee) ซึ่งได้แก่ กรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษาและโรงเรียนการศึกษาพิเศษที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ โดยกรรมการจะต้องมีคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและมีข้อกำหนดอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการจะต้องเคยมีประสบการณ์ทางด้านการศึกษาหรือการบริหารการศึกษามาแล้ว ไม่นต่ำกว่า 10 ปี และจะเลือกจากบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของประเทศเกาหลีนั้น กระจายควบคุมไปกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นโดยมีกฎหมายรองรับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาสู่ท้องถิ่นนั้น คำนึงถึงความพร้อม คำนึงถึงการป้องกันการถูกแทรกแซงทางการเมือง และการคุ้มครองความเป็นวิชาชีพของการศึกษา โดยในการการบริหารการศึกษานั้นรัฐธรรมนูญถึงกับได้บัญญัติว่า ให้แยกจากอำนาจการบริหารทั่วไป และให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

ที่ระดับโรงเรียนนั้นมีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารการเงิน มาที่ระดับสถานศึกษาโดยตรง โดยใช้ระบบที่เรียกว่า School-based Account System Management ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการจัดระบบงบประมาณ

ได้เอง โดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาสมาคมผู้ปกครองและครูอาจารย์ในสถานศึกษาทำให้โรงเรียนสามารถจัดการได้ตรงกับความต้องการของนักเรียน ของครูและผู้ปกครองนักเรียนได้มากขึ้น

อีกด้านหนึ่งเมื่อพิจารณาการบริหารการศึกษาในประเทศมาเลเซียนั้นพบว่าเป็นการบริหารที่เป็นแบบรวมอำนาจค่อนข้างชัดเจน บริหารการศึกษาดำเนินการโดยกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเดียว ทั้งที่ ระดับชาติระดับรัฐ และระดับโรงเรียนมีเอกภาพในการบริหารการศึกษา ขึ้นพื้นฐานซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเดียวและมีหน่วยงานของตนประจำแต่ละรัฐ ซึ่งทำหน้าที่คล้าย Mini Ministry สามารถให้บริการประชาชนได้เบ็ดเสร็จในท้องถิ่น ดังนั้นการบริหารการศึกษาจึงมีมาตรฐานระดับเดียวกันทุกหน่วยทั่วประเทศ ลักษณะดังกล่าวนี้เมื่อได้ตรวจสอบกับวิธีการปฏิบัติในประเทศฝรั่งเศส ก็ได้พบว่าแตกต่างกันไม่มากนัก คือ มีแนวการบริหารแบบรวมอำนาจค่อนข้างชัดเจน

แต่เมื่อพิจารณาจากกรณีการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศออสเตรเลียและประเทศอังกฤษ ก็ปรากฏชัดว่าแนวปฏิบัติเป็นไปในทางที่กระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่โรงเรียนโดยตรง ควบคู่กับการลดบทบาทส่วนกลาง และเน้นการกระจายอำนาจให้สถานศึกษา

แต่ในประเทศอังกฤษ จะมีองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEA) ขึ้นรองรับที่ระดับท้องถิ่น ทำหน้าที่ดูแล ประสานงานและสนับสนุนการดำเนินการด้านการศึกษาภายในเขตพื้นที่การ

ศึกษา LEA เป็นหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจปกครองตนเองมีอำนาจกำหนดนโยบายการศึกษา ดูแลการศึกษาของท้องถิ่น โดย LEA ทุกแห่งจะตั้งคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ของตนเองได้ แต่ในภายหลัง Education Reform Act 1988 ได้เปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางเข้าแทรกแซงการบริหารจัดการศึกษา โดยกำหนดอำนาจของรัฐบาลกลางเสียใหม่ให้มีส่วนที่เป็นการบริหารแบบรวมศูนย์เพิ่มขึ้นด้วยเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจกันใหม่ (Re-centralization) เช่นในเรื่อง การวางหลักสูตร การศึกษาชาติการจัดการระบบการทดสอบระหว่างช่วงชั้น วางเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาชาติ และการกำหนดสูตรการคำนวณงบประมาณและจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษา (National Formula Funding) เป็นเกณฑ์กลางสำหรับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น เป็นต้น

สรุป

สาระในบทความนี้เป็นเรื่องสั้น ๆ ที่เน้นสาระความรู้ความเข้าใจหลักการ แนวคิด และประเด็นที่พึงพิจารณาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษาและประสบการณ์และภาคปฏิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ที่คาดว่าจะประโยชน์สำหรับผู้สนใจศึกษาแสวงหาข้อมูล แสวงหาความรู้ความเข้าใจและคาดว่าจะน่าจะเป็นสิ่งที่น่าเรียนรู้ สำหรับผู้ที่สนใจศึกษาและผู้ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษาและการถ่ายโอนสถานศึกษาในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- ชำนาญ ยุวบูรณ์, (2503), *การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย*, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- ชำนาญ ยุวบูรณ์, (2539), ใน *64 ปีกรมการปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย พ.ศ. 2475-2536*. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, (2540), ใน *การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา 2540* (เอกสาร อัดสำเนา) อุทัยบุญประเสริฐ สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ และ สุรางคนา มั่นยานนท์, (2544), *รายงานการวิจัยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. โครงการวิจัยของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. 2544.
- Almond, G.A. and Verba, Sydney. (1993), *The Civic Culture*. Princeton University Press,
- Brown Denial j., (1991), *Decentralization: The Administrator's Guidebook to School District Change*. California: Corwin Press,
- Caldwell, B. Spinks. J., Marshall, S., Mckenzie, Mckenzie. P. (2001), *School autonomy and financing*. A final report for the Office Of the National Education Commission, Office of the Prime Ministr.
- Caldwell, B. (2004), *A new dimension to policy on centralization and decentralization in education*. A paper presented at the 32nd Annual Conference of the Austratian and New Zealand Comparative and International Eduction Society, Melbourne.
- McGinn C. and Street Susan., (1986) "Education Decentralization" Weak Stage or and Strong stage?." *Comparative Education Review*, Vol. 30 No. 4 November.
- Ministry of Education and Human Resources Development. *Education in Korea. 2002-2003*.
- Morphet, E.L.R and Reller, T.L., (1982), *Educational Organization and Administration: Concepts, Practices and Issues.*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc.
- Prawda., (1993), "Educational Decentralization in Latin America: Learnes." *International Journal of Education Development*. Vol3. 1814-207.
- Sung, Kyung-He. KEDI. (1996), "Decentratisation of Planning and Management of Primary Education in Korea". *ANTREP Newsletter*. July-December, pp. 5-6.

รายงานการวิจัยของคณะทำงานโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา สำนักงานเลขาธิการ
สภาการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ

- | | |
|---|------------------------------|
| 1. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศฝรั่งเศส | โดยดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข |
| 2. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย | โดยรศ.ดร.ชนิดา รักษ์พลเมือง |
| 3. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของสหรัฐอเมริกา | โดยผศ.ดร.ปองสิน วิเศษศิริ |
| 4. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย | โดยรศ.ดร.สุรศักดิ์ หลานมโนลา |
| 5. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย
สาธารณรัฐเกาหลี | โดยรศ.ดร.ฉันทนา จันทร์บรรจง |
| 6. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย | โดยดร.วรัญชร แสงนภาพร |
| 7. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย | โดยดร.ครุณี จำปาทอง |
| 8. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย | โดยดร.พินสุดา สิริรังศรี |
| 9. รายงานการสังเคราะห์งานวิจัยการกระจายอำนาจ
ทางการศึกษาของประเทศไทย | โดยรศ.ดร.อุทัยบุญประเสริฐ |