

รายงานการวิจัย
เรื่อง
การกระจายอำนาจทางการศึกษา
ของประเทศออสเตรเลีย

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ

379.59394 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
ส 691 ร รายงานการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจ
ทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย
กรุงเทพฯ : 2549.
120 หน้า
ISBN. 974-559-885-2
1. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศ
ออสเตรเลีย 2. ชื่อเรื่อง.

**รายงานการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษา
ของประเทศออสเตรเลีย**

สิ่งพิมพ์ สกศ. อันดับที่ 75/2549

ISBN 974-559-885-2

พิมพ์ครั้งที่ 1 สิงหาคม 2549

จำนวน 1,000 เล่ม

ผู้จัดพิมพ์เผยแพร่ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ
99/20 ถนนสุขุโขทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทร. 0-2668-7123 ต่อ 2431, 2433
โทรสาร 0-2243-2787

Web site: <http://www.onec.go.th>

ผู้พิมพ์ บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด
90/6 ซ.จรัญสนิทวงศ์ 34/1 ถนนจรัญสนิทวงศ์
แขวงอรุณอมรินทร์ เขตบางกอกน้อย
กรุงเทพฯ 10700
โทร. 0-2424-3249, 0-2424-3252
โทรสาร 0-2424-3249, 0-2424-3252

คำนำ

ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนการถ่ายโอนการศึกษา แต่ได้เกิดปัญหาการคัดค้านการถ่ายโอนและความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานดังกล่าว

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ดร. รุ่ง แก้วแดง) ในฐานะประธานคณะกรรมการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาดำเนินโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาประเทศและเป็นตัวแทนของภูมิภาคต่าง ๆ ในโลก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลี ญี่ปุ่น และมาเลเซีย เพื่อศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาในแต่ละประเทศ และสังเคราะห์องค์ความรู้จากการวิจัยดังกล่าว พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอนโยบายเพื่อให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาของ

ประเทศไทยประสบความสำเร็จ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการ
ศึกษาของชาติ


ในการดำเนินโครงการวิจัยดังกล่าว สำนักงานฯ ได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากนักวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาและ
หน่วยงานทางการศึกษาหลายท่าน ซึ่งล้วนเป็นผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญด้าน
การศึกษาของประเทศนั้น ๆ ทำให้งานวิจัยสำเร็จลงได้ตามกำหนด
โดยสำนักงานฯ ได้จัดให้มีการนำเสนอผลงานวิจัยเป็นระยะ ๆ ทั้ง
ในรูปของการเสวนางานวิจัยและการสัมมนาทางวิชาการ โดยมี
ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวง
มหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการ
กระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการ
การศึกษา สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการศึกษา
วุฒิสภา นักวิชาการจากสถาบันต่าง ๆ ครูและบุคลากรทางการศึกษา
ตลอดจนสื่อมวลชน เข้าร่วมในการสัมมนา ทำให้มีการตั้งคำถาม
และแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม
ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น การศึกษาวิจัยดังกล่าวจึงผ่าน
กระบวนการประชาธิปไตยและการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง

งานวิจัยครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจ
ทางการศึกษาไม่ว่าจะเป็นกรณีการกระจายไปให้กับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสถานศึกษา จะต้องมีการบริหารจัดการ
ศึกษาในรูปองค์กรบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็น
อิสระจากหน่วยเหนือและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้าน
วิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล โดย

องค์คณะบุคคลดังกล่าวเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของ การศึกษาอย่างแท้จริง ที่เข้ามาดูแลการจัดการศึกษาเพื่อ ประโยชน์สูงสุดทางการศึกษาของบุตรหลานของชุมชน

สำนักงานฯ เห็นว่าผลการวิจัยดังกล่าวจะเป็นองค์ความรู้ สำคัญที่ช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกระจาย อำนาจทางการศึกษา จึงจัดพิมพ์เอกสารงานวิจัยการกระจาย อำนาจทางการศึกษา 8 ประเทศ และเอกสารสังเคราะห์งานวิจัย ดังกล่าว เพื่อเผยแพร่แก่ผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไป อันจะช่วยให้ การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยมีการพัฒนา ก้าวต่อไปและเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จของการ ปฏิรูปการศึกษาของชาติ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ขอขอบคุณนักวิจัย ทุกท่านที่ได้ร่วมกันศึกษาวิจัยจนการดำเนินงานโครงการวิจัยการ กระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศนี้สำเร็จลงด้วยดี และ ขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สำนักงานฯ หวังว่างานวิจัยดังกล่าวจะช่วยให้สังคมไทยได้เรียนรู้ หลักการและรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ ประเทศอื่นและนำบทเรียนที่ดีมาเป็นแนวทางในการพัฒนา รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับ ประเทศไทยต่อไป

๐๑๕๑ 

นายอำรุง จันทวานิช
เลขาธิการสภาการศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษามักถูกคาดหวังจากสังคมเสมอว่าจะสามารถส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และสังคมนอกเหนือจากการดำเนินงานเพื่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน การศึกษาของประเทศออสเตรเลียก็เช่นกัน ด้วยวัตถุประสงค์ที่ยิ่งใหญ่ ชับซ้อนที่จะช่วยเสริมสร้างบรรยากาศทางสังคม (social climate) และช่วยแก้ปัญหาสังคม จึงเป็นการยากหากรัฐบาลจะดำเนินการจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จตามลำพัง การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาจึงเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจก็มีจุดเด่น จุดด้อยในตัวเอง การออกแบบระบบการจัดการศึกษาเพื่อนำไปสู่จุดสมดุลระหว่างการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจอย่างค่อยเป็นค่อยไปน่าจะเป็นทางออกที่มีประสิทธิภาพ

ตามรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย รัฐบาลท้องถิ่น (Local government) ไม่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลมลรัฐ (State government) แต่รัฐบาลกลาง (Federal/Commonwealth government) ก็จำเป็นต้องช่วยเหลือด้านการเงินแก่รัฐบาลมลรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่า ทุกมลรัฐมีงบประมาณเพียงพอในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในมลรัฐนั้น ๆ ได้อย่างมีคุณภาพตามมาตรฐาน

การปฏิรูปการศึกษาของออสเตรเลียมุ่งหวังที่จะมีส่วนแก้ปัญหาอันซับซ้อนด้านเศรษฐกิจ สังคม และเชื่อว่าการศึกษาคือต้องตอบสนองต่อเป้าหมายเชิงสังคมและประชาธิปไตยของประเทศ การปฏิรูปการศึกษาจึงมีจุดเน้นที่จะจัดระบบการศึกษาของรัฐทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้เด็กทุกคน (ไม่ใช่บางคน) ได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพทัดเทียมกัน การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำมาใช้เพื่อตอบสนองต่อแนวคิดดังกล่าว

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลียหมายถึง การที่รัฐบาล มลรัฐ กระจายอำนาจการตัดสินใจในการบริหารจัดการศึกษาไปสู่โรงเรียนโดยตรง (แทนการกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น) โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่า การปฏิรูปการศึกษาใด ๆ จะไม่เกิดผลสำเร็จชัดเจนหากไม่จัดการที่โรงเรียน และในห้องเรียน ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติที่สำคัญที่สุดและใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุด และเชื่อว่าโรงเรียนที่มีอิสระในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อบุตรหลานของตนเอง ย่อมจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพมากกว่าการจัดการศึกษาโดยโรงเรียนที่ควบคุมโดยรัฐ การจัดการศึกษาโดยให้โรงเรียนมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง ภายใต้กรอบ นโยบายของรัฐ เพื่อให้บรรลุมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด เรียกว่า self-managing school



Australia

(ค)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนการดำเนินการโดยใช้ “งบประมาณ” เป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย โดยมีหลักการและลักษณะการดำเนินงานที่สำคัญ คือ

1. การพัฒนาสูตรการจัดสรรงบประมาณ โดยยึดหลักการดังนี้

- ความเป็นธรรม (equity) คือ ไม่มีโรงเรียนใดได้รับจัดสรรงบประมาณอย่างได้เปรียบโรงเรียนอื่น
- ความยุติธรรม (fairness) คือ โรงเรียนที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบคล้ายกันควรได้รับงบประมาณจำนวนเท่ากัน หรือ ใกล้เคียงกัน
- ความง่าย ไม่ซับซ้อน (simplicity) เพื่อให้ทั้งงบประมาณมีความโปร่งใสมากที่สุด ตรวจสอบได้ง่ายหรือกล่าวอีกนัยคือ การจัดงบประมาณที่ยากและซับซ้อน จะทำให้ตรวจสอบยาก
- ปฏิบัติได้ (practical) โดยไม่ทำให้โรงเรียนใดเสียประโยชน์ และต่อต้าน
- ความรับผิดชอบ (accountability) ที่จะดำเนินการให้เกิดผลของงานตามที่กำหนดไว้
- ความมั่นคง มั่นใจ (stability) คือ การจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อให้โรงเรียนมั่นใจว่าสามารถจัดการศึกษาได้ตามแผนที่กำหนดไว้

2. เน้นการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเป็นพิเศษสำหรับโรงเรียนและนักเรียนใน ท้องถิ่นยากจน ห่างไกล เด็กกลุ่มเสี่ยง หรือ

นักเรียนด้วยโอกาสประเภทต่างๆ การจัดสรรงบประมาณมีทั้ง “รายโรงเรียน” และ “รายหัว” ตามระดับชั้นการศึกษา เพื่อให้มั่นใจว่าทุกโรงเรียนไม่ว่าจะมีขนาดเล็กเพียงใดต้องมีงบประมาณเพียงพอสำหรับการจัดการศึกษา และเพื่อให้เด็กนักเรียนทุกคน (ไม่ใช่บางคน) ได้เข้าเรียนอย่างมีคุณภาพทัดเทียมกัน

3. การจัดสรรงบประมาณเพื่อมุ่งเน้นผลสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปรัชญาหรือความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา เช่น การจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้นักเรียนชั้น ป. 1-2 เพื่อต้องการเน้นให้นักเรียนอ่าน เขียน และคิดเลขได้ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการจัดงบประมาณที่สะท้อนการเน้นผลงาน (output budgeting)

4. การจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนได้บริหารจัดการจำนวนมากถึงร้อยละ 95 โดยรวมถึงเงินเดือนครูนั้น แสดงให้เห็นถึงความอิสระของโรงเรียนในการบริหารจัดการงบประมาณด้วยตนเอง โรงเรียนสามารถปรับการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวบนพื้นฐานตามความจำเป็นของ โรงเรียนภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งทำให้การใช้จ่ายงบประมาณตอบสนองความต้องการของนักเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ

5. มีคณะกรรมการโรงเรียนเป็นกลไกตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) ที่สำคัญยิ่งในระบบการจัดการโรงเรียน (school governance) โดยคณะกรรมการโรงเรียนจะเป็นผู้ตัดสินใจให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาโรงเรียน การอนุมัติแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การติดตามและการรายงานผลการดำเนินงาน



Australia

(จ)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของออสเตรเลีย

6. จัดระบบการควบคุมภายใน (internal control) และการตรวจสอบ (audit) โดยจ้างเอกชนหรือหน่วยงานอิสระทำการตรวจสอบ ซึ่งทุกโรงเรียนจะได้รับการตรวจสอบเป็นประจำทุกปี อย่างเป็นระบบ และรายงานผลการตรวจสอบนั้นต่อหน่วยงานต้นสังกัด และคณะกรรมการโรงเรียนเพื่อการปรับปรุงแก้ไข

7. มีระบบการแทรกแซง หรือการช่วยเหลือจากรัฐบาล หากพบว่า โรงเรียนไม่สามารถดำเนินงานอย่างมีมาตรฐาน หรือตามเป้าหมายที่วางไว้

ลักษณะสำคัญของภารกิจจัดการศึกษา คือ การจัดการระบบการศึกษาให้มี คุณภาพ ประสิทธิภาพ และนักเรียนมี ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตามมาตรฐานที่กำหนด ดังนั้น ระบบการจัดการศึกษาจึงมีภารกิจสำคัญ คือ การจัดการเกี่ยวกับหลักสูตร บุคลากร การเงินและการจัดสรรงบประมาณ และเป็นที่น่าสังเกตว่า การปฏิรูปการศึกษาของออสเตรเลียเน้นการดำเนินการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการการเงิน และบุคลากรลงสู่โรงเรียน ขณะที่ กรอบหลักสูตร และมาตรฐาน (curriculum and standard framework) อยู่ในการควบคุมของรัฐบาลมลรัฐ และลักษณะการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลมลรัฐที่เน้นพื้นที่ และนักเรียนด้อยโอกาสเป็นพิเศษ คือปัจจัยสำคัญที่ทำให้ เกิดความเสมอภาคทางการศึกษา และนำไปสู่ความเท่าเทียมกันในสังคม

นักการศึกษาเชื่อว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นส่วนหนึ่งของการ เปลี่ยนแปลงระบบที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนเพียงเล็กน้อย โดยเป็นผลกระทบทางอ้อม

(indirect impact) ที่เกิดจากการบรรจุ แต่งตั้งครูโดยโรงเรียน การพัฒนาวิชาชีพครู และความรับผิดชอบในผลงาน แต่ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนเป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการดำเนินการของส่วนกลางที่เกี่ยวกับหลักสูตร การติดตามคุณภาพนักเรียน และการแทรกแซงช่วยเหลือหากการดำเนินของโรงเรียนไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐาน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกระจายอำนาจการตัดสินใจทางการเงินลงสู่โรงเรียนไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนอย่างชัดเจนดังกล่าว แต่ก็มีผลในทางปฏิบัติที่ชี้ชัดว่าการใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนที่ผ่านมาเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ และการเรียนรู้ของเด็กนักเรียนมากที่สุด

ประเทศออสเตรเลียได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษามาอย่างรอบคอบ ต่อเนื่อง ค่อยเป็นค่อยไป และใช้เวลานานนับสามทศวรรษจึงปรากฏผลที่น่าพอใจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงนโยบาย หรือเจตนารมณ์ทางการเมืองที่แน่วแน่ ชัดเจนตลอดมา

การจัดการศึกษาของประเทศไทย แม้จะมีการทุ่มเททรัพยากรมากมาย แต่ก็ยังขาดระบบที่เชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์ทางการศึกษา กับงบประมาณหรือทรัพยากร และผลงาน หรือผลลัพธ์ที่ต้องการ ซึ่งทำให้ผลการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน ดังนั้น ในระบบการศึกษาไทยจึงมีภารกิจอีกจำนวนมากที่ยังต้องการการปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านโอกาส คุณภาพ และความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง และเร่งดำเนินการ ซึ่งการออกแบบการ



Australia

(ช)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

กระจายอำนาจ และการจัดการด้านงบประมาณที่เหมาะสมจะเป็น
กลไกสำคัญยิ่งในการพัฒนาและแก้ปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงนำไปสู่ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. การวางระบบการจัดการศึกษาให้รองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่ชัดเจน และควรได้รับการพัฒนาและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น ความเชื่อมโยงระหว่างข้อตกลง (Partnership Agreement) หรือ ธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) กับการจัดสรรทรัพยากรที่อยู่บนพื้นฐานความจำเป็นของโรงเรียนและให้สะท้อนผลงานที่ต้องการระบบการตรวจสอบภายในที่โรงเรียนควรจะได้รับ การตรวจสอบทุกปี การตรวจสอบผลลัพธ์ของการดำเนินงาน และมาตรการในการแทรกแซงหรือการให้ความช่วยเหลือหากโรงเรียนด้อยมาตรฐาน ตลอดจนการพัฒนาบทบาทคณะกรรมการโรงเรียนให้เข้มแข็ง เป็นต้น

2. การปรับระบบการจัดการงบประมาณทางการศึกษาใหม่สำหรับประเทศไทย เป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ให้การใช้จ่ายงบประมาณสะท้อนภารกิจ ผลงานและเป้าหมายในการพัฒนาเด็กนักเรียนให้มีคุณภาพตามที่ต้องการ และเน้นการดูแลช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่โรงเรียนและเด็กนักเรียนในถิ่นยากจน ห่างไกล ด้อยโอกาส เพื่อทำให้นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพทัดเทียมกัน และเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมโดยรวม

3. การพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา เนื่องจากคณะกรรมการสถานศึกษา คือ กลไกสำคัญของการพัฒนาโรงเรียนแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในระบบของการกระจายอำนาจดังกล่าว โรงเรียนต้องเข้มแข็ง โดยชุมชนหรือท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วมให้มากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม การพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและมีบทบาทเข้มแข็งในการจัดการศึกษาของโรงเรียนจึงมีความสำคัญยิ่งที่รัฐควรเน้นดำเนินการ

4. การพัฒนาวิชาชีพครู โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อเน้นการพัฒนาคุณภาพในการที่จะแปลความรู้ ความเข้าใจไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดการพัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียนอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของงาน ระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยเฉพาะ ICT ควรได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนาวิชาชีพ เพราะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งถึง ทันสมัย และประหยัด

5. เครือข่ายโรงเรียน แม้การจัดการจะใช้รูปแบบการใช้โรงเรียนเป็นฐาน แต่ก็ควรเน้นความร่วมมือมากกว่าการแข่งขัน เนื่องจากความร่วมมือกันระหว่างโรงเรียนจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนกว่า ดังนั้น เครือข่ายโรงเรียนจึงมีความสำคัญ โดยในการปฏิบัติจริง เชื่อว่ายังมีข้อจำกัด หรืออุปสรรคมากมายที่ทำให้โรงเรียนมีความยากลำบากที่จะทำงานให้บรรลุผลได้โดยลำพัง นโยบายที่เน้นการทำงานลักษณะเครือข่ายโรงเรียนจึงมีความจำเป็น โดยเฉพาะสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ยากจน ห่างไกล



Australia

(ณ)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

6. ไม่ว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ก็ตาม แต่การจัดการศึกษาควร ยึดหลักการการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และความรับผิดชอบ ลงสู่โรงเรียนตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542

การปฏิรูปการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จย่อมต้องใช้เวลา หลายปี หรือหลายทศวรรษ ประกอบกับบุคลากรในระบบการ ศึกษาของไทยมีความพร้อมค่อนข้างสูง มีวัฒนธรรมพื้นฐานของ การปฏิบัติตามและสนับสนุน ซึ่งถือเป็นสัญญาณที่ดี ดังนั้น เจตนารมณ์ทางการเมืองที่แน่วแน่ ชัดเจน และต่อเนื่อง จึงเป็นสิ่ง สำคัญยิ่งที่จะผลักดันการพัฒนาการศึกษาของประเทศให้เจริญ ก้าวหน้าต่อไป

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(ก)
บทที่ 1 บทนำ	1
บริบทที่เกี่ยวข้อง	1
โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ	5
การปฏิรูปการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย	16
บทที่ 2 การกระจายอำนาจทางการศึกษา ของประเทศออสเตรเลีย	21
แนวคิดที่เกี่ยวข้อง	22
การกระจายอำนาจทางการศึกษา ของประเทศออสเตรเลีย	25
การบริหารงานงบประมาณ	26
การบริหารงานบุคคล	44
การบริหารงานวิชาการ	47
ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ท้องถิ่น และสถานศึกษา	49
ระบบการตรวจสอบ	53

บทที่ 3	การกระจายอำนาจทางการศึกษา ของไทยและออสเตรเลีย: จุดเด่น จุดด้อย	56
	ผลการดำเนินงานจัดการศึกษาของไทย	57
	การปฏิรูปการศึกษาของไทย: กระจายอำนาจ VS รวมศูนย์อำนาจ	60
	โรงเรียนพร้อมหรือไม่ตามแนวทางกระจายอำนาจ	66
	ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการกระจายอำนาจ ทางการศึกษาของไทย	68
บทที่ 4	บทเรียนที่สมควรนำไปประยุกต์ใช้ กับประเทศไทย	72
บทที่ 5	สรุป และข้อเสนอแนะ	78
	สรุป	78
	ข้อเสนอแนะ	82
	บทส่งท้าย	91
	บรรณานุกรม	94

บทที่ 1

บทนำ

การศึกษาในบทนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะทบทวน และสรุปสาระเพื่อเป็นการทำความเข้าใจกับประเทศออสเตรเลียในเบื้องต้น บทนี้จึงนำเสนอข้อมูลพื้นฐานโดยสรุปเกี่ยวกับบริบทที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและการปฏิรูปการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย ดังต่อไปนี้

1. บริบทที่เกี่ยวข้อง

ประเทศออสเตรเลีย มีประชากรประมาณ 20 ล้านคน กลุ่มชนชั้นปกครองเป็นชนผิวขาว ส่วนใหญ่อพยพจากทวีปยุโรป ในช่วงประมาณศตวรรษ 18 โดยมีชนพื้นเมืองอาบอริจิน Aborigine (ภาษาพื้นเมืองเรียก คูรี - Koorie) อาศัยอยู่บนห้าหมื่นปี ออสเตรเลียเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแหล่งถ่านหินที่สำคัญของโลก ปัจจุบันมีประชากรหลายเชื้อชาติจากทั่วโลกอพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก จนเป็นลักษณะเด่นที่เรียก ได้ว่าเป็นสังคมที่มีวัฒนธรรมหลากหลาย (multicultural society) ดังเช่นพบว่า ในโรงเรียนหนึ่งอาจ มีนักเรียนเชื้อชาติต่าง ๆ มากถึง 52 เชื้อชาติ



Australia

2

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศเกาะขนาดใหญ่ มีโครงสร้างการปกครองดังนี้

1. รัฐบาลกลาง (Commonwealth/Federal government) มีหน้าที่รับผิดชอบงานต่างประเทศ การทหารและการคมนาคมทางอากาศ ตลอดจนมีบทบาทสำคัญในการดูแลความมั่นคงทางสังคม (social security) และการจ่ายเงินสวัสดิการแก่ประชาชน

2. รัฐบาลมลรัฐ (State government) ประกอบด้วย 6 มลรัฐ และ 2 แคว้น (Territory)

- ควีนส์แลนด์ (Queensland - Qld)
- นิวเซาท์เวลส์ (New South Wales - NSW)
- วิกตอเรีย (Victoria - Vic)
- แทสมาเนีย (Tasmania - Tas)
- ออสเตรเลียใต้ (South Australia - SA)
- ออสเตรเลียตะวันตก (Western Australia - WA)
- แคว้นเมืองหลวงออสเตรเลีย (Australian Capital Territory - ACT) และ
- แคว้นเหนือ (Northern Territory - NT)

AUSTRALIA

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

3



แต่ละมลรัฐมีอำนาจในการปกครองตนเอง (self-government) โดยมีรัฐธรรมนูญ อำนาจทางรัฐสภา อำนาจการบริหาร และกฎหมายของตนเอง (ในเอกสารการศึกษานี้จะกล่าวรวมกันเป็นมลรัฐโดยหมายรวมถึงแคว้น)

รัฐบาลมลรัฐของประเทศออสเตรเลียนับว่าเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก เนื่องจากมีความเป็นอิสระ (autonomy) ตามลัทธิที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มีภารกิจที่กว้างขวางสามารถกำหนดนโยบาย หรือกลไกในการปฏิบัติงานของตนเอง และมีบทบาทสำคัญในการให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชน (OECD, 1997)

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government) มีบทบาทค่อนข้างน้อยหากเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ



Australia

4

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

และมักมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นระบบ และความเป็นอิสระ (autonomy) ขององค์กร เช่น สามารถกำหนดนโยบายเองได้แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลมลรัฐกำหนด มีสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกจากการเลือกตั้งจำนวน 9-21 คน สำหรับระบบการเลือกตั้งจะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ โดยทั้งระบบเลือกตั้งรายบุคคล และแบบกลุ่มคน

อย่างไรก็ตาม มีงานสำคัญบางประการที่ทับซ้อนโดยต้องมีการร่วมรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข และการคมนาคมขนส่ง ซึ่งถึงแม้จะเป็นงานในความรับผิดชอบของมลรัฐตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐบาลกลางก็ต้องให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่รัฐบาลมลรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่าทุกมลรัฐมีงบประมาณเพียงพอในการจัดบริการ สาธารณะดังกล่าวให้แก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพได้มาตรฐานที่เหมาะสม รัฐบาลกลางจึงจัดสรรงบประมาณให้มลรัฐในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ ดังนี้

เงินอุดหนุนทั่วไป (general purpose payments) เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่มลรัฐโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ ในปีงบประมาณ 2005-2006 รัฐบาลกลางจัดสรรเงินประเภทนี้จำนวนมากคิดเป็นร้อยละ 55 ของจำนวนเงินทั้งหมดที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่มลรัฐ (เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 48 ในปี 1996-1997) แนวคิดการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวอยู่บนหลักการของการสร้างความเสมอภาคในสังคมตามคำรับรองของคณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง (the Commonwealth

Grants Commission) เพื่อเป็นการประกันว่า แต่ละมลรัฐสามารถจัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบได้อย่างมีมาตรฐานที่เหมาะสมทัดเทียมกัน

เงินอุดหนุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ (specific purpose payments) เป็นเงินที่จัดสรรให้แก่มลรัฐเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายรัฐบาล (หรือนโยบายที่เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลาง และมลรัฐ) ในปีงบประมาณ 2005-2006 เงินอุดหนุนดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 45 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดที่จัดสรรให้แก่มลรัฐ

2. โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ

2.1 ระดับรัฐบาลกลาง มี “กระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และการฝึกอบรม” (Department of Education, Science and Training) ดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในระดับชาติ ในระดับนี้ มีการจัดองค์กรภายในเป็นกลุ่มงาน ดังนี้ (เริ่มใช้ 30 พฤษภาคม 2548)

- Schools resourcing group ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเงินอุดหนุน และการจัดสรรทรัพยากรสำหรับโรงเรียน
- Schools outcomes group ทำหน้าที่เกี่ยวกับเป้าหมายและผลการดำเนินการ การดูแลคุณภาพโรงเรียน และผลการอ่านออกเขียนได้ของนักเรียน



Australia

การระดมทุนจากทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

- Corporate strategy group ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานรัฐสภา การจัดการบุคลากร การพัฒนาธุรกิจ และการคลัง และมีผู้จัดการสาขาอีกใน 8 มลรัฐ
- Indigenous and transitions group ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยน และการพัฒนาการศึกษาของชาวพื้นเมือง
- Procurement assurance and legal group ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อและ นิติการ
- Strategic analysis and evaluation group ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์การเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งจะนำไปสู่การช่วยเหลือนักเรียน/นักศึกษาเกี่ยวกับรายได้ การวิเคราะห์ทักษะและยุทธศาสตร์การวิจัย
- International education group ทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบาย ความร่วมมือกับนานาชาติ และการวิเคราะห์ตลาดทางการศึกษา
- Science group ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การดำเนินโครงการทางวิทยาศาสตร์ และความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์กับนานาชาติ
- Higher education group ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเงินอุดหนุนและช่วยเหลือ นักศึกษา การดูแล

คุณภาพ ความร่วมมือ และความเท่าเทียมกัน
เกี่ยวกับการเรียนการสอน

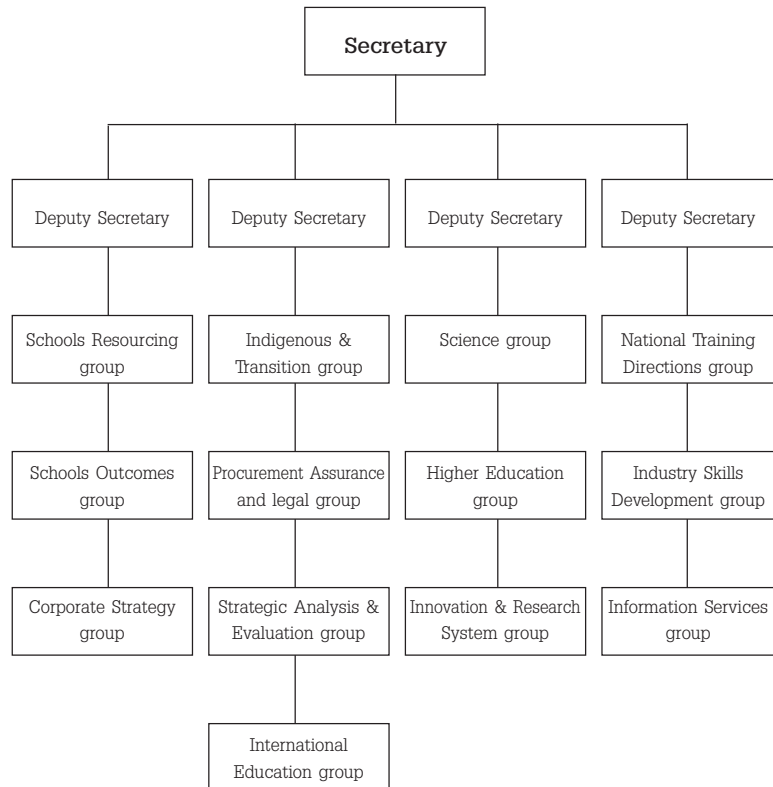
- Innovation and research systems group ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการระบบวิจัย และนวัตกรรม
- National training directions group ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเงินสนับสนุนการฝึกอบรมนโยบาย และการบริการเกี่ยวกับการฝึกงาน ตลอดจนการพัฒนาศาสตร์ ทิศทางการฝึกอบรม
- Industry skills development group ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาทักษะ และ คุณภาพแรงงาน ตลอดจนการบริการข้อมูลข่าวสาร
- Information services group ทำหน้าที่เกี่ยวกับการทำแผนยุทธศาสตร์ การจัดหาอุปกรณ์และการพัฒนา IT



Australia

8

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย



2.2 ระดับรัฐบาลมลรัฐ เนื่องจากรัฐบาลมลรัฐมีอำนาจ และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาภายในรัฐ การจัดองค์กรทางการศึกษาของแต่ละมลรัฐจึงแตกต่างกัน ในการศึกษาครั้งนี้ ขอยกตัวอย่างกรณีมลรัฐวิกตอเรีย ซึ่งมีกระทรวงศึกษาธิการและการฝึกอบรม (Department of Education and Training) มีโครงสร้างสำนักงาน 5 สำนักงาน และคณะกรรมการ 7 คณะ ดังนี้ (เริ่มใช้ เมษายน 2005)

- Office of Training and Tertiary Education ทำหน้าที่ในการวางแผน การจัดซื้อ และติดตามการบริการของสถาบันฝึกอบรม การอาชีวะ และการศึกษาผู้ใหญ่ตลอดจนการสนับสนุนการพัฒนาการอุดมศึกษา
- Office of Resources Management and Strategy ทำหน้าที่ในการสนับสนุน จัดสรรทรัพยากร งบประมาณ และการพัฒนาทิศทางในการจัดการทรัพยากร บุคคล และ ICT
- Office of School Education ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ความสำคัญ และจัดการทรัพยากรและแผนงานในการจัดการศึกษาสำหรับโรงเรียนทั้งของรัฐบาลและเอกชนให้มีประสิทธิภาพ ในองค์กรนี้มีสำนักงานภูมิภาค 9 แห่งเพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนา ติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียนแต่ละโรงเรียน สำนักงานภูมิภาคได้แก่



Australia

10

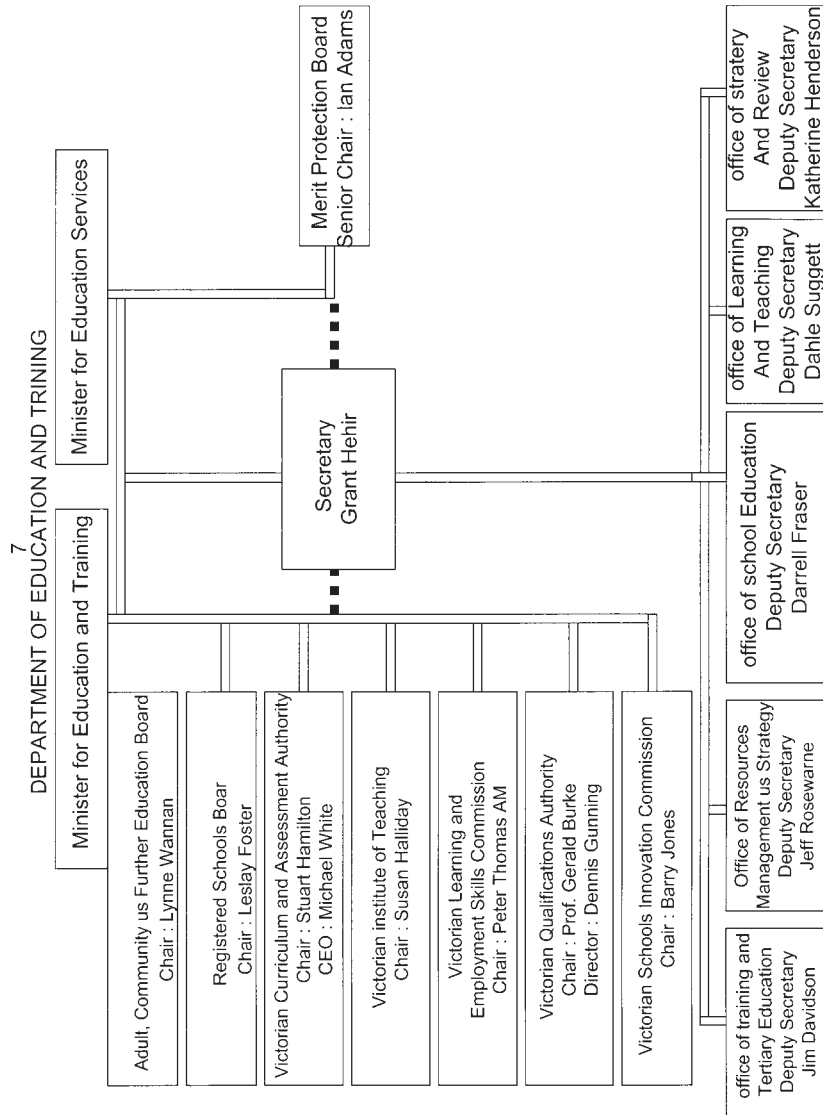
การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

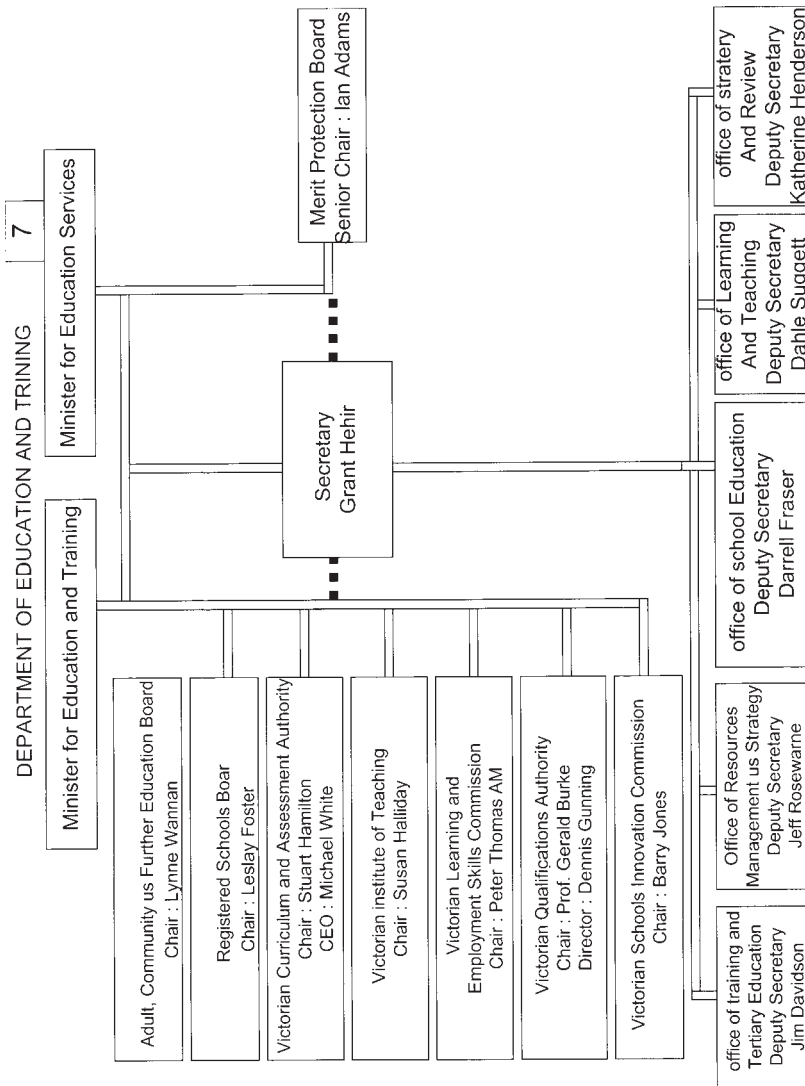
รายชื่อสำนักงานภูมิภาค	จำนวนโรงเรียน
1. Western Metropolitan	141
2. Northern Metropolitan	200
3. Eastern Metropolitan	254
4. Southern Metropolitan	249
5. Barwon South Western	150
6. Central Highlands Wimmera	127
7. Loddon Campaspe Mallee	167
8. Goulburn North Eastern	174
9. Gippsland	156
รวม	1,618

- Office of Learning and Teaching ทำหน้าที่พัฒนาคุณภาพในการจัดการเรียนการสอนทุกระดับช่วงชั้น ดังนั้น ความรับผิดชอบที่สำคัญคือ การพัฒนานโยบายและโครงการเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่องโดยการศึกษาจากการวิจัย นวัตกรรมการสอน และการปฏิบัติที่ดีเด่น
- Office of Strategy and Review ทำหน้าที่ในการพัฒนานโยบาย หรือทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และการตรวจสอบโดยรวมของกระทรวงฯ

คณะกรรมการ 7 คณะ ได้แก่

- Adult, Community and Further Education Board
- Registered Schools Board
- Victorian Curriculum and Assessment Authority
- Victorian Institute of Teaching
- Victorian Learning and Employment Skills Commission
- Victorian Qualifications Authority
- Victorian Schools Innovation Commission

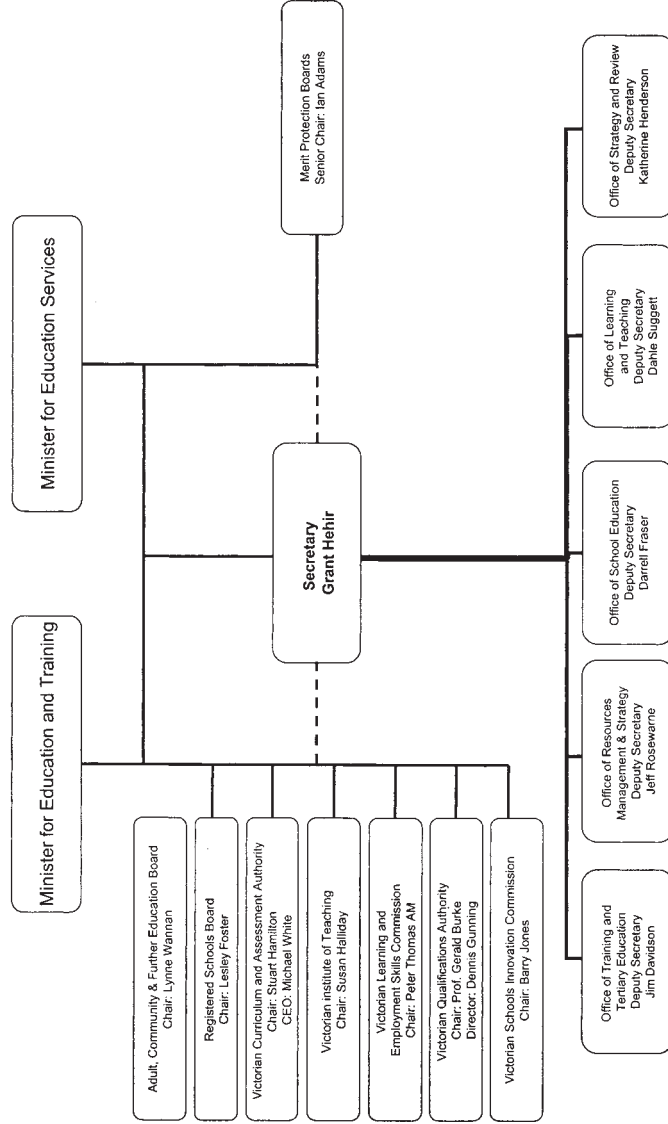




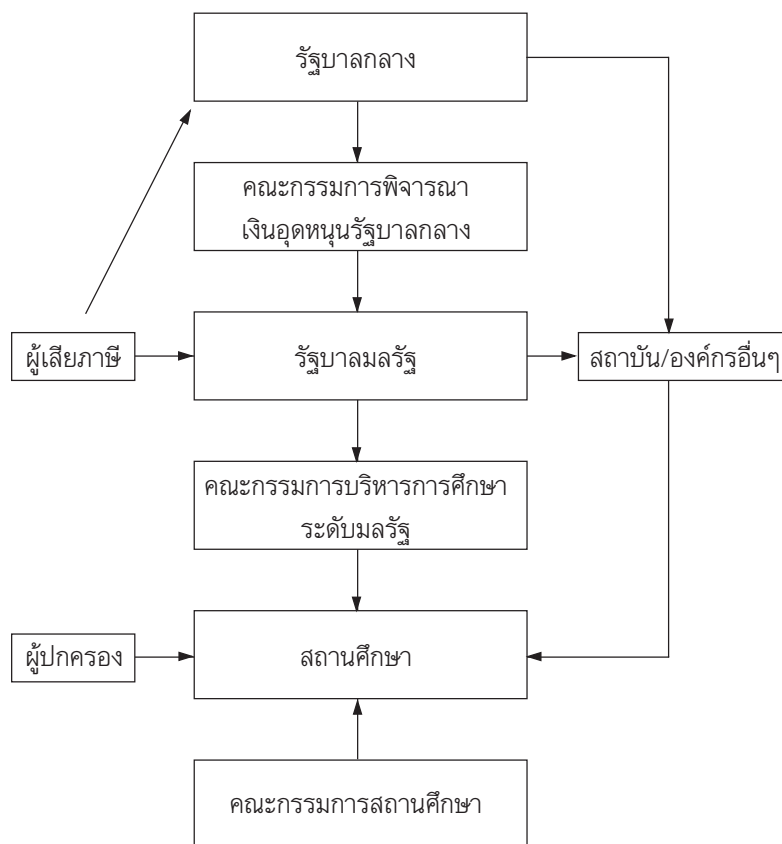


April 2005

DEPARTMENT OF EDUCATION AND TRAINING



ทั้งนี้ มีโครงสร้างกระบวนการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลมลรัฐ ดังนี้



ที่มา : ปรับปรุงจากชาญ ตันดิธรรมถาวร, 2543



3. การปฏิรูปการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

การศึกษานี้ จะเน้นเฉพาะการจัดการศึกษาของรัฐ (public education) ซึ่งปัจจุบัน พบว่า นักเรียนออสเตรเลียประมาณร้อยละ 70 เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ (government schools) ขณะที่ประมาณร้อยละ 20 เข้าเรียนในโรงเรียนของศาสนาแคทอลิก (Catholic schools) และอีกประมาณร้อยละ 10 เข้าเรียนในโรงเรียนประเภทอื่น (Other non-government schools) โดยนักเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับอายุ 6-15 ปี (16 ปีในมลรัฐแทสมาเนีย) จะต้องเข้าเรียนในโรงเรียน (หรือจดทะเบียนเรียน home-school)

ตามรัฐธรรมนูญ ภารกิจการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ ความรับผิดชอบของรัฐบาลมลรัฐ การปฏิรูปการศึกษาจึงเป็นภารกิจของแต่ละมลรัฐในการออกแบบการปฏิรูปการศึกษาของตนเอง ดังเช่น ในปี 1992 มลรัฐวิกตอเรีย มีแนวคิดในการปฏิรูปการจัดการศึกษาเนื่องจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจถดถอย และการว่างงาน ซึ่งส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลาง และเกิดความท้วงติงในมาตรฐานการศึกษาของมลรัฐ โดยในช่วงเริ่มต้นได้เน้นสาระสำคัญดังนี้

1. การปรับปรุงโครงสร้างการจัดการโรงเรียนโดยให้โรงเรียนมีอิสระ (autonomy) ในการบริหารจัดการตนเอง ซึ่งเชื่อว่าโรงเรียนที่มีอิสระจะจัดการศึกษาได้ดีกว่าโรงเรียนที่ควบคุมโดยรัฐ

2. การเพิ่มผลผลิตโดยรวม (overall productivity) ของโรงเรียน โดยการเพิ่มขนาดของโรงเรียน หรือการปรับจำนวนนักเรียนต่อโรงเรียนจากค่าเฉลี่ยรายโรง 263 คนเป็น 312 คนซึ่งเป็นค่าเฉลี่ยของขนาดโรงเรียนทั้งประเทศ (โดยได้มีการยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็กไปจำนวนหนึ่ง) และในปี 1998 ขนาดของโรงเรียนเพิ่มขึ้นเป็น 315 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ การดำเนินการ ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลมลรัฐวิกตอเรียประหยัดงบประมาณไปได้ถึงปีละ 270 ล้านดอลลาร์

3. การเน้นมาตรฐานการศึกษา โดยการประเมินผลคุณภาพภายนอกและการอ่านออกเขียนได้ (literacy) ของ นักเรียน

การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การเพิ่มอำนาจและความเป็นอิสระให้แก่โรงเรียนได้รับการพัฒนาและกลายเป็นลักษณะสำคัญของการจัดการศึกษาในประเทศออสเตรเลีย และของประเทศ OECD ทั้งหมด (Ainley and McKenzie, 2000) การปฏิรูปการศึกษาในประเทศพัฒนาในปัจจุบันต่างมุ่งที่จะลดการแทรกแซงการปฏิบัติงานประจำวันของโรงเรียน แต่มุ่งจะกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ และ ความรับผิดชอบลงสู่โรงเรียน รัฐบาลประเทศต่าง ๆ จึงมีนโยบายการจัดการโรงเรียนของรัฐเพื่อให้โรงเรียนมีอำนาจ มีความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นและสามารถตัดสินใจในการพัฒนาการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนให้มีคุณภาพ ความเคลื่อนไหวลักษณะนี้นำไปสู่การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียน ซึ่งในออสเตรเลียเรียกว่า self-managing school หรือในอเมริกาเรียกว่า school-based management



การปฏิรูปการศึกษาของออสเตรเลีย มุ่งหวังที่จะมีส่วนร่วม แก้ปัญหาอันซับซ้อนด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเชื่อว่า การศึกษาสำหรับคนรุ่นใหม่ต้องดีกว่าคนในอดีต และต้องตอบสนองต่อเป้าหมายเชิงสังคมและประชาธิปไตยของประเทศ โดยมีจุดเน้นที่เปิดโอกาสให้ทุกคน (ไม่ใช่บางคน) ได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ แนวคิดพื้นฐานของการปฏิรูปการศึกษาเชื่อว่า การปฏิรูปการศึกษาใด ๆ จะไม่เกิดผลสำเร็จชัดเจนหากไม่จัดการที่โรงเรียนและห้องเรียน ดังนั้น การพัฒนา คุณภาพการศึกษาก็คือการจัดโครงสร้างใหม่ให้โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเอง และเชื่อว่าโรงเรียนที่มีอิสระในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อบุตรหลานของตนเองย่อมจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นมากกว่าการจัดการศึกษาโดยโรงเรียนที่ควบคุมโดยรัฐ แนวคิดดังกล่าวสะท้อนการดำเนินการโดยการจัดเงินก้อนอุดหนุนโรงเรียนที่เรียกว่า School Global Budget ซึ่งมีจำนวนมากถึงประมาณร้อยละ 95 เพื่อให้โรงเรียนได้บริหารจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในธรรมนูญโรงเรียน

การกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้โรงเรียนจัดการงบประมาณด้วยตนเองเป็นลักษณะสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย การปฏิรูปทางการเงินดังกล่าวทำให้เกิดความเจ็บปวดและเกิดผู้แพ้ ผู้ชนะหรือมีผู้ได้ประโยชน์ และผู้เสียประโยชน์ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงต้องทำอย่างรอบคอบ ค่อยเป็นค่อยไปเพื่อหลีกเลี่ยงการต่อต้าน การพัฒนาการศึกษาของ

ออสเตรเลียในช่วง 2-3 ศตวรรษที่ผ่านมาได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่สิ่งหนึ่งที่มีพลังและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องคือ เจตนาารมณ์ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจ และการรวมอำนาจมีจุดอ่อน จุดแข็งในตัวเอง การจัดการศึกษาในโลกปัจจุบันจึงเป็นความพยายามที่จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่าง “การกระจายอำนาจ และ การรวมอำนาจ” ซึ่งต้องใช้เวลา ดังนั้น การปรับตัวของรัฐบาล (adaptive state) จึงเป็นสิ่งสำคัญ (Caldwell, 2004)

แม้ว่าการปฏิรูปการศึกษาของออสเตรเลียโดยการกระจายอำนาจทางการเงินสู่โรงเรียนไม่ได้ทำให้เกิดผลต่อการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนอย่างชัดเจน เพราะเป็นเพียงผลกระทบทางอ้อมเท่านั้น แต่สิ่งที่คาดหวังและเป็นไปได้ในขณะนี้ก็คือ โรงเรียนได้จัดทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนมากขึ้น มีการปฏิรูปหลักสูตรให้มีมาตรฐานสูงขึ้น มีความพยายามพัฒนาวิชาชีพ สถานะ และความสามารถของครู ตลอดจนโรงเรียนมีความรับผิดชอบต่อผลของการจัดการเรียนการสอนที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรนั้น ดังนั้น ในระบบการจัดการศึกษา จึงจำเป็นต้องเน้นการประเมินมาตรฐานคุณภาพการศึกษามีการวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชาติ และรายงานต่อสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง



Australia

20

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

ตาราง 1 แสดงข้อมูลพื้นฐานการศึกษาของออสเตรเลีย ปี 2547

มลรัฐ จำนวน	NSW	Vic	Old	SA	WA	Tas	NT	ACT	รวม
โรงเรียน									
- รัฐ	2,192	1,618	1,284	609	775	214	150	96	6,938
- อื่น ๆ	905	690	449	200	289	66	35	43	2,677
- รวม	3,097	2,308	1,733	809	1,064	280	185	139	9,615
นักเรียน									
- รัฐ	744,229	536,216	448,806	165,866	229,766	60,685	28,335	35,821	2,249,724
- อื่น ๆ	362,820	286,084	190,149	82,656	106,300	21,577	8,695	23,959	1,082,240
- รวม	1,107,049	822,300	638,955	248,522	336,066	82,262	37,030	59,780	3,331,964
ครู	50,215	37,783	31,191	11,542	16,129	4,252	2,286	2,757	156,156
อัตราครู :น.ร									
- ประถม	17.0	16.2	15.4	16.2	16.2	15.9	13.5	14.2	16.2
- มัธยม	12.5	12.1	13.0	12.5	11.7	13.2	11.0	11.8	12.4

บทที่ 2

การกระจายอำนาจทางการศึกษา ของประเทศออสเตรเลีย

ในช่วงประมาณสามทศวรรษที่ผ่านมา นานาประเทศได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของตนด้วยวิธีการสำคัญมากประการหนึ่ง คือการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่หน่วยปฏิบัติที่ ใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุด คือ โรงเรียนหรือสถานศึกษา ในบทนี้จะนำเสนอการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการงบประมาณเพื่อการศึกษาในมลรัฐ วิกตอเรียและมลรัฐออสเตรเลียใต้ซึ่งถือเป็นรูปแบบที่ประสบผลสำเร็จในประสิทธิภาพการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับโรงเรียน โดยทั้งสองมลรัฐมีเหตุผลและลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างกันบางประการ สำหรับการกระจายอำนาจด้านอื่น ๆ จะเน้นการจัดการที่มลรัฐ วิกตอเรีย นอกจากนี้ จะได้กล่าวถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้อง และข้อดี ข้อเสียของการกระจายอำนาจทาง การศึกษา ดังจะได้นำเสนอต่อไปนี้



1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

การกระจายอำนาจจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญต่อความสำเร็จของการจัดการศึกษา แบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลดีของการกระจายอำนาจทางการศึกษามี 4 ประการ (Karlsen, 2000) ดังนี้

1. การกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะเป็นการส่งผ่านการตัดสินใจไปสู่ประชาชน

2. การกระจายอำนาจทำให้การปฏิรูปการศึกษาเกิดผลในเชิงปฏิบัติ เกิดความริเริ่มและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับรากหญ้า เพราะการตัดสินใจที่ส่วนกลางไม่ได้รับประกันว่าการปฏิรูปนั้นได้เกิดผลการปฏิบัติที่ระดับโรงเรียน นอกจากนี้ ยังเป็นไปตามสมมุติฐานที่ว่า เมื่อคน ในพื้นที่ตัดสินใจที่จะดำเนินกิจการใด ๆ ย่อมเกิดการยอมรับและผูกพันต่อผลของการตัดสินใจนั้น ๆ

3. การกระจายอำนาจเป็นกลไกหนึ่งที่สร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ทั้งทางด้านวัฒนธรรม และกิจการของชุมชน การกระจายอำนาจทำให้โรงเรียนสามารถริเริ่มและดำเนินกิจกรรม และโครงการที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมตัดสินใจจะทำให้ชุมชนและท้องถิ่นเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และตระหนักในการมีส่วนร่วมในกิจการนั้น ๆ

4. การกระจายอำนาจเป็นกลไกการปกครองของรัฐที่ทำให้เกิดการพัฒนอย่างสม เหตุผล (rationalisation) กล่าวคือ

มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงตามความจำเป็นของท้องถิ่น

แม้การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะมีผลทางบวกต่อบริบทของการจัดการศึกษา แต่ก็มีงานวิจัยจำนวนหนึ่งที่น่าเสนอข้อโต้แย้งของแนวปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดช่องว่าง (gap) ด้านทรัพยากรในการพัฒนาระหว่างโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชุมชนที่มีความแตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ชุมชนยากจนเกิดความแปลกแยก และโดดเดี่ยวจากชุมชนอื่น ๆ หรือชุมชนที่เศรษฐกิจดีกว่า (Well et al, 1999) ทั้งยังทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำเนื่องจากแต่ละโรงเรียนก็มุ่งจะ “รับผิดชอบตัวเอง” เพื่อการดำรงอยู่ของตนเองให้ได้ จากแนวความคิดดังกล่าวจึงทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างโรงเรียนมากยิ่งขึ้น และยากต่อการที่จะให้ โรงเรียนต่าง ๆ เอื้อเพื่อและใช้ทรัพยากรร่วมกัน

2. เมื่อรัฐบาลจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณอันจำกัด ทำให้แต่ละโรงเรียนแข่งขันกันเพื่อ “แย่ง” เด็กนักเรียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมี “คูปองการศึกษา” ที่มีงบประมาณจากรัฐจ่ายตามรายหัวเด็กนักเรียน แม้ว่ามีนักการศึกษาเสนอข้อคิดเห็นว่าการแข่งขันหรือความร่วมมือต่างนำไปสู่การพัฒนาการจัดการศึกษาทั้งสิ้น แต่สำหรับการจัดการศึกษาที่เป็นของรัฐแล้ว เห็นว่าการแข่งขันกันทำให้เกิดประสิทธิภาพจริง แต่เป็นเพียงระยะสั้นเท่านั้นขณะที่ความร่วมมือกันเกิดผลดีในระยะยาวมากกว่า (Adnett and Davie, 2003)



อย่างไรก็ตาม ในการแข่งขันกันระหว่างโรงเรียนย่อมไม่เกิดผลดี เมื่อโรงเรียนหนึ่ง “ชนะ” อีกโรงเรียนหนึ่งย่อมต้อง “แพ้” ซึ่งเราไม่ต้องการให้เป็นเช่นนั้น ด้วยเหตุนี้ ความคิดที่ขัดแย้งกันดังกล่าวทำให้เห็นว่าการจัดการศึกษาของชาติอย่างมีคุณภาพนั้น เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจากมีความละเอียดอ่อน และมีเหตุผลซับซ้อน

ระบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำเป็นเบื้องต้นอยู่แล้ว จะยิ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น ซึ่งโดยปกติเราจะเห็นว่าโรงเรียนในเขตร่ำรวยอยู่แล้วก็จะสามารถดึงดูดนักเรียนที่มาจากครอบครัวฐานะร่ำรวย ซึ่งสามารถสนับสนุนโรงเรียนได้ทุกด้านขณะที่นักเรียนที่มีฐานะยากจนอาจถูกละเลย หรือถูกกีดกัน เมื่อเป็นเช่นนั้น ความเหลื่อมล้ำจะยิ่งรุนแรงขึ้น

อาจจะมีข้อโต้แย้งว่ารัฐบาลเองก็มีมาตรการช่วยเหลือนักเรียนยากจนเหล่านั้นอยู่แล้ว แต่ความจริงที่เกิดขึ้นก็คือ มาตรการดังกล่าวไม่สามารถดูแลนักเรียนเหล่านั้นได้อย่างทั่วถึง ทั้งยังอาจทำให้นักเรียนเกิดความอายในการรับความช่วยเหลือ นอกจากนี้จากการดำเนินงานในต่างประเทศ พบว่า โรงเรียนที่ต้องพึ่งพาทางการเงินจากครอบครัว และชุมชนนั้น การระดมทุนจะทำได้ยากขึ้น เรื่อย ๆ เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางก็ไม่ได้ การันตีว่าการกระจายทรัพยากรจะเหมาะสม และเป็นธรรมต่อท้องถิ่นยากจน ดังเช่น การรวม

อำนาจการจัดการศึกษาในประเทศไทยในอดีต ซึ่งก็ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาอันเนื่องมาจากการจัดการที่ด้อยประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่นักวางแผนต้องคิดหาโมเดลที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องของทั้งการรวมศูนย์อำนาจ และการกระจายอำนาจ

2. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย ได้รับการพัฒนามาอย่าง ต่อเนื่องนับสามทศวรรษ และได้รับความสำเร็จอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมลรัฐวิกตอเรีย

กลไกสำคัญของความสำเร็จในการจัดการศึกษาของมลรัฐวิกตอเรีย คือ การบริหาร จัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (self-managing school) ซึ่งมีความหมายที่แตกต่างจากโรงเรียน รูปแบบอิสระ (autonomous school) และโรงเรียนปกครองตนเอง (self-governing school) โดย โรงเรียนเหล่านี้มีอิสระบริหารจัดการตนเองอย่างเต็มที่ ปราศจากเงื่อนไข ข้อผูกพันใด ๆ จากรัฐ ดังนั้น Caldwell (2003, p2) ได้ให้คำจำกัดความของการบริหารรูปแบบการใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า หมายถึง

“การกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบไปสู่โรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนมีอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจดำเนินภารกิจสำคัญต่าง ๆ ภายใต้กรอบ นโยบาย เป้าหมาย มาตรฐานและ ความรับผิดชอบที่ส่วนกลางกำหนด”



การกระจายอำนาจ หรือความรับผิดชอบให้แก่โรงเรียนดังกล่าว มีสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ และด้านบุคคล

2.1 การบริหารงานงบประมาณ

ตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลกลางไม่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา แต่หน้าที่ ความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นของรัฐบาลมลรัฐในการจัดการศึกษาให้แก่ประชากรในเขตมลรัฐของตนแบบให้เปล่าโดยจัดสรรงบประมาณสนับสนุนถึงประมาณร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของมลรัฐ (ปี 2001) รัฐบาลกลางสนับสนุนงบประมาณให้อีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้โรงเรียนดำเนินงานตอบสนองนโยบายบางประการของรัฐบาล แต่โดยรวมแล้วสถานศึกษาของรัฐจะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลมลรัฐมากกว่าจากรัฐบาลกลาง

2.1.1 การจัดการงบประมาณของรัฐบาลกลาง

งบประมาณสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ได้มาจากเงินภาษีที่เก็บโดยรัฐบาลกลาง แล้วส่งผ่านให้รัฐบาลมลรัฐในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินที่จัดสรรให้โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ (general and specific purpose payments) ซึ่งข้อมูลปี 2544 มีสัดส่วนงบประมาณที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะร้อยละ 12 ของงบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดให้เพื่อการศึกษาของมลรัฐ

การจัดสรรเงินของรัฐบาลกลางได้พิจารณาจากการคิดต้นทุนจริง (actual cost) ของการจัดการศึกษาของมลรัฐต่าง ๆ

ที่แตกต่างกัน งบประมาณที่รัฐบาลกลางสนับสนุนส่วนใหญ่เป็น งบประมาณเพื่อซ่อมแซม หรือก่อสร้างโรงเรียนใหม่ ห้องเรียน อเนกประสงค์ การจัดสิ่งแวดล้อมและ สิ่งอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษ เป็นต้น

รัฐบาลมลรัฐมีอำนาจในการจัดงบประมาณสนับสนุนโรงเรียนในสังกัด โดยมีข้อสังเกตว่า การจัดการศึกษาในเขตมลรัฐ Northern Territory มีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงกว่ามลรัฐอื่น ๆ เนื่องจากเป็นพื้นที่ชนบทห่างไกลและมีสัดส่วนจำนวนชนพื้นเมือง ซึ่งมีฐานะยากจนอาศัยอยู่จำนวนมาก สำหรับค่าใช้จ่ายต่อหัวในมลรัฐอื่นจะไม่แตกต่างกันมากนัก ดังแสดงในตารางที่ 2

ตาราง 2 แสดงการจัดสรรค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียน ปี 2540-2541

รัฐ	รัฐบาลมลรัฐ (\$)	รัฐบาลกลาง (\$)	รวม (\$)
New South Wales	5199	673	5872
Victoria	4963	675	5638
Queensland	5605	654	6259
Western Australia	5572	686	6258
South Australia	5534	701	6235
Tasmania	5569	685	6254
ACT	6267	638	6905
North Territory	9087	713	9800



ออสเตรเลียเคยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line-item budgeting) ที่ ส่วนกลางควบคุมการใช้จ่ายตามรายการวัสดุ อุปกรณ์ เพื่อใช้จัดการศึกษา และพบว่า ระบบดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ เกิดความล่าช้า และไม่ยืดหยุ่น ต่อมา จึงได้ลดการควบคุมจากส่วนกลางลง โดยการกระจายอำนาจทางด้านงบประมาณไปสู่ระดับโรงเรียน โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจ เพื่อให้การจัดการศึกษาส่งผลต่อการพัฒนานักเรียน ลักษณะการทำงานดังกล่าวทำให้เกิดพัฒนาการที่โรงเรียน โดย โรงเรียนเริ่มบริหารจัดการตนเองด้านงบประมาณ และพัฒนาไปสู่รูปแบบการบริหารงบประมาณโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based funding model) โดยการเพิ่มสัดส่วนการควบคุมงบประมาณให้แก่โรงเรียน

2.1.2 การจัดการงบประมาณของรัฐบาลมลรัฐ

การสนับสนุนงบประมาณให้แก่โรงเรียนของประเทศออสเตรเลียเป็นการผสมผสานอย่างซับซ้อนระหว่างงบประมาณจากรัฐบาลกลาง และรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งมีทั้งงบประมาณที่มีและไม่มีข้อผูกมัด เป็นทั้งงบดำเนินงาน และงบลงทุน หรือเป็นทั้งงบที่มีวัตถุประสงค์ และเป็นเงินอุดหนุน ซึ่งบางครั้งเป็นการยากที่จะระบุว่าเงินนั้นมาจากแหล่งใด และมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งใด รัฐบาลของแต่ละมลรัฐ มีวิธีการจัดการและจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างกัน ในบทนี้ จะได้นำเสนอการจัดการงบประมาณของมลรัฐวิกตอเรีย และมลรัฐออสเตรเลียใต้ซึ่งมีลักษณะบางประการแตกต่างกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การจัดการงบประมาณของมลรัฐวิกตอเรีย

ลักษณะการบริหารจัดการด้วยตนเองด้านงบประมาณของโรงเรียนเป็นปรากฏการณ์ให้เห็นชัดเจนในมลรัฐวิกตอเรีย โดยมีการดำเนินโครงการ “School of the Future” (ดังรายละเอียดใน เพ็ญพิชช ศรือรณ, โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย, 2542) ซึ่งมีงบประมาณ School Global Budget (SGB) เป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงการ ฯ SGB เป็นเงินจัดสรรตรงสู่ โรงเรียนอย่างเป็นทางการ ซึ่งพิจารณาบนพื้นฐานของความจำเป็น (basis of needs) ทำให้โรงเรียนมีความมั่นใจว่าจะได้รับงบประมาณเพียงพอและครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่จำเป็นได้ทุกอย่าง และเนื่องจากเป็นงบประมาณที่มีความยืดหยุ่น โรงเรียนสามารถตัดสินใจปรับงบประมาณ และบุคลากรให้สอดคล้องกับ ความจำเป็นในการเรียนรู้ของนักเรียนได้

การตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณจะทำในระดับโรงเรียนให้มากที่สุด โดยจะทำที่ระดับมลรัฐเฉพาะงบประมาณที่โรงเรียนไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายได้ด้วยตนเอง หรือเป็นค่าใช้จ่ายที่ผันแปร หรือไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ซึ่งมีอยู่ประมาณร้อยละ 5 ของค่าใช้จ่ายของ โรงเรียน เช่น ค่าสาธารณูปโภค ค่าซ่อมแซม เงินค่าจ้างครูสอนแทนกรณีที่มีครูลา เงินค่าจ้างครูฝึกพูด และนักจิตวิทยาที่ต้องดูแล นักเรียนของโรงเรียนหลายแห่ง ดังนั้น งบประมาณทางการศึกษาประมาณร้อยละ 95 เป็นเงินอุดหนุน SGB ที่ถูกจัดไปให้โรงเรียนได้ใช้จ่ายเพื่อการจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามสภาพความ



ต้องการจำเป็นของนักเรียน สำหรับงบประมาณร้อยละ 5 ดังกล่าวจัดไว้ที่องค์กรสำนักงาน แม้จะเป็นงบประมาณที่ใช้จ่ายเพื่อโรงเรียนตามเหตุผลข้างต้น

หลักการการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียน

ในการจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนาสูตรการจัดสรรงบประมาณ เพื่อตอบสนององค์ประกอบตามความจำเป็นของนักเรียนและโรงเรียน โดยคำนึงถึงหลักการ ดังนี้

- ความเป็นธรรม (equity) เป็นหลักการพื้นฐานของการสนับสนุนงบประมาณให้แก่โรงเรียนว่า จะต้องไม่มีโรงเรียนใด ๆ ด้รับงบประมาณอย่างได้เปรียบโรงเรียนอื่น ๆ
- ความยุติธรรม (fairness) กล่าวคือ โรงเรียนที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบคล้ายกันควรจะได้รับงบประมาณ SGB จำนวนเท่ากัน หรือไม่แตกต่างกัน
- จัดระบบการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณระดับโรงเรียน กล่าวคือ โรงเรียนสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อโครงการต่างๆ ให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายใต้กรอบ นโยบาย และมาตรฐานของรัฐ
- ความง่าย ไม่ซับซ้อน (simplicity) เพื่อให้งบประมาณมีความโปร่งใสมากที่สุด มีประสิทธิภาพ โดยมีกลไกของการจัดการตามระบบราชการ (ซึ่งมักยุ่งยาก) เฉพาะเท่าที่จำเป็น
- ปฏิบัติได้ (practicality) การแก้ไขปัญหาบางอย่าง บางครั้งอาจดูดีในหลักการ แต่ต้องไม่ยากในทางปฏิบัติ และควร

เป็นการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งอาจใช้ระยะเวลาหลายปีกว่าที่จะสำเร็จผล (เพื่อลดแรงต่อต้าน) โดยจัดงบประมาณให้โรงเรียนซึ่งเคยได้รับมากมาก่อนในระดับคงที่ และจัดเพิ่มเติมสำหรับโรงเรียนอื่น ๆ

- ความรับผิดชอบต่อผลของงาน (accountability) คือ ความรับผิดชอบในการ ตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณที่สามารถทำให้เกิดผลต่อการศึกษาตามความต้องการจำเป็นของนักเรียน ดังนั้น งบประมาณที่จัดสรรให้โรงเรียนต้องเกิดประโยชน์สูงสุดต่อเด็กนักเรียน และทำให้เกิด ประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ (cost effectiveness)

- ความมั่นคง มั่นใจ (stability) จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะสนับสนุนให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปอย่างที่วางแผนไว้

หลักการต่าง ๆ ดังกล่าวมีปฏิสัมพันธ์กัน ดังนั้น หากมีความจำเป็นต้องปรับหลักการ ก็ต้องกระทำอย่างระมัดระวังเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างกัน เช่น หากต้องมีการปรับงบประมาณให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น ก็ต้องคำนึงถึงความสามารถที่นำไปปฏิบัติ และความซับซ้อนที่จะเกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความยากในการตรวจสอบ เป็นต้น

องค์ประกอบของงบประมาณที่จัดสรรให้โรงเรียน

เพื่อให้การจัดงบประมาณสามารถตอบสนองต่อความจำเป็นของนักเรียนอย่างมี ประสิทธิภาพ ในสูตรการจัดบ



ประมาณจึงต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ และให้ค่าน้ำหนัก ประเด็นบริการที่จัดให้นักเรียน และโรงเรียนตามลักษณะที่แตกต่างกัน SGB จะเกิดประโยชน์สูงสุดโดยพิจารณาองค์ประกอบต่อไปนี้

1. องค์ประกอบพื้นฐานที่สามารถทำให้นักเรียนเข้าถึง การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ทุกระดับชั้น และเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของโรงเรียน
2. องค์ประกอบที่แตกต่างกันเพื่อทำให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรม โดยการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มให้กับกลุ่มนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ
3. องค์ประกอบเชิงมาตรการที่จะปกป้องให้นักเรียนได้ เรียนต่อจนจบการศึกษาโดย ไม่ออกกลางคัน (safety net)
4. องค์ประกอบที่ต้องสนองตอบต่อความจำเป็นของ นักเรียนพิการ

โครงสร้างงบประมาณที่จัดสรรให้โรงเรียน

การกำหนดโครงสร้างของ SGB จะต้องคำนึงถึงหลักการ ว่า นักเรียนทุกคนจะต้องได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยจะต้องไม่มีใครตกหล่น นั่นคือ ต้องนำเอาความแตกต่างเกี่ยวกับ ความด้อยโอกาสของนักเรียนมาคำนวณด้วย SGB จึงมีโครงสร้าง งบประมาณทั้งที่เป็น “รายหัว” “รายโรง” และงบประมาณชดเชย หรือช่วยเหลือตามความจำเป็นของนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ และตามนโยบายของรัฐ ดังต่อไปนี้

1. เงินอุดหนุนหลัก (core funding) เป็นเงินที่คำนวณจ่ายเป็น “รายหัว” ตามจำนวนนักเรียน โดยมีความแตกต่างกันตามระดับชั้นเรียน เพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการบริหารจัดการโรงเรียน การจัดการเรียนการสอน รวมไปถึงเงินเดือนครู และเจ้าหน้าที่ (non teaching staff) ค่าวัสดุ และค่าดำเนินการ

ลักษณะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนหลักของมลรัฐวิกตอเรีย มี 2 ประการ คือ

1.1 การจัดสรรเงินอุดหนุนหลักในระดับประถมศึกษา คิดเป็นค่ารายหัวนักเรียน แต่คิดเป็นอัตราเดียวในระดับมัธยมศึกษาโดยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 43 จากระดับประถมศึกษา ด้วยเหตุผลดังนี้

1) โรงเรียนจัดสาขาวิชาที่หลากหลายให้นักเรียน โดยเฉพาะระดับชั้น ม. 3-4 ได้เลือกเรียนเพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียนแสวงหาจุดความสนใจของตนเองให้ชัดเจน

2) นักเรียนชั้น ม. 5-6 ได้เรียนวิชาเฉพาะที่ตนเองสนใจให้ลึกซึ้งเป็นพิเศษ โดยนักเรียนชั้น ม. 5 จะเรียนประมาณ 6 วิชา และชั้น ม. 6 จะเรียนเพียง 5 วิชา โดยจัดสายวิชาชีพให้นักเรียนได้เลือกเรียนอย่างเต็มที่ แม้บางวิชาต้องจัดชั้นเรียนให้เล็กลง ซึ่งทำให้เสียค่าใช้จ่ายสูง

3) นักเรียนชั้นมัธยมศึกษา โดยเฉพาะชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายมีความต้องการด้านการแนะแนว การกวดวิชา และการแก้ไขปัญหาทางการเรียนมากกว่านักเรียนระดับอื่น



สำหรับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนชั้นเตรียมประถม และชั้น ป.1 จะคิดค่าต่อหัวสูงกว่าชั้น ป. 3-4 ถึงร้อยละ 20 เพื่อให้สามารถจัดชั้นเรียนที่มีขนาดเล็กสำหรับชั้นเตรียมประถม และเน้นการสอนอ่าน เขียน (literacy) ในระดับชั้น ป. 1

ทั้งยังได้ให้ค่าน้ำหนักการจัดงบประมาณสำหรับชั้น ม. 3-6 สูงกว่าชั้น ป.3-4 กล่าวคือ นักเรียน ม. 3-4 จะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าชั้น ป.3-4 คิดเป็นร้อยละ 50 ขณะที่ ม.5 จะมากกว่าร้อยละ 80 และ ร้อยละ 100 ในระดับชั้น ม.6

1.2 การจัดสรรเงินโดยพิจารณาขนาดของโรงเรียนในการคำนวณงบประมาณเพื่อให้สะท้อนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นหากเป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่มีเด็กนักเรียนจำนวนน้อย โดยเฉพาะโรงเรียนในท้องถิ่นห่างไกล โดยกำหนดค่าแฟกเตอร์ปรับงบประมาณตามขนาดโรงเรียน (size adjustment factor)

2. ค่าใช้จ่ายด้านอาคารสถานที่ เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการดูแลรักษาอาคารสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก และสาธารณูปโภค ได้แก่ ค่าทำความสะอาด ค่าน้ำประปา ไฟฟ้า การกำจัดขยะ และน้ำเสีย การซ่อมแซมอุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจัดให้โรงเรียนเป็น “รายโรง” มากกว่าเป็นรายหัว ถึงแม้ว่าตัวแปรที่นำมาคำนวณจะคิดจากจำนวนพื้นที่ของโรงเรียน และจำนวนนักเรียน

3. งบประมาณที่จัดสรรให้ตามลักษณะพิเศษของโรงเรียนและนักเรียน โดยจัดสรร งบประมาณเพิ่มเติมพิเศษผ่าน 4 งาน คือ

3.1 การสอนภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่สอง ซึ่งมีความจำเป็นเนื่องจาก ออสเตรเลียเป็นสังคมที่มีเชื้อชาติ และวัฒนธรรมหลากหลาย มีนักเรียนจากครอบครัวผู้อพยพมาจากประเทศอื่น ๆ จำนวนมาก นักเรียนเหล่านี้ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษที่บ้าน ซึ่งเป็นปัญหาในการเรียนรู้ เพราะโรงเรียน ต้องใช้ภาษาอังกฤษในการเรียนการสอน

3.2 การศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ (Students with Special Learning Needs) ซึ่งได้แก่เด็กกลุ่มเสี่ยงประเภทต่าง ๆ ที่มีผลการเรียนต่ำไม่น่าพอใจ เนื่องจากมีปัญหาด้านบ้าน หรือปัญหาส่วนตัว โดยใช้ “ผลการเรียนต่ำ” ของนักเรียนเป็นตัวคาดคะเน กล่าวคือ ได้มีการสำรวจความเห็นของครูจาก 83 โรงเรียนเพื่อให้ระบุเด็กที่มีผลของการอ่านออกเขียนได้/ภาษาอังกฤษของนักเรียนต่ำกว่าเกณฑ์ และให้ระบุตัวบ่งชี้ที่คาดว่าจะส่งผลให้เด็กเรียนอ่อน จำนวน 20 ตัวแล้วนำไปวิเคราะห์ในสมการโครงสร้าง และสมการถดถอยหลายระดับ ซึ่งพบว่า ตัวชี้วัดดังกล่าว คือ ความยากจน อาชีพของหัวหน้าครอบครัว (ว่างงาน หรือ แรงงานฝีมือ/ไร้ฝีมือ ลูกจ้าง หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ) ภาษาที่พูดที่บ้านไม่ใช่ภาษาอังกฤษ ครอบครัวแตกแยก (อาศัยอยู่กับพ่อแม่หรือพ่อ หรือ แม่คนเดียวคนหนึ่ง หรือไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่) เป็นชาวพื้นเมือง อะบอริจิน และการย้าย โรงเรียนในช่วงเวลาที่ผ่านมา

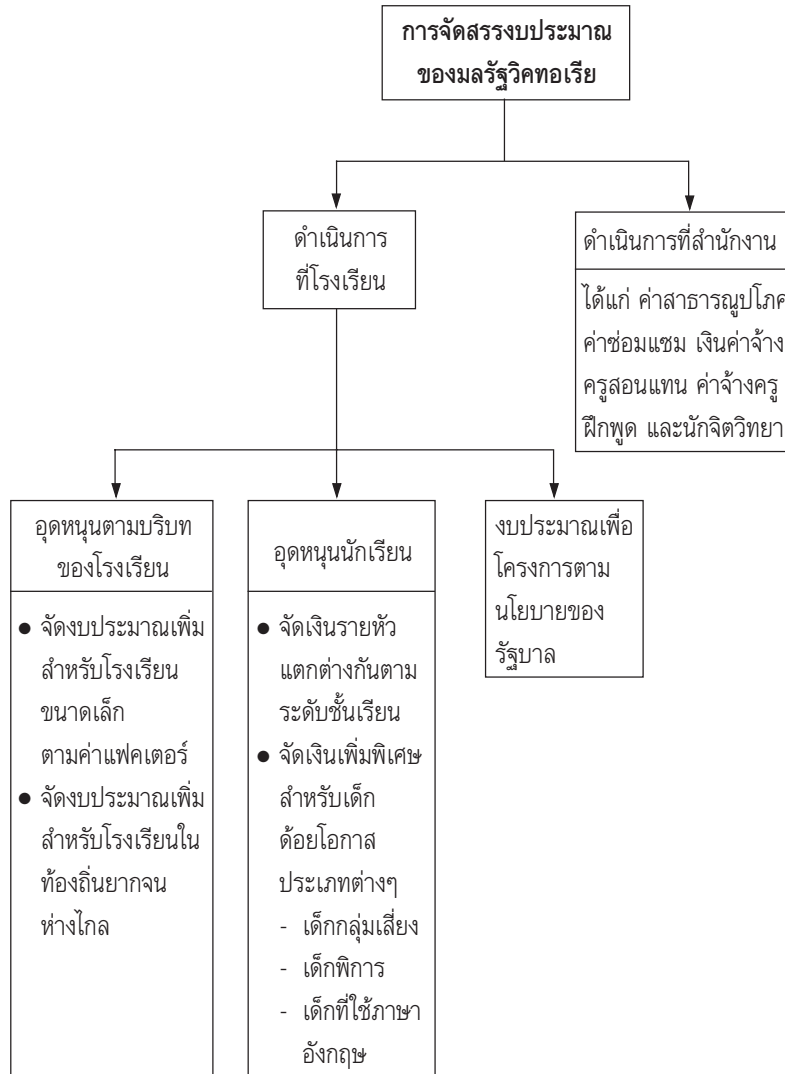
3.3 การศึกษาสำหรับเด็กพิการ ซึ่งอาจเรียนร่วมในโรงเรียนปกติ หรือเรียนในโรงเรียนเฉพาะทาง



3.4 การศึกษาสำหรับโรงเรียนในพื้นที่ชนบทห่างไกล โดยพิจารณาจากระยะทางห่างจากเมืองเมลเบิร์นซึ่งเป็นเมืองหลวงของมลรัฐ หรือระยะทางจากศูนย์กลางเมืองที่ใกล้ที่สุดที่มีประชากรมากกว่า 20,000 คน หรือ ระยะทางจากโรงเรียนประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษาที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะรับเงินงบประมาณสำหรับความห่างไกล

4. งบประมาณที่จัดสรรให้โรงเรียนเพื่อดำเนินโครงการสำคัญ ๆ ตามนโยบายของ รัฐบาล ซึ่งคิดเป็นเงินประมาณร้อยละ 2.3 ของจำนวนงบประมาณที่จัดสรรให้โรงเรียน งบประมาณ ดังกล่าวมุ่งส่งเสริมโครงการพิเศษของโรงเรียน เช่น โครงการดนตรี โครงการภาษาต่างประเทศ โครงการพัฒนาเด็กชาวพื้นเมือง โครงการพัฒนาโรงเรียน และรวมถึงเงินกองทุนพัฒนาวิชาชีพครู

โดยสรุป ตัวแปรที่กำหนดในโครงสร้างเงิน SGB คือ ค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียนที่คิดตามระดับชั้นเรียน ขนาดของโรงเรียน และค่าใช้จ่ายชดเชยหรือเพิ่มเติมให้สำหรับโรงเรียนในชนบทห่างไกล และนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 95 ของงบประมาณที่จัดสรรให้แก่โรงเรียน สำหรับงบประมาณอีกร้อยละ 5 แม้จะเป็นงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายของโรงเรียนเช่นกัน แต่ก็จัดไว้ที่หน่วยงานสำนักงาน ดังนี้





ปัจจุบันยังมีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ วิจัยเพื่อพัฒนา
สูตรการจัดสรรงบประมาณให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น และเพื่อเชื่อมโยง
โครงการที่จะสนองความต้องการเพื่อการเรียนรู้ (educational
needs) ของนักเรียน กับการสนับสนุนงบประมาณตามต้นทุนจริง
การวิจัยดังกล่าว จะช่วยให้มลรัฐ จัดสรรทรัพยากรให้แก่โรงเรียน
ได้ดีขึ้นเพื่อให้โรงเรียนสามารถปฏิบัติหน้าที่หลัก (core functions)
คือการจัดการเรียนรู้ให้บรรลุผล

การจัดการงบประมาณของมลรัฐออสเตรเลียใต้

ในมลรัฐออสเตรเลียใต้ พบกรณีตัวอย่างว่า ในโครงสร้าง
งบประมาณ SGB ปี 2001 โรงเรียนทุกโรงเรียนได้รับงบประมาณ “ราย
โรงเรียน” เป็นพื้นฐานก่อน แล้วได้รับเพิ่มขึ้นตามจำนวนนักเรียนซึ่งขึ้น
อยู่กับระดับชั้นเรียน และความจำเป็นเป็นพิเศษ โดยมีการจำแนก
โรงเรียนทั้งหมดออกเป็น 7 กลุ่มตามดัชนีระดับความด้อยโอกาส
ทางการศึกษา (Index of Educational Disadvantage) ซึ่ง
ขึ้นอยู่กับจำนวน และประเภทความด้อยโอกาสของนักเรียน โรงเรียน
ประเภทที่ 1 เป็นโรงเรียนที่มีความด้อยโอกาส (disadvantage
schools) สูงสุด จะได้รับงบประมาณเพิ่มเติมมากที่สุด ขณะที่
โรงเรียนประเภทที่ 6-7 ซึ่งมีความด้อยโอกาสต่ำสุดจะไม่ได้รับ
งบประมาณสนับสนุนตามดัชนีนี้

นอกจากการจัดงบประมาณให้สะท้อนการแก้ปัญหาการ
จัดการศึกษาในโรงเรียนด้อยโอกาสอันเป็นเป้าหมายหลักแล้วรัฐบาล
มลรัฐออสเตรเลียใต้ยังจัดงบประมาณให้สะท้อนจุดเน้นที่ตอบ

สนองปรัชญาพื้นฐานของการจัดการศึกษาด้วย โดยในโรงเรียนแต่ละกลุ่มโรงเรียน จะแบ่งออกเป็น 4 ประเภทตามระดับช่วงชั้นการศึกษา กล่าวคือ

1) นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาจะได้รับงบประมาณน้อยกว่าชั้นประถมศึกษาร้อยละ 30

2) นักเรียนชั้นประถมศึกษาช่วงชั้น 1 จะได้รับงบประมาณมากกว่านักเรียนชั้นประถมศึกษาช่วงชั้น 2 ร้อยละ 10 (สอดคล้องกันกับการจัดสรรงบประมาณของมลรัฐ Western Australia และ Queensland) เพื่อให้สะท้อนจุดเน้นในการเรียนการสอนเพื่อให้อ่านออก เขียนได้ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาช่วงต้น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการเรียนรู้ในชั้นต่อ ๆ ไป อันจะเกิดประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าการลงทุนในปีหลัง ๆ

3) ชั้นมัธยมศึกษาช่วงชั้น 3 จะได้รับงบประมาณสนับสนุนมากกว่านักเรียนชั้นมัธยมศึกษาช่วงชั้น 4 ร้อยละ 10 ซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญในชั้นการศึกษาภาคบังคับ

โครงสร้างงบประมาณ

โครงสร้างงบประมาณ SGB ของมลรัฐออสเตรเลียใต้ มีองค์ประกอบดังนี้

1. การสนับสนุนงบประมาณพื้นฐานรายโรงเรียน (Per School Funding) โรงเรียนแต่ละโรงเรียนจะได้รับงบประมาณ “รายโรงเรียน” เพื่อมั่นใจว่า โรงเรียนไม่ว่าจะมีขนาดเล็กเพียงใดก็จะได้ไม่เสียเปรียบ โดยมีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินงานจัดการศึกษาได้



2. การสนับสนุนงบประมาณรายหัวนักเรียนตามระดับชั้นเรียน (Year Level Per Capita Funding) นักเรียนทุกคนจะได้รับงบรายหัวจำนวนแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระดับชั้นที่เรียนอยู่ ดังได้กล่าวข้างต้น
3. การสนับสนุนงบประมาณสำหรับนักเรียนชาวพื้นเมือง (Funding for Aboriginal Students) นักเรียนพื้นเมืองทุกคนจะได้รับงบประมาณจำนวนหนึ่งแล้ว และหากนักเรียนชาวพื้นเมืองคนใดเรียนในโรงเรียนด้อยโอกาส (disadvantage schools) ก็จะได้รับงบประมาณเพิ่มอีกคนละ 500 เหรียญ
4. การสนับสนุนงบประมาณสำหรับเด็กพิการ (Students with Disabilities Funding) เด็กพิการทุกคนจะได้รับงบประมาณสนับสนุนพื้นฐานเหมือนเด็กปกติก่อน แล้วจึงได้รับงบประมาณเพิ่มพิเศษให้อีกจำนวนหนึ่งซึ่งแตกต่างกันตามระดับชั้นที่เรียน
5. การสนับสนุนงบประมาณสำหรับเด็กพิการกลุ่มเสี่ยง (Challenging Behaviors Funding- Disability Only)
6. การสนับสนุนงบประมาณสำหรับการสอนภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่สอง (English as a Second Language)
7. การสนับสนุนงบประมาณสำหรับนักเรียนที่มีจากครอบครัวฐานะยากจน (Low Socio-Economic Background Funding)
8. การสนับสนุนงบประมาณตามดัชนีความด้อยโอกาสทางการศึกษา (Index of Educational Disadvantage Funding)

โดยโรงเรียนทุกโรงเรียนจะถูกจำแนกออกเป็น 7 กลุ่มตามดัชนี ความด้อยโอกาสทางการศึกษา ดังได้กล่าวมาแล้ว

9. การสนับสนุนงบประมาณสำหรับนักเรียนจากชนบทห่างไกล (Rural and Isolated Students Funding) ซึ่งพิจารณาจำนวนนักเรียนในโรงเรียน 250 โรงเรียนตั้งอยู่ห่างจากเมือง Adelaide (เมืองหลวงของมลรัฐออสเตรเลียใต้) เกิน 80 กิโลเมตร

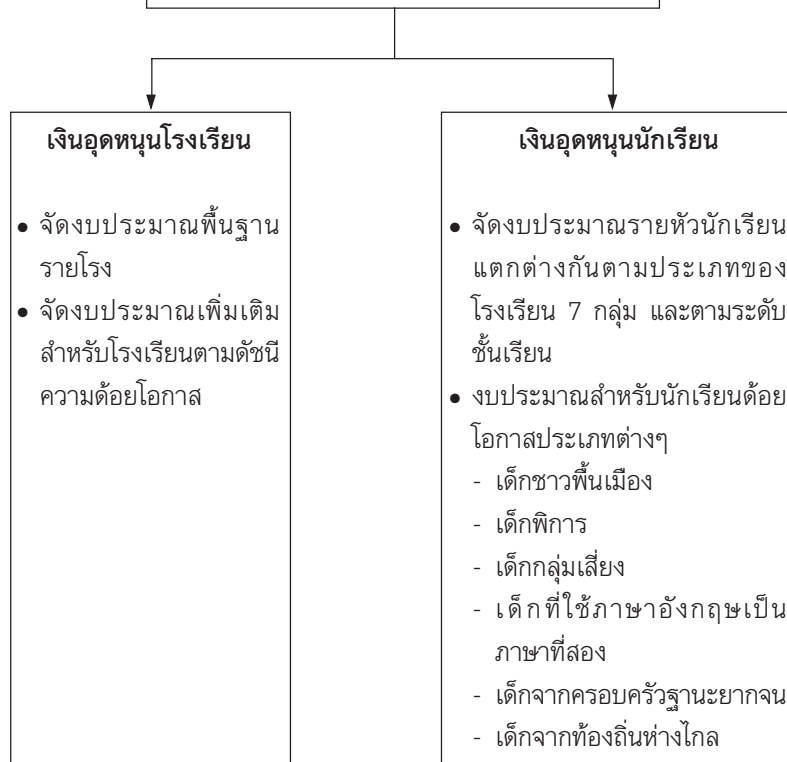
โดยสรุป ลักษณะสำคัญของการจัดสรรงบประมาณของมลรัฐออสเตรเลียใต้ มีดัง ต่อไปนี้

1. การจัดสรรงบประมาณสำหรับ “รายโรงเรียน” เป็นพื้นฐานก่อน แล้วจึงจัดสรรเพิ่มเติมตามตามดัชนีความด้อยโอกาสซึ่งมีการแบ่งประเภทโรงเรียนออกเป็น 7 กลุ่ม ทำให้การจัดสรรงบประมาณมุ่งไปสู่โรงเรียนที่สมควรได้รับการดูแลช่วยเหลือเป็นพิเศษ

2. การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน “รายหัว” นักเรียนแตกต่างกันตามประเภทของ โรงเรียน 7 กลุ่ม และระดับชั้นเรียน และจัดสรรเงินเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ



การจัดสรรงบประมาณของมลรัฐออสเตรเลียใต้



จากการศึกษาการจัดการงบประมาณของมลรัฐต่าง ๆ ข้างต้น พบว่า แต่ละมลรัฐมี แนวคิด และวิธีการจัดสรรงบประมาณตามตัวแปรต่าง ๆ แตกต่างกัน แต่ยึดเป้าหมายเดียวกันคือการจัดการงบประมาณเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคมโดยเน้นการดูแลช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสเป็นพิเศษ ซึ่งมีการกำหนดสูตรการจัดสรร การให้ค่าน้ำหนัก และจัดงบประมาณให้มีความแตก

ต่างตามระดับ/ประเภทการศึกษา ชดเชย หรือเพิ่มเติม สำหรับโรงเรียน และนักเรียนบนพื้นฐานความจำเป็น ตัวอย่างเช่น

- การจัดสรรงบประมาณรายหัวระดับประถมศึกษาอาจแตกต่างจากระดับมัธยมศึกษา
- การชดเชยความเสียเปรียบด้านราคาของสินค้าสำหรับโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล
- การชดเชยความเสียเปรียบด้านการเรียนรู้สำหรับนักเรียนที่อยู่ห่างไกล
- การชดเชยความเสียเปรียบเนื่องจากขนาด และที่ตั้งของสถานศึกษา โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก และอยู่ห่างไกล
- เงินเพิ่มเติมสำหรับตัวแปรด้านสถานะด้านเศรษฐกิจและสังคมของนักเรียนยากจน
- เงินเพิ่มเติมสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ เด็กปัญญาเลิศ เด็กพิการ และเด็กกลุ่มเสี่ยง

ในการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว การเลือกใช้ตัวแปรใดจะต้องพิจารณาบนพื้นฐานของความสำคัญ ความยากง่ายของการรวบรวมข้อมูล และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น โดยมีการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสีย เช่น

ข้อดีของการจัดสรรโดยใช้สูตรคำนวณ คือ เป็นการคำนวณบนพื้นฐานของข้อมูลจริง

ข้อเสีย คือ มักมีข้อถกเถียงว่าค่าใช้จ่ายบางรายการคำนวณมาได้อย่างไร ซึ่งการคำนวณต้องใช้ข้อมูลจำนวนมาก และ



มีค่าใช้จ่ายสูง รวมทั้งมีความซับซ้อนมากจนยากที่โรงเรียนจะ เข้าใจ และมักคำนวณโดยใช้รูปแบบการจัดการศึกษาของโรงเรียนในอดีตเป็นฐาน

ข้อดีของการคำนวณโดยส่วนกลาง คือ ไม่ต้องใช้ข้อมูลมาก เสียค่าใช้จ่ายน้อย และเข้าใจง่าย แต่ก็มีข้อแย้งในระดับโรงเรียนว่าไม่ได้พิจารณาจากข้อมูลจริง (รายละเอียดของการวิเคราะห์ตัวแปรด้านต่าง ๆ ของการจัดสรรงบประมาณ นำเสนอใน “วิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา” แปลโดย นายชาญ ตันติธรรมถาวร จาก Educational Funding Methodologies ของ Mark Witham เรียบเรียงโดย ดร. นงราม เศรษฐพานิช, 2543)

2.2 การบริหารงานบุคคล

การคัดเลือกบุคลากรครู และการพัฒนาวิชาชีพดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน อย่างไรก็ตาม ปัญหาการจัดการบุคลากรบางประการที่เกิดขึ้น คือ มีแนวโน้มว่าครูที่มีประสบการณ์การสอน และเงินเดือนแพงมักกระจุกตัวกันอยู่ในเขตเมือง ในปี 1999 มลรัฐ วิกตอเรีย จึงมีการแก้ไขและพัฒนาโดยการกำหนดให้โรงเรียนมีหน้าที่ ความรับผิดชอบในการคัดเลือกครู และผู้บริหารโรงเรียน และบรรจุแต่งตั้งรวมถึงการให้ออก (hire and fire) ทั้งนี้ ภายใต้กรอบงานของรัฐ วิธีการนี้ทำให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถสูง และมีความชำนาญสอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนและชุมชน โรงเรียนมีความรับผิดชอบในการจัดการด้านบุคลากร และเงินเดือนอย่างเต็มที่ (มลรัฐนิวเซาท์เวลส์มอบอำนาจนี้ให้โรงเรียนในปี 2005)

สำหรับการพัฒนาบุคลากรนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่ามลรัฐวิคตอเรียได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ มีทั้งการฝึกอบรม การให้ทุนศึกษาต่อ และการนำเสนอข่าวสาร ความรู้ผ่านทางอินเทอร์เน็ตมากมาย (knowledge bank) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารโรงเรียนซึ่งถือเป็นบุคคลที่จะเป็นศูนย์กลางของการสร้างศักยภาพครู และสร้างวัฒนธรรมองค์กร ได้แก่ ความรู้ด้านการบริหารจัดการและการควบคุมภายใน การพัฒนาโรงเรียน การสร้างความเป็นผู้นำ การเรียนของนักเรียน การพัฒนาวิชาชีพ และการทำงานร่วมกับชุมชน ตัวอย่างโครงการพัฒนาบุคลากรที่สำคัญในปี 2004 เช่น

1. โครงการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนที่มีผลงานดีเด่น มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาและกระตุ้นให้ผู้บริหารโรงเรียนรับผิดชอบร่วมกันในการเป็นผู้นำที่จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในระบบการศึกษาโดยรวม

วัตถุประสงค์สำคัญของโครงการนี้ คือ การกำหนดแนวปฏิบัติในการเป็นผู้บริหาร โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ โดยพิจารณากำหนดจากงานประจำวันที่ปฏิบัติกันอยู่ นอกจากนี้ ผู้บริหารโรงเรียนในโครงการต้องมีความพร้อมที่จะทำงานร่วมกับผู้บริหารโรงเรียนอื่น ๆ ในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาขึ้นในระบบวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งคือ เพื่อจะรักษาผู้บริหารโรงเรียนเก่ง ๆ เหล่านี้ให้อยู่ในระบบโรงเรียนของรัฐต่อไป โครงการนี้มีแผนพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนปีละ 60 คนเป็นเวลา 4 ปี



2. โครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพผู้บริหารโรงเรียนปีละ 100 คน เป็นเวลา 3 ปี

3. โครงการฝึกอบรมผู้บริหารโรงเรียนบรรจุใหม่ เป็นการทำให้ผู้บริหารโรงเรียนบรรจุใหม่ได้เรียนรู้ประสบการณ์การบริหารโรงเรียนจากผู้บริหารอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ โครงการนี้ยังออกแบบให้ผู้บริหารโรงเรียนคนใหม่สามารถสร้างเครือข่ายกับโรงเรียนอื่น และการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน โดยหลังจากการฝึกอบรมแล้ว ผู้บริหารโรงเรียนคนใหม่จะได้รับความช่วยเหลือโดยผ่านเครือข่าย On-line ซึ่งจะมีเว็บไซต์ เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ ความรู้ที่ทันสมัย และแนวปฏิบัติหรือทักษะในการบริหารโรงเรียน เช่น การบริหารการเงิน การจัดการหลักสูตร นอกจากนี้ ยังเชื่อมโยงกับ webpage ที่จำเป็นต่าง ๆ มากมาย เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้บริหารโรงเรียนบรรจุใหม่

- มีความเข้าใจกระบวนการพัฒนา
- ใช้รายงานประมาณภายใต้แผนปฏิบัติการที่ผ่านการรับรองแล้ว
- ปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายของโรงเรียนตามที่ตั้งไว้
- จัดการงบประมาณของโรงเรียนสอดคล้องกับนโยบายและแนวปฏิบัติ (guideline) ของกระทรวงฯ

4. โครงการเร่งรัดพัฒนาศักยภาพผู้นำ เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการสร้างผู้นำให้มี ศักยภาพระดับสูงเพื่อป้อนให้แก่ระบบลักษณะของโครงการนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารโรงเรียนขอ

ทุนการศึกษาเพื่อศึกษาในระดับปริญญาโท สาขา school leadership ปีละ 80 คน ในมหาวิทยาลัยในท้องถิ่น

5. โครงการพัฒนาครูผู้นำในวิชาชีพ มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาทักษะ และความสามารถที่จำเป็นสำหรับการประกอบวิชาชีพครู และสร้างเครือข่ายครูในท้องถิ่น โดยการ

- ตระหนักถึงผลการปฏิบัติงานของครูใหม่
- ชี้แจง แนะนำเกี่ยวกับศักยภาพของการเป็นผู้นำวิชาชีพในโรงเรียน
- พิจารณาค้นหาความคาดหวังและเป้าหมายของการเป็นผู้นำวิชาชีพ
- อภิปรายประเด็นความเป็นผู้นำ
- ร่วมกันพิจารณาแนวทางในการพัฒนางานในวิชาชีพต่อไป
- สร้างความเข้มแข็งในวิชาชีพโดยการสร้างเครือข่ายการทำงานระหว่างกัน

2.3 การบริหารงานวิชาการ

ในช่วงทศวรรษ 1960 การจัดการศึกษาของภาครัฐมีความเติบโตอย่างรวดเร็วเนื่องจากอัตราการเกิดสูงหลังสงครามโลก (baby boom) และรัฐบาลไม่สามารถบริหารจัดการได้ดี จึงเกิดแรงกดดันรัฐบาลเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวคิดที่ให้ครูและนักเรียนมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจมากขึ้น และแรงกดดันนี้ส่งผลต่อมาจนถึงทศวรรษ 1970 โดยให้รัฐบาลพิจารณาข้อดีข้อเสีย



ของการมีส่วนร่วมของบุคลากรในท้องถิ่น ตลอดจนมีการเรียกร้องให้ทบทวนหลักสูตรเก่า และพัฒนาหลักสูตรใหม่

ในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นช่วงเวลาสำคัญมากของการทบทวนระบบการจัดการ โรงเรียนของรัฐ โดยได้พัฒนาหลักสูตรให้มีความเข้มแข็งขึ้น และมีการดึงความรับผิดชอบการพัฒนาหลักสูตรจากโรงเรียนกลับคืนให้รัฐบาล

ในช่วงทศวรรษ 1990 รัฐบาลยังคงควบคุมหลักสูตร (ขณะที่ได้กระจายอำนาจให้ โรงเรียนมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณและบุคลากรอย่างเบ็ดเสร็จ) และดูแลให้โรงเรียนเกิดความรับผิดชอบต่อผลงาน ซึ่งโรงเรียนจะต้องนำเสนอผลงานอย่างเปิดเผยต่อผู้ปกครองนักเรียน ชุมชน และหน่วยงานต้นสังกัด ในช่วงปี 1990 นี้ ผลการจัดการศึกษาของออสเตรเลียมีความก้าวหน้าอย่างชัดเจนจนเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการจัดการโรงเรียนซึ่งสะท้อนถึงกรอบการทำงานที่มีประสิทธิภาพและครูทั่วประเทศปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ

สำหรับการบริหารจัดการด้านวิชาการภายในโรงเรียน (จากการสำรวจความเห็นของ ผู้บริหารโรงเรียน ปี 2538) พบว่า หัวหน้าภาควิชา หรือหัวหน้าหมวด (Department Heads) เป็นผู้มีบทบาทมากกว่าครูผู้สอน โดยเฉพาะความรับผิดชอบต่อเรื่อง การเลือกแบบเรียน นโยบาย การให้คะแนนนักเรียน การกำหนดการบ้าน และการจัดนักเรียนเข้าชั้นเรียน เป็นต้น

ในมลรัฐวิกตอเรียมีองค์กร 2 แห่งที่ทำหน้าที่และรับผิดชอบด้านคุณภาพการศึกษา คือ

1. องค์กรหลักสูตรและประเมินผลแห่งวิกตอเรีย (Victorian Curriculum and Assessment Authority - VCAA) โดยมีการจัดทำข้อกำหนด (requirements) ของหลักสูตร มีการประเมินผล และติดตามผลการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (the Achievement Improvement Monitor - AIM) ของโรงเรียนต่าง ๆ

2. องค์กรคุณวุฒิของวิกตอเรีย (Victorian Qualifications Authority - VQA) ตั้งขึ้นเมื่อปี 2001 เพื่อพัฒนามาตรฐานการศึกษา และการฝึกอบรมของนักเรียนหลังชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 (ยกเว้นนักศึกษาระดับอุดมศึกษา) สำนักงานนี้ทำหน้าที่พิจารณาจัดทำมาตรฐานหรือข้อกำหนด (requirements) ของคุณวุฒิ รับรอง และจดทะเบียนคุณวุฒิใหม่ และรับรอง (approve) สถานศึกษา และสถานที่ฝึกอบรมสำหรับคนในประเทศ และนักศึกษาต่างชาติ

3. ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ก้องกัน และสถานศึกษา

ดังได้นำเสนอในเบื้องต้นว่า ตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจ รับผิดชอบในการจัดการศึกษาสำหรับประชาชน แต่ก็ได้ดูแลให้การดำเนินงานจัดการศึกษาของรัฐบาลมลรัฐเป็นไปอย่างมีมาตรฐานและคุณภาพ และตัดเทียมกันโดย



Australia

50

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนทั่วไป และงบประมาณอุดหนุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะให้แก่รัฐบาลมลรัฐ

กระทรวงศึกษาธิการของมลรัฐ แม้รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจ และความ รับผิดชอบในการจัดการศึกษา แต่รัฐบาลมลรัฐก็กระจายอำนาจนั้นลงสู่โรงเรียนโดยตรง และกำหนด บทบาทตนเองว่า ไม่ใช่หน่วยงานสั่งการเหมือนกองทัพ แต่มีพันธกิจทางสังคม (social mission) ที่สำคัญ คือ การทำงานเป็นหุ้นส่วน (partner) โดยรับผิดชอบภารกิจร่วมกันกับโรงเรียนและชุมชน กระทรวงฯของมลรัฐถึงแม้จะมีขนาดเล็กกว่าแต่ก่อน แต่ก็ เป็น ชุมทรัพย์ทางปัญญาของระบบที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของโรงเรียนอย่างเต็มที่

ด้วยความเจริญทางด้าน ICT การคมนาคม และระดับ การศึกษาของชุมชน ทำให้การทำงานของกระทรวงฯ มีคุณภาพ และประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งด้านการเป็นหุ้นส่วนของโรงเรียน และการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์

กระทรวงฯ รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ และการจัดการโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา (educational infrastructure) เป็นหน่วยงานสนับสนุนเพื่อให้ทุกโรงเรียนจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพทัดเทียมกัน จัดทำแนวปฏิบัติ (guideline) และการจัดสรรทรัพยากรอย่างยืดหยุ่น และหลากหลาย เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ และนโยบายเฉพาะเรื่อง ตลอดจนเหมาะสมกับ ลักษณะเฉพาะ หรือความแตกต่างกันของนักเรียน และโรงเรียนด้วย

กระทรวงฯ ต้องมีรับผิดชอบต่อสังคมและโรงเรียนเกี่ยวกับคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมในการสนับสนุนทรัพยากร ขณะเดียวกัน หากมีโรงเรียนใดปฏิบัติงานไม่ได้คุณภาพ ก็มีความจำเป็นที่กระทรวงฯ ต้องเข้าไปแทรกแซง และช่วยเหลือ

ในสถานการณ์ที่โรงเรียนมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง (self-management) กระทรวงฯ ต้องปรับบทบาทของตนเองเพื่อให้เป็นหุ้นส่วนกับโรงเรียน และมีหน้าที่ความรับผิดชอบทั้งต่อรัฐบาล และโรงเรียน ดังนั้น ความสามารถในการประสานประโยชน์กับโรงเรียนจึงเป็นบทบาทสำคัญของกระทรวงฯ เพราะเป็นหน่วยสนับสนุนการทำงานของโรงเรียน และจัดองค์กรภายในกระทรวงฯ ให้สะท้อนกับภารกิจต่าง ๆ เช่น การปฏิรูปและพัฒนา ระบบโรงเรียน การพัฒนาการเรียนและการวิจัยและนวัตกรรม การวางนโยบายและแผนเชิงกลยุทธ์และการปรับปรุงผลงาน การจัดสรรงบประมาณสนับสนุน การตรวจสอบผลการดำเนินงานของโรงเรียน หรือการช่วยเหลือหรือแทรกแซงหากโรงเรียนปฏิบัติงานไม่ได้คุณภาพ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้สามารถติดต่อ สื่อสารกับทางโรงเรียนได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว ซึ่งถือเป็นการพัฒนาบุคลากรที่ดีทางหนึ่ง เป็นต้น

รัฐบาลมลรัฐจะต้องรับรอง (endorse) ให้มีการดำเนินงานตามหลักการ ดังนี้

1. จัดการโรงเรียนรูปแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยจะบริการชุมชนภายใต้ระบบ โรงเรียนที่ยืดหยุ่น เพื่อสนองต่อความต้องการของชุมชน



2. คณะกรรมการสถานศึกษาสนับสนุนโรงเรียน และมีความรับผิดชอบที่จะทำให้ นักเรียนได้เรียนอย่างมีคุณภาพ และทำให้โรงเรียนมีความเข้มแข็ง เป็นศูนย์กลางชุมชนทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

3. กระทรวงฯ สนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน และกำหนดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบของตนเองอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนการพัฒนาการเรียนรู้ใน โรงเรียน

เป็นที่น่าสังเกตว่า **รัฐบาลท้องถิ่น** (local government) ของประเทศออสเตรเลียไม่มีอำนาจ ความรับผิดชอบ หรือมีบทบาทใด ๆ ในการจัดการโรงเรียน หากมีส่วนเกี่ยวข้องบ้างก็เป็นบทบาทในการให้บริการชุมชนด้านแหล่งเรียนรู้ตามอัธยาศัยในชุมชนมากกว่า เช่น การจัดพิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดชุมชน เป็นต้น

โรงเรียน ซึ่งเป็นองค์กรรากหญ้า (grassroot organization) ของระบบการศึกษา เป็นหน่วยสำคัญที่สุดของระบบเนื่องจากรับผิดชอบการจัดการเรียนการสอน การพัฒนา นักเรียนอันเป็น หัวใจของภารกิจการศึกษา การกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศออสเตรเลียเป็นการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบไปสู่โรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนมีอำนาจและมีความรับผิดชอบในการตัดสินใจดำเนินภารกิจสำคัญต่าง ๆ ภายใต้กรอบนโยบาย เป้าหมาย มาตรฐานและความรับผิดชอบที่ส่วนกลางกำหนด รูปแบบการกระจายอำนาจตามแนวทางนี้ประสบความสำเร็จอย่างสูง เรียกว่า รูปแบบการจัดการโรงเรียนแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ในระบบการจัดการศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน นั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดข้อตกลงของการทำงานร่วมกัน (Partnership Agreement) หรือธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) ระหว่างโรงเรียน หน่วยงานรัฐ และชุมชน ข้อตกลงดังกล่าวจะแจกแจงเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ของการพัฒนา นักเรียนอย่างชัดเจน วางเกณฑ์ประกันคุณภาพทั้งภายในและภายนอก และโรงเรียนจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานรายปี และราย 3 ปีต่อรัฐบาล และชุมชนตามตัวชี้วัดที่กำหนด ซึ่งการดำเนินการตามกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการโรงเรียน กล่าวคือ คณะกรรมการโรงเรียนเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งของการจัดการแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยสมาชิกของคณะกรรมการจำนวน 2 ใน 3 เป็นบุคคลภายนอก ระบบการศึกษา คณะกรรมการโรงเรียนจะรับผิดชอบในการพัฒนา และเห็นชอบธรรมนูญของโรงเรียน เห็นชอบงบประมาณของโรงเรียนและการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว ตลอดจนการรายงานผลการดำเนินการประจำปีของโรงเรียน ทั้งยังรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านบุคลากร รวมถึงให้ความเห็นชอบในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน

4. ระบบการตรวจสอบ

เนื่องจากโรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจด้านงบประมาณถึงร้อยละ 95 ระบบการจัดการศึกษาของออสเตรเลียจึงมีระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง และมีหลายมิติ เช่น



1. ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยการกำหนดให้มีการวางแผนการใช้จ่าย งบประมาณทั้งรายปี และราย 3 ปี การขอความเห็นชอบแผนเหล่านั้นจากคณะกรรมการโรงเรียน และหน่วยงานต้นสังกัด การรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณต่อคณะกรรมการโรงเรียนทุกเดือน และการทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี และรายงานรอบ 3 ปีตามตัวชี้วัดที่กำหนดเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด ผู้ปกครอง และชุมชนโดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการโรงเรียนนั้น ถือว่าเป็นระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่สำคัญ

2. โรงเรียนมีระบบควบคุมภายใน (internal control) เพื่อให้มั่นใจว่าทรัพย์สินทุกอย่างของโรงเรียนได้รับการดูแลอย่างดี และมีการจัดทำบัญชีการเงินที่ถูกต้อง สมบูรณ์ และเชื่อถือได้

3. การจ้างบริษัทเอกชนตรวจสอบบัญชี (audit) ประจำปี ตามการรายงานของคณะกรรมการโรงเรียน โดยดำเนินการดังนี้

3.1 โรงเรียนทำบัญชีพึงรับ-พึงจ่าย (accrual accounting) ซึ่งแยกบัญชีตามประเภทค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียด การตรวจสอบบัญชีของมลรัฐวิกตอเรียจะแยกจ้างบริษัทตรวจสอบบัญชีโรงเรียนในแต่ละภูมิภาค โดยโรงเรียนในภูมิภาคนั้น ๆ จะได้รับการตรวจสอบจากบริษัทเดียวกัน เพื่อให้เกิดความถูกต้องตรงกัน (consistency) (Department of Education and Training, Victoria, 2004)

3.2 การตรวจสอบบัญชีมักทำให้เสร็จภายใน 3 เดือน โดยเน้นการตรวจสอบการรับและใช้จ่ายด้วยเงินสด ซึ่งเป็นไปตาม

ข้อกำหนดของกฎหมายการศึกษา 1958 โดยผู้ตรวจสอบบัญชี จะแจ้งให้โรงเรียนทราบล่วงหน้าว่าโรงเรียนต้องเตรียมตัว และเตรียมข้อมูลอย่างไรก่อนการตรวจสอบ

3.3 ในผลการตรวจสอบบัญชี ผู้ตรวจสอบบัญชีจะระบุคำแนะนำสำหรับการพัฒนาระบบการควบคุมภายในที่เกี่ยวข้องกับการรับและใช้จ่ายด้วยเงินสด โดยจัดทำ “หนังสือการจัดการ” (Management Letter) ให้คณะกรรมการโรงเรียนได้รับทราบ

3.4 กระทรวงศึกษาธิการฯ ของมลรัฐ จะได้รับหนังสือการจัดการของแต่ละโรงเรียนจากบริษัทผู้ตรวจสอบโดยทางอิเล็กทรอนิกส์

ทั้งนี้ หากโรงเรียนต้องการทราบข้อกำหนดการจ้างบริษัทตรวจสอบบัญชี ก็สามารถดูได้จากเว็บไซต์ของสำนักงานอีกด้วย

บทที่ 3

การกระจายอำนาจทางการศึกษา ของไทยและออสเตรเลีย : จุดเด่น จุดด้อย

ในบทนี้ จะเน้นการนำเสนอสาระเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของประเทศไทยโดยจะเทียบเคียงการจัดการศึกษาของประเทศออสเตรเลียที่ได้นำเสนอรายละเอียดในบทที่ 2 เพื่อให้เห็นจุดเด่น จุดด้อยของการดำเนินงาน

ประเทศไทยเป็นประเทศเศรษฐกิจใหม่ (new economic force) ซึ่งประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมากในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา มีผลทำให้อัตราความยากจนลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ลังคมได้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาที่มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาประเทศทั้งทางด้าน การพัฒนากำลังคน การสร้างความมั่นคงของประเทศ และการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาทั้งทางด้านโอกาสและคุณภาพ

1. ผลการดำเนินงานจัดการศึกษาของไทย

ในบทนี้ จะได้นำเสนอผลการดำเนินงานด้านการศึกษาของประเทศไทย โดยเน้นการพิจารณาลักษณะสำคัญ 3 ด้าน คือ ด้านโอกาส คุณภาพ และเสมอภาค

1. ด้านโอกาสทางการศึกษา พบว่า ประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการขยายโอกาสทางการศึกษาโดยไม่มีปัญหาการแบ่งแยกระหว่างชายหญิง ปัจจุบันมีโรงเรียนประมาณ 32,000 แห่ง กระจายอยู่ในเกือบทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2545) ได้รายงานผลการเกณฑ์เด็กได้มาก คือ ร้อยละ 93.1 สำหรับระดับก่อนประถมศึกษา ร้อยละ 103.8 สำหรับระดับประถมศึกษา ร้อยละ 92.7 สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และ ร้อยละ 80.2 ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ความสำเร็จด้านการจัดโอกาสทางการศึกษาดังกล่าวส่งผลให้อัตราการอ่านออกเขียนได้อยู่ในระดับสูง ถึงร้อยละ 95 สูงกว่าประชากรในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกซึ่งอยู่ในอัตราร้อยละ 85

อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อบกพร่องด้านการเข้าถึงโอกาสดังกล่าว หากพิจารณาอัตราการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาซึ่งส่งผลให้ประชากรในปัจจุบันเป็นแรงงานไร้ฝีมือ โดยมีระดับการศึกษาเฉลี่ยเพียง 8 ปี (ข้อมูลปี 2548) เทียบกับจำนวนการได้รับการศึกษาของแรงงานของประเทศอื่น ๆ ในเอเชียซึ่งสูงถึง 10 ปี ข้อบกพร่องดังกล่าวเป็นผลสะท้อนจากการจัดการศึกษา ภาคบังคับซึ่งรัฐจัดให้เพียง 4 ปีตั้งแต่ปี 2464-2522



และ 6 ปีตั้งแต่ปี 2523-2544 โดยปัจจุบันจัดให้ 9 ปีตั้งแต่ 2545 สถานการณ์ดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาเมื่อพิจารณาถึงอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาและระดับสูงกว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

2. ด้านคุณภาพทางการศึกษาซึ่งถือเป็นประเด็นวิกฤตของการจัดการศึกษาทุกระดับของประเทศ คุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยยังถือว่าด้อยกว่าประเทศในเอเชียอื่น ๆ จากการรายงานของ PERC (Political and Economic Risk Consultancy) ซึ่งมีฐานในฮ่องกง พบว่า ในปี 2545 การศึกษา และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไทยถูกจัดอยู่ในอันดับต่ำในเอเชีย กล่าวคือ จัดอยู่ในอันดับ 10 จาก 12 ประเทศโดยมีอันดับนำเพียง 2 ประเทศคือ เวียดนามและอินโดนีเซีย (The Nation, 2001) ถึงแม้ว่าอันดับการศึกษาของไทยจะดีขึ้น จากอันดับที่ 16 ในปี 2542 เป็นอันดับที่ 10 จาก 29 ประเทศในปี 2546 (International Institute for Management Development, 2003) อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาก็ยังรุนแรงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบทห่างไกล หรือในชุมชนที่ด้อยโอกาส จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวจึงมีข้อสังเกตว่า หากไม่มีการปฏิวัติทางความคิดและระบบการอุดหนุนงบประมาณ ประเทศไทยก็จะผลิตแรงงานชั้นต่ำและราคาถูกต่อไป และแนวโน้มดังกล่าวยิ่งยากที่จะทำให้ยั่งยืน เพราะมีแรงงานที่ถูกกว่าของประเทศจีน

3. ด้านความเสมอภาคนับเป็นปัญหาสำคัญของระบบการศึกษาไทยมาเป็นเวลานาน ถึงแม้ว่าระบบการศึกษาไทยไม่มีปัญหาด้านความแตกต่างในการรับการศึกษาระหว่างหญิงและชาย แต่

ความแตกต่างด้านการกระจายงบประมาณ ด้านการเข้าเรียน (enrollment) และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในภูมิภาคต่าง ๆ ยังเป็นปัญหา สืบเนื่องมาจากการจัดสรรงบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพทำให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีประชากรมากที่สุด เป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และสังคมต่ำที่สุด ขณะที่ประชากรในกรุงเทพฯ และปริมณฑลได้รับประโยชน์จากทรัพยากรทางการศึกษาสูงที่สุด และโดยทำนองเดียวกันหากพิจารณาอัตราการเข้าเรียน อัตราการเรียนต่อ ซึ่งนักเรียนจากในเมืองและจากครอบครัวที่มีฐานะดีมักจะได้รับโอกาสที่ดีกว่า และสถานการณ์ยิ่งเลวร้ายหากพิจารณาความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกวาดวิชามากมายสำหรับนักเรียนในเขตเมือง และกรุงเทพมหานคร

ดังได้นำเสนอในบทที่ 2 การจัดการศึกษาของประเทศออสเตรเลียมุ่งแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวโดยผ่านกระบวนการจัดการด้านงบประมาณ กล่าวคือ ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญอย่างสูงยิ่งต่อการทำให้เกิด “ความเสมอภาค” ขึ้นในสังคม โดยใช้ “การจัดสรรงบประมาณ” เป็นกลไกในการส่งเสริมให้เกิดสิ่งที่ดีที่พึงประสงค์ดังกล่าว นั่นคือ การจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่โรงเรียนในพื้นที่ยากจน ห่างไกล และเด็กด้อยโอกาสบนพื้นฐานของความจำเป็นและต้นทุนจริง เพื่อเป็นหลักประกันว่า โรงเรียนทุกโรงเรียนสามารถจัดการเรียนการสอน หรือเด็กนักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพทัดเทียมโรงเรียนหรือเด็กนักเรียนในท้องถิ่นอื่น ๆ



2. การปฏิรูปการศึกษาของไทย : กระจายอำนาจ VS รวมศูนย์อำนาจ

จากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ระบบการศึกษาไทยได้ถูกตำหนิว่า ล้มเหลวในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศอย่างเหมาะสม ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการขาดประสิทธิภาพของระบบที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (centralisation) ปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งด้านโอกาส คุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษา ปัญหาความขาดแคลนครูโดยรวมและตามสาขาที่ต้องการ และปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการเรียนรู้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงระบบการบริหารจัดการที่ยุ่งยากซับซ้อน ล้าสมัย การขาดการมีส่วนร่วมจากชุมชน ตลอดจนการไม่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ระบบการศึกษาไทยเป็นระบบรวมศูนย์ขนาดใหญ่ที่สุดระบบหนึ่งของประเทศ (Hallinger, 2003) ทำให้การศึกษาไม่สามารถตามทันความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ผลที่ตามมาคือการศึกษาของประเทศล้มเหลวในการพัฒนาเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กด้อยโอกาสหลายล้านคนในโรงเรียนยากจนห่างไกล โดยปราศจากการช่วยเหลือสนับสนุนอย่างเพียงพอ

ระบบการศึกษาของไทยซึ่งถือเป็นพื้นฐานของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจถูกตำหนิว่าขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารจัดการที่สำคัญ 2 ด้าน คือ ด้านงบประมาณ และบุคลากร

1. ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line items) และแบบแผนงานโครงการ (the project and program) ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่เน้น input และเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานเนื่องจากมีโครงสร้างของการรวมศูนย์อำนาจอย่างยิ่ง ปัญหาไม่ได้อยู่ที่จำนวนงบประมาณสนับสนุน การศึกษาเนื่องจากรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาจำนวนมากเรื่อยมา จากการทำงานของ สกศ. พบว่า แม้ประเทศจะประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 แต่รัฐบาลก็จัดสรรงบประมาณเพื่อศึกษามากถึงร้อยละ 25.2 และ 25.7 ของงบประมาณของงบประมาณทั้งหมด ในปี 2541 และ 2543 แม้งบประมาณดังกล่าวจะลดลงบ้างเป็น 21.8 และ 23.5 ในปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ หรือจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 4.8 ของผลผลิตมวลรวมชาติ (GNP) ซึ่งเป็นระดับค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่จัดสรรเพื่อการศึกษา ร้อยละ 4 จากสถานการณ์ดังกล่าว จึงพิจารณาว่า ปัญหาด้านงบประมาณเป็นปัญหาเนื่องมาจากการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และมีภาวะเบียดเบียนงวด ในแต่ละปีเจ้าหน้าที่ส่วนกลางจะประมาณการใช้งบประมาณในรูปแบบเดียวกัน (one size fits all) ทั่วประเทศโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

ถึงแม้รัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษาจำนวนมากเรื่อยมา แต่ ประสิทธิภาพการใช้งบประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาถือว่ายังเป็นปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้อัน



นักเรียน งบประมาณร้อยละ 23 ถูกใช้จ่ายไปเพื่องานก่อสร้าง ร้อยละ 66 เพื่อเป็นเงินเดือน และมีเพียงร้อยละ 0.79 เพื่อพัฒนาครู (Atagi, 2002) งบประมาณเหล่านั้นถูกใช้อย่างไม่ระมัดระวัง ผู้บริหารโรงเรียนมักใช้งบประมาณที่เน้นการก่อสร้าง และใช้จ่ายให้หมดภายในปีงบประมาณ เพราะมีฉะนั้น จะต้องคืนงบประมาณและจะได้รับจำนวนน้อยกว่าในปีงบประมาณต่อไป

การปฏิรูประบบงบประมาณให้มีลักษณะกระจายอำนาจให้โรงเรียนเป็นสิ่งที่จำเป็น เร่งด่วนโดยเฉพาะเมื่อโรงเรียนต้องปฏิบัติงานภายใต้นโยบายการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระบบงบประมาณแบบเดิมที่เน้น “ปัจจัยนำเข้า” (input) ควรจะเปลี่ยนไปสู่การเน้น “ผลงาน” (performance) ดังนั้น ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) ที่เน้นการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินก้อน (block grant) จึงถูกนำมาทดลองใช้ในปี 2543 เพื่อต้องการให้เกิดความสัมพันธ์กันระหว่าง “งบประมาณ” กับ “ผลงาน” โดยมีสมมุติฐานว่า งบประมาณหรือทรัพยากรทางการศึกษาที่โรงเรียนได้รับนั้นจะถูกใช้ไปเพื่อให้ส่งผลกระทบต่อ ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน อย่างไรก็ตาม จนกระทั่งปัจจุบันปี 2548 นโยบายนี้ก็ดำเนินการอย่างเชื่องช้า และไม่มีผลการดำเนินงานให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการพัฒนาระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศควรเป็นเช่นไร

ประเทศออสเตรเลียได้จัดงบประมาณลักษณะเงินก้อนให้แก่โรงเรียนได้บริหารจัดการด้วยตนเองตั้งแต่ พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็น

งบประมาณที่มีความยืดหยุ่น ทำให้โรงเรียนได้ใช้จ่ายตามความต้องการจำเป็นของนักเรียน เป็นการจัดสรรงบประมาณที่สะท้อน “ผลงาน” หรือ ผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นแก่นักเรียนอย่างชัดเจน เช่น ต้องการให้เด็กชั้นประถมต้นอ่านออก เขียนได้จึงจัดงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อเน้นการดำเนินงานให้เกิดผลในเรื่องนี้อย่างจริงจัง หรือ การจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสและเด็กกลุ่มเสี่ยง เพื่อให้เด็กได้เข้าเรียนอย่างทั่วถึง เสมอภาค และไม่ออกกลางคัน เป็นต้น นอกจากนี้ โรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจบริหารจัดการงบประมาณสูงถึงร้อยละ 95 ของจำนวน งบประมาณทั้งหมด การจัดการงบประมาณลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่าย งบประมาณเพื่อประโยชน์โดยตรงต่อเด็กนักเรียน

2. ระบบการบริหารบุคลากรที่ผ่านมาเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจโดยผ่านกฎ หรือระเบียบจากส่วนกลางในเรื่องต่าง ๆ เช่น การคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาวิชาชีพ การพิจารณาความดีความชอบและการลงโทษ (สกศ. 2542) ที่ผ่านมา โรงเรียนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจ้างคนเข้าทำงานและการลงโทษให้ออกจากงาน แม้ว่าในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 ให้อำนาจผู้บริหารโรงเรียนในการบรรจุ แต่งตั้งครูและบุคลากรในโรงเรียน (มาตรา 53) ตลอดจนการให้ออกจากงาน (มาตรา 110) แต่การกำหนดอัตราค่าจ้าง และเงินเดือนก็ยังยึดโยงกับส่วนกลาง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการขาดแคลนครูซึ่งเป็นปัญหาวิกฤติไม่เฉพาะการขาดแคลนครูในสาขาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และ



Australia

64

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

ภาษาอังกฤษ เท่านั้น แต่ยังหมายถึงการขาดแคลนจำนวนครูโดยภาพรวมทั้งประเทศ โดยเฉพาะในโรงเรียนที่อยู่ในเขตชนบท ห่างไกล ซึ่งส่งผลทำให้คุณภาพการศึกษาลดลงถึงแม้ว่าอัตราครุต่อนักเรียนโดยรวมคือ 1:20 นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านการกระจายตัวของครูที่เหมาะสม กล่าวคือ ขณะที่มีความต้องการครูจำนวนมากในเขตเมือง แต่โรงเรียนจำนวนมากในชนบทมีครูไม่เพียงพอ

โรงเรียนในประเทศออสเตรเลียมีอำนาจ และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการบุคลากรของโรงเรียน โรงเรียนโดยคณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจในการสรรหา คัดเลือกครูภายใต้กรอบอัตรากำลังของรัฐบาลมลรัฐ ทั้งยังบริหารจัดการเรื่องเงินเดือนครู และมีอำนาจในการตัดสินใจทำสัญญาจ้างผู้บริหารโรงเรียนเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียนภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด

ขณะที่โรงเรียนในประเทศไทยยังจัดการศึกษาท่ามกลางความขาดแคลน ทั้งด้านงบประมาณสนับสนุนที่ไม่เพียงพอ ทั้งยังไม่ยืดหยุ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียน การขาดแคลนครูก็เป็นปัญหาสำคัญ และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาก็ยังไม่มีโอกาสแก้ไขตลอดมา

การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจทางการศึกษาที่การตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง คือปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาค และความไม่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ และกำลังคน ซึ่งต้องการการดูแลเป็นพิเศษเพื่อให้การแก้ปัญหาเข้าถึง

พื้นที่ที่ห่างไกลและยากจนเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม มีคำถามที่ยังไม่มีคำตอบเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในศักยภาพการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และการบริหารงบประมาณแบบวงเงินรวมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในภูมิภาคต่าง ๆ และเพื่อสนับสนุนการพัฒนาการเรียนรู้นักเรียนอย่างแท้จริง

สืบเนื่องปัญหาสำคัญด้านการศึกษาดังกล่าว สังคมจึงวิพากษ์ถึงจุดด้อยของระบบการจัดการศึกษา และเร่งรื้อให้มีการปฏิรูปการศึกษาของชาติทั้งระบบ รัฐธรรมนูญ ปี 2542 ได้สะท้อนให้เห็นความต้องการปฏิรูปการศึกษาโดยได้ระบุให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษา และให้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งกำหนดให้มีการจัดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และให้จัดการศึกษาแบบให้เปล่า 12 ปี (สกศ., 2542) นอกจากนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ธนาकारโลกยังได้ตั้งเงื่อนไขเพื่อผลักดันให้ประเทศไทยต้องกระจายอำนาจทางการศึกษา สืบเนื่องจากการประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 รัฐบาลต้องขอความช่วยเหลือด้านการเงินจากธนาकारโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งโดยปกติธนาकारโลกมักมีเงื่อนไขต่อประเทศคู่สัญญาเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งธนาकारได้แนะนำให้ประเทศไทยขยายและยกระดับคุณภาพการศึกษาภายใต้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดโดยเสนอให้ พัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาโดยการกระจายอำนาจทางการศึกษา เงื่อนไขดังกล่าวได้สะท้อนในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษา ทั้งทางด้านวิชาการ



และการบริหาร การศึกษาระบบใหม่นี้มุ่งหวังให้โรงเรียนและชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรระดับรากหญ้ามีสิทธิ มีเสียง มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการศึกษาให้กับบุตรหลานของตนเอง ซึ่งจะทำให้สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหา และความต้องการของท้องถิ่น ขณะเดียวกันการจัดการศึกษาดังกล่าวจะต้องมีคุณภาพ ได้มาตรฐานตามที่หลักสูตรกำหนด

ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้จึงมีเป้าหมายมากกว่าความต้องการผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน กล่าวคือ มีความต้องการเชิงสังคมที่ต้องการผล (outcomes) ให้มีการพัฒนาทั้งเศรษฐกิจ สังคม และชุมชนมีความสุข

3. โรงเรียนพร้อมหรือไม่ตามแนวทางกระจายอำนาจ

การจัดการโรงเรียน (school governance) เพื่อให้ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงและความต้องการเชิงสังคมเป็นประเด็นวิกฤติของการปฏิรูปการศึกษาในนานาประเทศ การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school based management) เป็นรูปแบบหนึ่งที่ประเทศไทยนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้ เพื่อโรงเรียนจะเปลี่ยนแปลงและตอบสนองต่อความต้องการ วัฒนธรรมและค่านิยมของชุมชนและท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาควรจะช่วยลดปัญหาสังคม เช่น ปัญหา

ยาเสพติด เอดส์ และความรุนแรงต่าง ๆ ในชุมชนได้ ด้วยเหตุปัจจัยนี้ ชุมชนควรต้องมีบทบาทและส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารจัดการโรงเรียน

สาระสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาก็คือการที่ชี้ชัดถึงความจำเป็นในการกระจายอำนาจทางการศึกษาทั้งทางด้านวิชาการและด้านการบริหารจัดการ การรวมศูนย์อำนาจที่ผู้บริหารระดับสูงมีอำนาจในการตัดสินใจผู้เดียวอาจได้ผลในการจัดการศึกษาในอดีตซึ่งประชาชนยังมีการศึกษาน้อย แต่ในปัจจุบันนี้ประชาชนมีการศึกษาดีและมีความสนใจในการมีส่วนร่วมและกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง (Hallinger, 2003) การปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นในนานาประเทศต่างมีทิศทางเดียวกันคือมีความคาดหวังในผลงานระดับสูงในการดำเนินการของโรงเรียน (schools' high performance) ดังนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงต้องการกำจัดการบริหารจัดการจากเบื้องบน (top down) ไปสู่การมีสิทธิมีเสียงและตัดสินใจในส่วนล่างเพื่อการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับบุตรหลานของตนเอง โดยยังต้องรักษามาตรฐานการศึกษาที่กำหนดโดยส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็ต้องสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น โดยโรงเรียนแต่ละแห่งมีอำนาจในการตัดสินใจด้านการสอน การบริหารงบประมาณ และบุคลากร ดังนั้น การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากโรงเรียนควรได้ตัดสินใจด้วยตนเองในการดำเนินกิจการใดๆ เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงของสังคม



Australia

68

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

นักการศึกษาไทยมีทัศนคติที่ดีมากต่อแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา ดังกล่าว โรงเรียนได้ประเมินตนเองว่ามีความสามารถในการปฏิบัติงานรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการด้านงบประมาณ และบุคลากรในระดับค่อนข้างสูง ขณะที่เห็นว่ามีสามารถในการจัดการด้านวิชาการในระดับปานกลาง (ธีระ รุญเจริญ, 2543) ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินโครงการนำร่องของ สกศ. ที่นำเสนอว่าโรงเรียนมีศักยภาพที่น่าพอใจในความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และสร้างนวัตกรรมเมื่อมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยรูปแบบการใช้โรงเรียนเป็นฐาน (Fry, 2002)

4. ความสำเร็จ หรือ ล้มเหลวในการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทย

จากการที่ประเทศไทยมีการรวมศูนย์ทางการศึกษาเป็นเวลานานนับร้อยปี ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงถือเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm shift) ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ต่อระบบการศึกษาไทย ดูเหมือนว่าสังคมมีความเห็นด้วยอย่างยิ่งกับแนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษา แต่ประเทศไทยก็ยังขาดยุทธศาสตร์สำคัญในการที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จในการกระจายอำนาจนั้น (The World Bank, 1998) นักวิชาการต่างก็เฝ้าดูว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จะนำความสำเร็จมาสู่ระบบการศึกษาได้หรือไม่ ระบบราชการและชุมชนจะร่วมมือกันทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างไร อย่างไรก็ตาม สังคมเชื่อว่า

ระบบการกระจายอำนาจจะทำให้ประชาชนและ ข้าราชการทุกระดับเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (sense of ownership) และทำให้ประชาธิปไตยระดับรากหญ้ามีความแข็งแกร่งขึ้น สิ่งเหล่านี้สามารถทำให้เกิดขึ้นได้โดยกระบวนการให้อำนาจ (empower) แก่ประชาชน ชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการจัดการโรงเรียน เหมือนดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 และ 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม ลังคมก็ควรตระหนักไว้ด้วยว่า การกระจายอำนาจโดยตัวของมันเองไม่สามารถเยียวยาหรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการศึกษาได้ทั้งหมด แต่การกระจายอำนาจก็มีข้อบกพร่องในตัวของมันเอง กล่าวคือ ขณะที่สามารถทำให้ระบบการศึกษามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ก็สามารถทำให้เกิดช่องว่างหรือความแตกต่างในคุณภาพการศึกษาระหว่างเขตพื้นที่ร่ำรวยและเขตพื้นที่ที่ยากจนได้

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า มีแนวคิดที่ขัดแย้งกัน 2 ประการที่นำเสนอปัจจัยเกื้อหนุนให้เกิดความสำเร็จ และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการกระจายอำนาจของระบบการศึกษาไทย

1. หากจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง มีปัจจัยที่คาดหวังว่าจะเป็นตัวเกื้อหนุนในการปฏิรูปการศึกษา 2 ประเด็น คือ

1.1 ระบบหรือโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจในอดีตจะเป็นตัวสนับสนุนให้ แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นไปได้ง่ายขึ้น

1.2 ประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีค่านิยมในความพร้อมใจกัน (consensus oriented) สูง และวัฒนธรรมพื้น



ฐานของไทยมีความอ่อนนุ่ม เชื้อฟิง (conducive) ซึ่งจะทำให้มีการยอมรับระบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้ง่ายขึ้น (Atagi, 2002)

2. ในทางตรงกันข้าม มีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่ง เห็นว่าเป็นเรื่องยากที่จะมีการเปลี่ยนจากระบบราชการแบบดั้งเดิมไปเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัวเพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงในการจัดการโรงเรียนและการเรียนการสอน เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบใหญ่ที่แข็ง และเข้มงวด (Hallinger, 2003; The World Bank, 1998) ซึ่งถือเป็นเรื่องไร้เดียงสาเกินไปหากจะคิดว่า ระบบปัจจุบันจะถูกยกเลิกไปอย่างฉับพลันและแทนที่ด้วยระบบใหม่ได้ทันที นอกจากนี้ ยังมีลักษณะทางวัฒนธรรมบางประการที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษาได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงความคิด และค่านิยมบางอย่างเพื่อให้การดำเนินการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพในประเด็นนี้ Hallinger (2003) กล่าวว่า การปฏิรูปการศึกษาจะพิกลพิการไปมากเนื่องจากบรรทัดฐาน (norms) ขององค์กรและของวัฒนธรรมไทย กล่าวคือ หากมองในแง่บรรทัดฐานองค์กร จะเห็นว่าการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นกำลังวิ่งสวนทางกับระบบที่เป็นอยู่เพราะข้าราชการผู้ใหญ่ยังคงเคยชินกับระบบการสั่งการ แทนที่จะส่งเสริมให้เกิดการร่วมคิด ร่วมทำ (วิทยากร, 2544) ขณะที่พื้นที่ก็เคยชินกับการถูกสั่งให้ทำ และหากมองในบรรทัดฐานทางวัฒนธรรม จะเห็นว่า วัฒนธรรมไทยที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษาก็คือ วัฒนธรรมเกี่ยวกับการเชื่อ และเคารพผู้อาวุโสและผู้มี

ฐานะทางสังคม ซึ่งเมื่อเชื่อมโยงกับระบบรวมศูนย์อำนาจด้วยแล้ว อาจเป็นอุปสรรค ทำให้การกระจายอำนาจทำได้ยากขึ้น Hallinger (2003) เปรียบเทียบต่อไปว่า วัฒนธรรมไทยข้างต้นจะทำให้ข้าราชการและพ่อ แม่ ผู้ปกครองแทนที่จะเป็นผู้ได้รับอำนาจจาก นโยบายกระจายอำนาจ กลับจะเข้าร่วมสังฆกรรมกับข้าราชการ ผู้ใหญ่เหล่านั้นแทน ซึ่งเรื่องนี้ ยุค ศรีอาริยะ (2002) ได้สนับสนุนว่า หากจะให้การปฏิรูปการศึกษาประสบผลสำเร็จ ก็ควรจะต้อง เชื่อมโยงให้มีการปฏิรูปวัฒนธรรมระดับชาติด้วย

อย่างไรก็ตาม อาจจะเร่งด่วนเกินไปหากจะสรุปว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา จะประสบความสำเร็จ หรือ ล้มเหลว เพราะยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ การปฏิรูปการศึกษาเปรียบได้ เหมือนการเดินทาง ซึ่งอาจต้องใช้เวลาชั่วชีวิตในการเดินทางครั้งนี้ แต่ก็เป็นสิ่งคุ้มค่าที่ได้ทำหากคำนึงถึงผลกระทบของระบบการรวมศูนย์ทางการศึกษาที่เคยเป็นมาในอดีตที่ประชาชนแบกรับ การเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ถือว่ามี ความเสี่ยงน้อยที่สุด ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จสูงสุดในการปฏิรูป การศึกษาต่อไป

บทที่ 4

บทเรียนที่สมควรนำไปประยุกต์ใช้ กับประเทศไทย

แม้ว่าความสำเร็จทางเศรษฐกิจไม่ใช่เป้าหมายสูงสุดของการจัดการศึกษา แต่ความสำเร็จของการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนตลอดมา และความสำคัญนี้จะยังคงอยู่ต่อไปแม้สังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอีกมากมาย ในอดีตที่ผ่านมา แม้จะมีความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องในการจัดการศึกษาอยู่บ้าง แต่ก็ถือว่าโรงเรียนเป็น “องค์กรรากหญ้า” ของสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทั้งในระบบการศึกษาเองและในชุมชน ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า โรงเรียนแต่ละโรงเรียนหากมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารจัดการโรงเรียนของตนแล้ว ย่อมจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนที่ดำเนินการโดยรัฐ

การปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศออสเตรเลีย และนานาประเทศก็เพื่อตอบสนองต่อแนวคิดดังกล่าว ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนและการเรียนการสอนก็ดำเนินการบนพื้นฐานความคิดการให้ “โรงเรียน” เป็นฐานของการพัฒนา หรือที่เรียกว่า การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based

management) ข้อสมมุติฐานของแนวปฏิบัตินี้ก็คือ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครองและ ชุมชนเป็นผู้ที่รู้และสามารถชี้ชัดได้ว่า ในการจัดการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพสำหรับบุตรหลานของตน ควรเป็นอย่างไร ดังนั้น การจัดการศึกษาในอนาคตจึงจำเป็นต้องให้ผู้ปกครองและชุมชนต้อง มีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการจัดการโรงเรียนภายใต้ระบบการกระจายอำนาจของรัฐ จากแนวคิดนี้ ศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ (locus of decision making) ในการจัดการศึกษาจึงเป็นประเด็นของการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นในนานาประเทศ

ประเทศออสเตรเลียได้วางรากฐานการพัฒนาการศึกษาตามแนวความคิดการจัดการศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานได้เป็นอย่างดี การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานจะสำเร็จเมื่อมีการเจรจาต่อรอง มีเวลา มีงบประมาณสนับสนุน มีมาตรการการรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติงานให้ได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้ (accountability) และเน้นการพัฒนาการเรียนการสอนเป็นหัวใจของงาน เจตนารมณ์ทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้การจัดการศึกษาของประเทศออสเตรเลียพัฒนาสามารถเป็นแบบอย่างให้นานาประเทศได้ศึกษาตลอดมา ซึ่งพอสรุปลักษณะเด่นของการจัดการศึกษาได้ดังนี้

1. จากการทบทวนเอกสาร พบว่า การจัดงบประมาณที่มีประสิทธิภาพควรมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1.1 การจัดงบประมาณให้สะท้อนความสำคัญ ปัญหา ความต้องการ และ จุดเน้นเพื่อให้เกิดการพัฒนาในภารกิจ



จัดการศึกษาให้เห็นผลงานชัดเจน เป็นการจัดงบประมาณแบบ output budgeting

1.2 โรงเรียนมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณตามความจำเป็น และตอบสนองความต้องการเพื่อการเรียนรู้ของนักเรียน ทั้งนี้โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการโรงเรียน

1.3 การจัดงบประมาณตามลักษณะ area-based planning เป็นอีกกลยุทธ์ที่สำคัญ และสะท้อนตอบต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความแตกต่างของภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมโดยรวม การพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียนควรคำนึงความห่างไกล ด้อยโอกาส และความยากลำบากในการจัดซื้อจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายที่แพงขึ้น เป็นต้น

ดังนั้น ในระบบการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น มีสิ่งที่ต้องย้ำเตือนก็คือ “โรงเรียนและ นักเรียนในถิ่นทุรกันดารจะต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ” มีการศึกษามากมายที่พบว่า การปฏิรูปโครงสร้างการศึกษาเกิดผลอย่างไรไม่มีนัยสำคัญต่อโรงเรียนที่บริการนักเรียนที่มาจากครอบครัวมีฐานะดี แต่มีผลกระทบทางลบอย่างมีนัยสำคัญต่อโรงเรียนที่บริการนักเรียนที่มีฐานะยากจน หรือเด็กด้อยโอกาส (Mussoline and Shouse, 2001) ดังนั้น แม้ว่าการจัดสรรงบประมาณที่ได้ศึกษาในครั้งนี้จะมีความยุ่งยาก ซับซ้อนเนื่องจากต้องพิจารณาตัวแปรต่าง ๆ แต่ก็ถือว่าคุ้มค่า หากจะทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของประชาชนในภูมิภาค หรือท้องถิ่น

ต่าง ๆ ของประเทศ และการดำเนินการสามารถ เริ่มต้นทำได้
อย่างค่อยเป็นค่อยไป

2. รัฐบาล ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐต่างมุ่งการทำงานให้ได้มาตรฐานอย่างสูงในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะมลรัฐให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อภารกิจด้านการจัดการศึกษาโดยจัดงบประมาณสนับสนุนจำนวนมากถึงประมาณร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่ายของมลรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญอย่างสูงต่อภารกิจด้านการศึกษา

3. ความเข้มแข็งของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นกลไกสำคัญของการจัดการศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในระบบการจัดการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย คณะกรรมการโรงเรียนมีบทบาทสำคัญในการร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาโรงเรียน การใช้จ่ายงบประมาณ การรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียน ตลอดจนการแก้ไขข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของโรงเรียนตามผลการตรวจสอบ เป็นการตัดสินใจเพื่อการบริหารจัดการให้ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องตอบสนองต่อความต้องการจำเป็นของท้องถิ่น การตัดสินใจโดยคณะกรรมการสถานศึกษาย่อมถูกต้อง รอบคอบกว่าการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียนแต่เพียงลำพัง คณะกรรมการโรงเรียนจึงทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) และเป็นกลไกหลักและยั่งยืนในกระบวนการพัฒนาโรงเรียน หากมีระบบการโยกย้ายผู้บริหารโรงเรียนเมื่อครบวาระ



4. ระบบการพัฒนาวิชาชีพครูและผู้บริหารโรงเรียนที่เข้มแข็งเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่จะทำให้ระบบการศึกษามีความเข้มแข็ง ซึ่งส่งผลต่อการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ให้เป็นไปตามมาตรฐานระดับชาติที่กำหนด ระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยเฉพาะ ICT ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างดียิ่งในการพัฒนาวิชาชีพอย่างทั่วถึง ทันสมัย และมีประสิทธิภาพ

5. การจัดการศึกษาของออสเตรเลียถือว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (effective schools) มีลักษณะดังนี้

5.1 มีวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งสู่การเรียนรู้ และตั้งความหวังไว้อย่างสูงต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน

5.2 มีการวางมาตรฐานไว้อย่างสูง

5.3 เน้นการปฏิบัติงานที่มุ่งพัฒนา “พื้นฐาน” ของนักเรียนให้แข็งแรง เช่น ในช่วงชั้นต้นๆ ที่มุ่งการอ่านเขียนและคิดเลข (literacy and numeracy) และการคิดวิเคราะห์ในชั้นที่สูงขึ้น

5.4 ครูมีการพัฒนาวิชาชีพ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับสูง

5.5 โรงเรียนมีนโยบายที่ชัดเจนและเคร่งครัดในวิชาการโรงเรียน

5.6 มีลักษณะเป็นผู้นำทางวิชาการ โดยเฉพาะการกำหนด และดำเนินการเพื่อเป้าหมายตามข้อตกลงร่วมกัน การพัฒนาศักยภาพของครู โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความคาดหวังอย่างชัดเจน

การจัดการศึกษาของประเทศออสเตรเลียมีลักษณะเด่นที่ควรแก่การศึกษา และมี ศักยภาพเพียงพอที่ประเทศไทยจะนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมได้ เพราะมีนโยบาย และลักษณะการดำเนินการบางประการที่คล้ายคลึงกัน เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ วิชาการ และบุคลากร ลงสู่เขตพื้นที่ และสถานศึกษา การกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา ความพยายามที่จะใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และการมีรัฐธรรมนูญโรงเรียน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของโรงเรียนในประเทศไทยมักมีปัญหาอุปสรรคและไม่เห็นผลงานชัดเจน สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะขาดความตั้งใจจริงของฝ่ายบริหารบ้านเมือง

บทที่ 5

สรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย ภารกิจ การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐบาลมลรัฐ แต่รัฐบาลกลางได้สนับสนุนงบประมาณให้แก่รัฐบาลมลรัฐทั้งที่เป็นงบประมาณอุดหนุนทั่วไป และงบประมาณที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อเป็นหลักประกันว่าทุกมลรัฐสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีมาตรฐาน ทั้งนี้เพราะตระหนักว่า ระบบการจัดการศึกษามีอิทธิพลอย่างสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคม

รัฐบาลมลรัฐมีภารกิจสำคัญ คือ การกำหนดกรอบนโยบาย และหลักสูตร การจัดสรร งบประมาณ การติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินงานทั้งด้านการบริหารและวิชาการ และการแทรกแซงช่วยเหลือโรงเรียนหากไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายหรือตามมาตรฐาน เนื่องจากรัฐบาลมลรัฐมีอำนาจบริหาร ตุลาการ และ รัฐสภาของตนเอง แนวปฏิบัติในการจัดการศึกษาจึงแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย คือ การมอบอำนาจการตัดสินใจในหลักสูตร

โรงเรียนโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริหารจัดการงบประมาณ การจัดการเรียนการสอน และด้านบุคลากรโดยมีความเชื่อมั่นฐานว่า โรงเรียนที่มีอิสระในการบริหารจัดการตนเองย่อมจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพมากกว่าโรงเรียนควบคุมโดยรัฐ และการปฏิรูปการศึกษาในแนวทางใด ๆ ย่อมไม่เกิดผล หากไม่มีการจัดการที่โรงเรียนและห้องเรียนซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติที่ ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด รูปแบบการจัดการศึกษาดังกล่าวเรียกว่า การจัดการแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (self-managing school) ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจ หรือบทบาทในภารกิจการจัดการศึกษา

การจัดการด้านงบประมาณเป็นกลไก หรือฟันเฟืองสำคัญที่สุดของการปฏิรูปการศึกษาของออสเตรเลีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดงบประมาณให้สะท้อนผลงานที่ต้องการและเป็นกลไกที่ทำให้เกิดความเสมอภาคขึ้นในระบบ ซึ่งมีผลต่อความเสมอภาคของสังคมโดยรวม หลักการของการจัดการงบประมาณและการดำเนินงานที่สำคัญ คือ

1. การพัฒนาสูตรการจัดสรรงบประมาณ โดยยึดหลักการดังนี้
 - ความเป็นธรรม คือ ไม่มีโรงเรียนใดได้รับจัดสรรงบประมาณอย่าง ได้เปรียบโรงเรียนอื่น
 - ความยุติธรรม คือ โรงเรียนที่มีลักษณะ หรือองค์ประกอบคล้ายกัน ควรได้รับงบประมาณจำนวนเท่ากัน หรือ ใกล้เคียงกัน



Australia

80

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

- ความง่าย ไม่ซับซ้อน เพื่อให้งบประมาณมีความโปร่งใสมากที่สุด ตรวจสอบได้ง่าย หรือกล่าวอีกนัยคือ การจัดงบประมาณที่ยากและ ซับซ้อน จะทำให้ตรวจสอบยาก
- ปฏิบัติได้ โดยไม่ทำให้โรงเรียนใดเสียประโยชน์ และต่อต้าน
- ความรับผิดชอบที่จะดำเนินการให้เกิดผลของงานตามที่กำหนดไว้
- ความมั่นคง มั่นใจ คือ การจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อให้ โรงเรียนมั่นใจว่าสามารถจัดการศึกษาได้ตามแผนที่กำหนดไว้

2. เน้นการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเป็นพิเศษสำหรับโรงเรียนและนักเรียนใน ท้องถิ่นยากจน ห่างไกล เด็กกลุ่มเสี่ยง หรือนักเรียนด้อยโอกาสประเภทต่างๆ การจัดสรรงบประมาณ มีทั้ง “รายโรงเรียน” และ “รายหัว” ตามระดับชั้นการศึกษา เพื่อให้มั่นใจว่าทุกโรงเรียนไม่ว่าจะมีขนาดเล็กเพียงใดต้องมีงบประมาณเพียงพอสำหรับจัดการศึกษา และเด็กนักเรียนทุกคนต้องได้เข้าเรียนอย่างมีคุณภาพทัดเทียมกัน

3. การจัดสรรงบประมาณเพื่อมุ่งเน้นผลสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปรัชญาหรือความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา เช่น การจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้ นักเรียนชั้น ป. 1-2 เพื่อต้องการเน้นให้นักเรียนอ่าน เขียน และคิดเลขได้ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการจัด งบประมาณที่สะท้อนการเน้นผลงาน (output budgeting)

4. การจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนได้บริหารจัดการจำนวนมากถึงร้อยละ 95 โดยรวมถึงเงินเดือนครู ซึ่งโรงเรียนมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ ในการบริหารบุคลากรครูและผู้บริหารโรงเรียน สามารถคัดเลือก บรรจุแต่งตั้ง ตลอดจนการให้ออกจากงานนั้น แสดงให้เห็นถึงความอิสระของโรงเรียนในการบริหารจัดการด้วยตนเอง โดยโรงเรียนสามารถปรับการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวบนพื้นฐานตามความจำเป็นของโรงเรียน ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณตอบสนองความต้องการของ นักเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ

5. มีคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นกลไกตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) ที่สำคัญยิ่งในระบบการจัดการโรงเรียน (school governance) โดยคณะกรรมการสถานศึกษาจะเป็นผู้ตัดสินใจให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาโรงเรียน การอนุมัติแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การติดตามและการรายงานผลการดำเนินงาน ขณะเดียวกันก็จัดระบบการควบคุมภายใน (internal control) และการตรวจสอบ (audit) โดยจ้างเอกชนหรือหน่วยงานอิสระทำการตรวจสอบ ซึ่งทุกโรงเรียนจะได้รับการตรวจสอบเป็นประจำทุกปีอย่างเป็นระบบ และมีรายงานผลการตรวจสอบนั้นต่อหน่วยงานต้นสังกัด และคณะกรรมการโรงเรียนเพื่อการปรับปรุงแก้ไข

6. มีระบบการแทรกแซง หรือช่วยเหลือจากรัฐบาล หากพบว่าโรงเรียนไม่สามารถดำเนินงานอย่างมีมาตรฐาน หรือตามเป้าหมายที่วางไว้



Australia

82

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

โรงเรียนมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองอย่างเต็มที่ ดังกล่าว เรียกว่า self-managing school แต่ทั้งนี้ การดำเนินงานยังต้องอยู่ภายใต้กรอบ นโยบายของรัฐเพื่อให้บรรลุ มาตรฐาน การศึกษาที่กำหนด

ประเทศไทยมีนโยบายพัฒนาการศึกษาเกี่ยวกับการ กระจายอำนาจทางการศึกษาล้ายคลึงกับประเทศออสเตรเลีย ดัง ได้กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หาก แต่ยังขาดการออกแบบระบบกลไกการดำเนินงานและความเชื่อมโยงกันเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจน

5.2 ข้อเสนอแนะ

การจัดการศึกษาของประเทศไทยยังต้องการข้อสัญญาที่ ชัดเจน (clear commitment) ของรัฐบาลเกี่ยวกับการศึกษาของ รัฐโดยการรับรองคุณค่าและหลักการว่า เด็กทุกคน (ไม่ใช่บางคน) เป็นศูนย์กลางของการจัดการศึกษา การจัดการศึกษาของรัฐต้อง มุ่งที่ประสิทธิภาพของระบบ และมาตรฐานผลการเรียนระดับสูง

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกต ซึ่งนำไปสู่ข้อ เสนอแนะดังต่อไปนี้

1. สถานการณ์ในประเทศไทย พบว่า ในขณะที่นักการ ศึกษามีความรู้ในหลักการของการบริหารจัดการแบบใช้โรงเรียน เป็นฐานอย่างกว้างขวาง และได้ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการ ศึกษาแห่งชาติถึงการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ

ศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา (มาตรา 39) แต่ยังคงขาดการวางระบบการจัดการการศึกษาที่ชัดเจนไว้รองรับ เช่น ความเชื่อมโยงระหว่างข้อตกลง (Partnership Agreement) หรือ ธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) กับการจัดสรรทรัพยากรบนพื้นฐานความจำเป็นของโรงเรียน การตรวจสอบผลลัพธ์ของการดำเนินงาน ตลอดจนมาตรการในการแทรกแซงหรือการให้ความช่วยเหลือหากโรงเรียนด้อยมาตรฐาน และการพัฒนาบทบาทคณะกรรมการสถานศึกษาให้เข้มแข็งเพื่อรองรับการกระจายอำนาจดังกล่าว เป็นต้น

ในประเทศไทย การจัดการโรงเรียนแบบกระจายอำนาจหรือแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานอาจไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับทุกโรงเรียนได้ในทันที หรือหากจะทำ ก็อาจใช้ได้เฉพาะบางส่วนของรูปแบบเท่านั้น โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมีจำนวนมากถึงประมาณ 11,000 โรงเรียน โรงเรียนเหล่านี้ตั้งอยู่ในชุมชนชนบทห่างไกล และมีศักยภาพ การช่วยเหลือสนับสนุนทั้งทางด้านทรัพยากร และวิชาการแก่โรงเรียนย่อมทำได้น้อย ทั้งการจัดงบประมาณสนับสนุนจากรัฐยังไม่ความ ชัดเจนเกี่ยวกับการช่วยเหลือเป็นพิเศษสำหรับโรงเรียนเหล่านี้ว่าควรจะเป็นอย่างไร

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การจัดการศึกษาแบบโรงเรียนเป็นฐานต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบเชื่อมโยงกันระหว่างโรงเรียนในลักษณะเครือข่ายโรงเรียน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้อง



เป็นหน่วยสนับสนุน เพื่อให้ระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดการพัฒนาค่อยเป็นค่อยไป ในเบื้องต้น การจัดโรงเรียนเข้าร่วมโครงการควบอยู่บนพื้นฐานของการอาสาสมัคร โดยมีเป้าหมายสนับสนุนโรงเรียนจำนวนประมาณ ร้อยละ 20 อาสาดำเนินงานจัดการศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (Caldwell et al., 2001)

2. นโยบายของรัฐบาลควรให้ความใส่ใจในวัตถุประสงค์หลักของการศึกษา (core purposes of schooling) ซึ่งมีประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าเด็กได้เรียนอะไร มีการเรียนการสอนดีเพียงไร และบรรยากาศการเรียนรู้มีประสิทธิภาพที่จะช่วยให้เขามีชีวิตดีขึ้นอย่างไร จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างความเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์การศึกษา กับทรัพยากรที่ลงทุน และผลลัพธ์ที่ชัดเจน นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ยังมีความต้องการที่จะพัฒนา และทำความเข้าใจเกี่ยวกับสูตรการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมเพิ่มขึ้น เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าทุกโรงเรียนสามารถจัดการศึกษาสำหรับเด็กได้อย่างมีคุณภาพทัดเทียมกัน

การปรับระบบการจัดการงบประมาณทางการศึกษาใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีการพัฒนา และกำหนดสูตรการจัดสรรงบประมาณจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย เพื่อให้การจัดสรรนั้นได้สะท้อนภารกิจ และเป้าหมายของความต้องการพัฒนาเด็กนักเรียนให้มีคุณภาพอย่าง ดียิ่ง ทั้งยังเป็นกลไกทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมโดยรวม ดังนี้

2.1 เป็นการจัดงบประมาณบนพื้นฐานความจำเป็น (basis of needs) ตามหลักการ เช่น

- ความพอเพียงโดยคำนวณจากต้นทุนจริง
- ความเป็นธรรม เพื่อให้เกิดระดับการพัฒนาเด็กนักเรียนที่ทัดเทียมกันแม้จะอยู่ในท้องถิ่นที่มีความด้อยโอกาสแตกต่างกัน มาจากครอบครัวที่ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และ เชื้อชาติที่แตกต่างกัน

2.2 เป็นการใช้งบประมาณเป็นกลไกให้เกิดผลงานที่ต้องการ โดยกำหนดความสำคัญ หรือจุดเน้นให้เกิดการพัฒนาในภารกิจด้านการจัดการศึกษาตามช่วงชั้นต่าง ๆ เพื่อให้เห็นผลงานที่ต้องการอย่างชัดเจน จึงเป็นการจัดงบประมาณแบบ output budgeting

ผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลก (Rosalind Levacic, 2005) ได้นำเสนอแนวความคิดการกำหนดสูตรการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศไทยในเบื้องต้นว่ามีองค์ประกอบ มิติ และตัวชี้วัด เช่น



Australia

86

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

Components	Dimensions	Indicators
1. การจัดสรรพื้นฐาน	- การเข้าเรียน - ระดับชั้น	- จำนวนประชากร วัยเรียน (5-17 ปี) - ช่วงชั้นที่จัดการศึกษา
2. การจัดการเรียนการสอนตามจุดเน้นหรือนโยบายพิเศษ	- จุดเน้นตามนโยบาย	- จำนวนนักเรียนที่เรียนตามจุดเน้น
3. การส่งเสริมนักเรียนตามความต้องการจำเป็น	- การเรียนอ่อน - ความยากจน - ครอบครัวแตกแยก - ภาษาที่พูด - ความพิการ	- จำนวน นร. มีผลการเรียนอ่อน - รายได้ของครอบครัว อาชีพ - จำนวน นร. ไม่ได้อยู่กับพ่อแม่ - จำนวน นร. ไม่รู้ภาษาไทย - จำนวน นร. พิการ
4. ความจำเป็นของโรงเรียน	- ขนาดของโรงเรียน - ระยะทาง - ที่ตั้ง	- จำนวน นร. ที่มี - ระยะทางที่ นร. เดินทาง - ชายแดน ภูเขา เกาะ

3. การพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา เนื่องจากคณะกรรมการสถานศึกษา คือ กลไกสำคัญของการพัฒนาโรงเรียนแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในระบบของการกระจายอำนาจดังกล่าว โรงเรียนต้องเข้มแข็ง โดยชุมชนหรือท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วมให้มากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม การพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและมีบทบาทเข้มแข็งในการจัดการศึกษาของโรงเรียนจึงมีความสำคัญยิ่งที่รัฐควรเร่งดำเนินการ แล้วจึงค่อยมี

การถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ ต่อไปเมื่อเป็นความสมัครใจของทุกฝ่าย คือ โรงเรียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสถานศึกษาของไทยในปัจจุบันยังไม่ได้รับการพัฒนา ส่งเสริมเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพส่งผลต่อการพัฒนาโรงเรียนอย่างจริงจัง นอกจากนี้ยังมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ปัญหาการสรรหาคณะกรรมการที่มักจะหายากในท้องถิ่นชนบทห่างไกล ปัญหาความไม่เข้าใจ หรือความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ตลอดจนความไม่เข้าใจของคณะครูในจุดประสงค์ของการบริหารจัดการโรงเรียนโดยคณะกรรมการสถานศึกษา ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณา ทบทวน กฎกระทรวง และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษา โดยเฉพาะด้านองค์ประกอบของสมาชิก คุณสมบัติที่เหมาะสม และหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการสถานศึกษาในระบบกระจายอำนาจ ที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของโรงเรียน เพื่อตอบสนองต่อกรอบนโยบายของการศึกษาแห่งชาติ และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การออกแบบ และวางแผนเพื่อให้คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาท และรับผิดชอบในการพัฒนาการเรียนการสอน บุคลากร และการจัดการงบประมาณ และทรัพยากรตามสถานะทางกฎหมายของโรงเรียนซึ่งเป็นนิติบุคคล ตลอดจนทำหน้าที่ในการถ่วงดุลและตรวจสอบ ระบบการบริหารจัดการโรงเรียน



4. การพัฒนาวิชาชีพครู โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อเน้นการพัฒนา คักยภาพในการที่จะแปลความรู้ ความเข้าใจไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดการพัฒนาการเรียนรู้นักเรียนอันเป็นเป้าหมาย สูงสุดของงาน ระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยเฉพาะ ICT ควรได้ ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนาวิชาชีพ เพราะเป็นวิธี การที่มีประสิทธิภาพ ทั้งถึง และทันสมัย

5. เครือข่ายโรงเรียน แม้การจัดการจะใช้รูปแบบการใช้ โรงเรียนเป็นฐาน แต่ก็ควรเน้นความร่วมมือมากกว่าการแข่งขัน เนื่องจากความร่วมมือกันระหว่างโรงเรียนจะทำให้เกิดการพัฒนา ที่ยั่งยืนกว่า ดังนั้น เครือข่ายโรงเรียนจึงมีความสำคัญ โดยในการ ปฏิบัติจริง เชื่อว่ายังมีข้อจำกัด หรืออุปสรรคมากมายที่ทำให้ โรงเรียนมีความยากลำบากที่จะทำงานให้บรรลุผลได้โดยลำพัง นโยบายที่เน้นการทำงานลักษณะเครือข่ายโรงเรียนจึงมีความจำเป็น โดยเฉพาะสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ยากจน ห่างไกล

6. ผู้วิจัยเห็นด้วยอย่างยิ่งในหลักการการกระจายอำนาจ ในการตัดสินใจ และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาไปสู่ โรงเรียนโดยตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 แทนการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหากจะโอนภารกิจการศึกษาให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรเป็นไปด้วยความสมัครใจ พร้อมใจ กันทั้งโรงเรียน ชุมชน และท้องถิ่น ทั้งนี้ มีข้อสังเกตจากการ ศึกษาและทางเลือก เช่น

6.1 จากการศึกษาวิจัยของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ประเมินศักยภาพของตนเองว่ายังไม่พร้อมและยังไม่ต้องการรับภาระในการจัดการศึกษา นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่ “ประสิทธิภาพ” การจัดการศึกษา ของชาติที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ 8,000 แห่งจัดการศึกษา โดยมีเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดตั้งหน่วยงานบริหารการศึกษาดูแลโรงเรียน 3-4 แห่งในเขตบริการของตนเองด้วยนั้น ไม่น่าจะถือว่าการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความพร้อมแตกต่างกันมาก

ในขณะที่โรงเรียนไทยโดยทั่วไปได้แสดงศักยภาพ มีความเชื่อมั่น และมีทัศนคติที่ดีในการบริหารจัดการตนเองในลักษณะการใช้โรงเรียนเป็นฐานของการพัฒนา ซึ่งนับว่ามีความพร้อมที่จะรองรับการกระจายอำนาจการตัดสินใจ นอกจากนี้ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า สังคมไทยได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อโรงเรียนพร้อมที่จะให้การสนับสนุนเพื่อให้โรงเรียนสามารถจัดการเรียนการสอนที่มี ประสิทธิภาพสำหรับบุตรหลาน ดังนั้น ในระบบการศึกษาไทยจึงมีโรงเรียนอยู่จำนวนหนึ่งที่พร้อมจะบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 หากมีการออกแบบการกระจายอำนาจ โดยให้มีการถ่ายโอน และเชื่อมโยงภารกิจ ระหว่างองค์กรรัฐ และท้องถิ่น ก็ควรพิจารณายึดการจัดการโรงเรียนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาต่อไป นั่นคือ ยึดเอาโรงเรียนเป็นโจทย์ว่า จะจัดการโรงเรียนอย่างไรเพื่อ



Australia

90

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

ให้ส่งผลกระทบต่อการจัดการเรียนรู้อย่างมี คุณภาพให้มากที่สุด แล้ว ออกแบบการบริหารการศึกษาขององค์กรอื่นๆ เป็นส่วนสนับสนุน โดยอาจมีทางเลือก เช่น

6.2.1 การจัดตั้งองค์กรทางการศึกษาระดับ จังหวัดขึ้นมารับการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาแทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นขนาดเล็กหรือที่ไม่พร้อมจัดการศึกษา โดยให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดร่วมตั้ง และเป็นเจ้าของ กิจการการศึกษาในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อทำงานเบ็ดเสร็จเป็น area based มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาในท้องถิ่น ออกแบบองค์กร การศึกษาของท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบริหารจัดการ ด้วยตัวเอง (autonomous) บริหารจัดการศึกษาในระบบคณะ กรรมการ โดยมีคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) มีผู้ บริหารการศึกษาวิชาชีพ (professional) ที่อาจมาจากการเลือกตั้ง หรืออาจมาจากการจ้างตามสัญญา และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระหว่างรัฐ และท้องถิ่นให้ชัดเจน สำหรับ งบประมาณนั้นให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน ให้เงินอุดหนุนรายหัวซึ่งครอบคลุมทั้งเงินเดือน งบดำเนินการ งบ ลงทุน และงบอุดหนุนผู้เรียนทั้งหมด (วิพล นาคพันธุ์, 2548) โดย ปรับสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา 175 แห่งเป็นสำนักงานระดับ ภูมิภาคภายในจังหวัดทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือ โรงเรียนเป็น รายโรงเรียนอย่างใกล้ชิด และให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้น ฐานมีอำนาจในการ ตัดสินใจและรับผิดชอบการบริหารจัดการทั้ง งบประมาณ การจัดการเรียนการสอน และบุคลากรระดับโรงเรียน

6.2.2 จัดการศึกษาในลักษณะเดียวกับปัจจุบัน แต่ให้มีการกระจายอำนาจให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการดูแลติดตาม รับผิดชอบการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ เป็นไปตามมาตรฐานระดับชาติ และให้โรงเรียนรับผิดชอบ บริหารจัดการทรัพยากรเพื่อให้ส่งผลต่อผู้เรียนให้มากที่สุด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทเป็นผู้นำการตัดสินใจในการจัดการศึกษาของโรงเรียนได้โดยการกำหนดให้นายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธานคณะกรรมการสถานศึกษา หรือ เป็นประธานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่สามารถออกแบบการบริหารให้เป็นไปในทิศทางนั้นได้

บทส่งท้าย

การศึกษาครั้งนี้เห็นด้วยอย่างยิ่งกับข้อสังเกตของธนาคารโลกที่ได้สรุปเรื่องการจัดการศึกษาของประเทศไทยว่า (The World Bank, 1998, p.1) “การจัดการศึกษาของไทยได้ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานอย่างมาก แต่ก็ยังมีอีกหลายสิ่งที่จะต้องทำกันต่อไป” สืบเนื่องจากการศึกษาได้ถูกควบคุมจากรัฐบาลเป็นเวลานานโดยการดำเนินงานที่ผ่านมาก็เป็นการจัดการจากด้านบนสู่ด้านล่าง (top down) จึงทำให้ “การมีส่วนร่วม” ของประชาชนมีน้อย โรงเรียนจึงถูกเปรียบเป็น “กล่องดำ” ที่ เป็นความลับต่อบุคคลภายนอกเรื่อยมา (Varavan, 2003)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นก้าวสำคัญของการพัฒนาการศึกษาไทยก้าวต่อไป ซึ่งต้องกระตุ้นส่งเสริมให้ “โรงเรียน”



มีบทบาทสำคัญในระบบการศึกษา ซึ่งแน่นอนว่าผู้ปกครองและชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการเกื้อหนุนให้การดำเนินการนี้บรรลุผลเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าในประเทศไทย ครอบครัวและชุมชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างบรรยากาศทางสังคม (social climate) อันอบอุ่น อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางความไม่มั่นคงของการแข่งขันในประชาคมโลก รูปแบบการจัดการศึกษาที่จะช่วยสร้าง หรือสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาบรรยากาศทางสังคมเป็นสิ่งที่จะเพิ่มความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ (Atagi, 2002) เป็นที่น่าสังเกตว่า การพัฒนาการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้บรรลุถึงจุดนั้นได้ โดยพึงพิงองค์การราชการให้น้อยลง และดำเนินการในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความพอใจของผู้ปกครองและชุมชน (American Association for the Advancement of Science, 1997)

ในประเทศไทย พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชนเป็นไปอย่างเข้มแข็งโดยเฉพาะในเขตชนบทห่างไกล จากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้เห็นว่า ผู้บริหารโรงเรียน ชุมชน และระบบการศึกษาไทยได้แสดงถึงความจริงจัง ความคิดสร้างสรรค์ และความยืดหยุ่นต่อการแก้ปัญหา ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณว่าการศึกษาไทยมีศักยภาพในการพัฒนาให้แข็งแกร่งได้ในอนาคต สิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความสามัคคี และเจตนารมณ์ที่ดีของทุกฝ่าย

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยควรมีความหมายว่า โรงเรียนมีโอกาสที่จะพัฒนาและปฏิบัติงานตามนโยบาย

ของตนเอง โรงเรียนจะมีความรับผิดชอบในผลงานของตนตามมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็จะปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ดังนั้น ชุมชนควรมีบทบาทสำคัญในกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลในระบบการศึกษาโดยผ่านกลไกของคณะกรรมการสถานศึกษา บนพื้นฐานที่ต้องตระหนักว่า การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นกลไกที่ “ยั่งยืนและคงที่” ในชุมชน อย่างไรก็ตาม Hallinger (2003) ได้ให้ ข้อสังเกตว่า การดำเนินงานดังกล่าวมีความซับซ้อน ซึ่งต้องการการศึกษาวิจัยและการสนับสนุนมากกว่าการจัดการศึกษาที่ผ่านมา โดยเห็นว่าเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จ คือ จริงจัง จริงใจ และมั่นคงในนโยบาย เพียงแต่ขอให้มีส่วนนำที่เข้มแข็งทางการเมืองและมีบารมีในกระบวนการปฏิรูป

อย่างไรก็ตาม ในระบบการกระจายอำนาจไม่ได้หมายความว่า การดำเนินการโดย ส่วนกลางไม่มีความสำคัญหรือมีความสำคัญน้อยลง ตรงกันข้าม บทบาทของส่วนกลางกลับมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบ เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลง ที่ส่งผลกระทบต่อทางอ้อมเพียงเล็กน้อยต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน แต่ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนเป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการดำเนินการของส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร การติดตามคุณภาพนักเรียน และการแทรกแซง หรือช่วยเหลือเมื่อโรงเรียนปฏิบัติงานไม่ได้ผลตามมาตรฐาน

ឧទាហរណ៍

- Adnett, N. and Davies, P. (2003). Schooling reforms in England: From quasi-markets to co-opetition? **Journal of Education Policy**, 18 (4), 393-406.
- Ainley, J. & McKenzie, P. (2000). School governance : research on educational and management issues. **International Education Journal**. Vol 1 no 3 Retrieved March 20, 2005 from [www. Ehlt. flinders.edu.au](http://www.ehlt.flinders.edu.au)
- American Association for the Advancement of Science. (1997). School organization. Blueprint Online. Retrieved May8, 2005, from www.project2061.org.
- Atagi, Rie., (2002). The Thailand educational reform project: school reform policy. ADB final report. Retrieved March 5, 2003, from www.onec.go.th.
- Buckingham, J. (2000). School funding for all: Making sense of the debate over dollars. Issue **Analysis**. October (17).

- Caldwell, B.J. (2003). School-based management and its potential to enhance decentralization in education. Synopsis paper of an invite Inaugural Keynote Address on the theme 'Education Decentralization Revisited: School-based management' at the Third International Forum on Education Reform. Ambassador Hotel, Bangkok, Thailand, 8-11 September.
- Caldwell, B.J. (2004). A new dimension to policy on centralisation and decentralisation in education. A paper presented at the 32nd Annual Conference of the Australian and New Zealand Comparative and International Education Society on the theme 'Global pedagogies: equity, access and democracy in education', Melbourne, Australia, 3-5 December.
- Caldwell, B.J., Spinks, J., Marshall, S., McKenzie, P. (2001). School autonomy and financing. A final report for the Office of the National Education Commission, Office of the Prime Minister.
- Hallinger, P. (2003). Finding the middle way towards education reform in Thailand: jing jai, jing jung, nae nom. A panel presentation paper, the third international forum on education reform: education



decentralisation revisited: school-based management, Bangkok. 8-11 September.

Hill, P.W. (1996). Building equity and effectiveness into school-based funding models: An Australian case study. **Developments in School Finance**. Retrieved March 16, 2005, from www.nces.ed.gov.

Hill, P.W. (2001) **Perspective on education: Teaching and school effectiveness**. The Department of Education, Employment and Training, Victoria.

Karlsen, G.E. (2000). Decentralized centralism: Framework for a better understanding of governance in the field of education. **Journal of Educational Policy**, 15(5), pp.525-538.

Levacic, R. (2005). **Decentralising general education in Thailand: formula funding of schools**. Institute of Education, University of London.

Mussoline, L.J., & Shouse, R.C. (2001). School restructuring as a policy agenda: why one size may not fit all. **Sociology of Education**. 74 (1), 45-51.

OECD. (1997) **Managing across levels of government Australia**.

The Department of Education, Employment and Training (2000). **Public Education**. Melbourne: the Department of Education, Employment and Training, Victoria.

The Department of Education, Employment and Training (2005). **Summary Statistics for Victorian Schools**. Retrieved June 14, 2005 from www.sofweb.vic.edu.au.

The Department of Education and Training, (2004). Circular 042/2004 School council financial audits 2004 and 2005. Victoria. Retrieved June 14, 2005 from www.sofweb.vic.edu.au.

The Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs, MCEETYA. (2001). **National report on schooling in Australia**. Retrieved 1 มิถุนายน 2548 จาก www.cms.curriculum.edu.au

The World Bank. (1996). **Decentralization of Education** A paper presented at the annual meeting of Comparative and International Education Society.

The World Bank. (1998). **Thailand: education achievements, issues and policies**. Retrieved April 12, 2003, from www.worldbank.org.



- Varavan, K. (2003). Partnership with key stakeholders: Lessons learned from the Thai experiences. A panel presentation paper, the third international forum on education reform: education decentralisation revisited: school-based management. 8-11 September, 2003. Bangkok, Thailand.
- Well, A.S., Lopez, A., Scott, J., & Holme, J.J. (1999). Charter school as postmodern paradox: Rethinking social stratification in an age of deregulated school choice. *Harvard Education Review*, 69 (2).
- กาญจนา คุณารักษ์ และประกอบ คุณารักษ์ , (2540). **รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย**. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร
- ชาญ ดันติธรรมถาวร (2543) **วิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา** แปลจาก Educational Funding Methodologies by Mark Witham. เรียบเรียงโดย นงราม เศรษฐพานิช สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- ธีระ รุญเจริญ (2543) **สภาพปัจจุบันและปัญหาการมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน**. นำมาใช้เมื่อ พฤษภาคม 2546 จาก [www. onec.go.th](http://www.onec.go.th)

วิทยากร เชียงกุล (2544). รายงานการศึกษาไทย 2544-2545: การปฏิรูปการศึกษา อย่างไร เพื่อใคร และเพื่ออะไร. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.

วิพล นาคพันธ์ (2548) ข้อเสนอการถ่ายโอนภารกิจการศึกษา เอกสารสำเนา.

ยุค ศรีอริยะ. (2545). **ผ่าทางตันปฏิรูปการศึกษา.** (หน้า 99-137). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2542). **การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ.** กทม: เซเว่นพริ้นติ้งกรุ๊ป.



คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
ที่ 105 / 2548
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการวิจัยการกระจายอำนาจ
ทางการศึกษา

ตามที่กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะประธานกรรมการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จัดทำโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศต่าง ๆ เพื่อเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

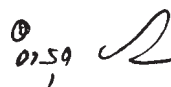
องค์ประกอบ

1. ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่ปรึกษา
2. ดร. นงราม เศรษฐพานิช ที่ปรึกษา
3. รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ ประธาน
คณะทำงาน
4. ดร. ดิเรก พรสีมา คณะทำงาน
5. รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา รัชพลเมือง คณะทำงาน
6. รองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ทلابมาลา คณะทำงาน
7. รองศาสตราจารย์ ดร. ฉันทนา จันทร์บรรจง คณะทำงาน
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปองสิน วิเศษศิริ คณะทำงาน
9. นายศิริทัต จันทน์คราญ คณะทำงาน
10. ดร. ประภาพรพรณ ไชยวงษ์ คณะทำงาน
11. ดร. พิณสุดา ลีธวัชศรี คณะทำงาน
12. นางสาวเอ็นดู ศิริเจียมรัตน์ คณะทำงาน
13. ดร. วรชัยพร แสงนภาพวร คณะทำงานและ
เลขานุการ
14. ดร. ดรุณี จำปาทอง คณะทำงานและ
ผู้ช่วยเลขานุการ
15. นางสาวสมถวิล กาญจนางค์กุล คณะทำงานและ
ผู้ช่วยเลขานุการ
16. นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์ คณะทำงานและ
ผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

ให้คณะทำงานโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่นักวิจัย ในการดำเนินการศึกษาวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา
 2. กำกับการดำเนินงาน ติดตามการวิจัยให้เป็นไปตามข้อกำหนด ลักษณะและเงื่อนไข การดำเนินงานโครงการ (TOR)
 3. ให้คำแนะนำในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการนำสู่ปฏิบัติสำหรับการดำเนินงานกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย
 4. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย
- ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป
- สั่ง ณ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2548



(นายอำรุง จันทวานิช)
เลขาธิการสภาการศึกษา

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

ดร. อำนวย จันทวานิช เลขธิการสภาการศึกษา
ดร. นงราม เศรษฐพานิช ที่ปรึกษาด้านนโยบายและ
แผนการศึกษา
ดร. สุทธิศรี วงษ์สมาน ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและ
แผนการศึกษา

ผู้ศึกษาวิจัย

ดร. ดร. ณี จำปาทอง

ผู้สืบค้นและสนับสนุนข้อมูล

นางสาวเอ็นดู คิริเจียมรัตน์

คณะผู้จัดทำโครงการ

ดร. วรชัยพร แสงนภาพวร
นางสาวสมถวิล กาญจนพงศ์กุล
นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์

จัดพิมพ์เผยแพร่

โครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา
สำนักนโยบายและแผนการศึกษา
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
99/20 ถนนสุขุมวิท เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร 10300

ผู้ประสานการจัดพิมพ์

นางสาวนิอัสมายัน วาจิ

เพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรของชาติให้คุ้มค่า
หากท่านไม่ใช้หนังสือเล่มนี้แล้วโปรดมอบให้ผู้อื่น
นำไปใช้ประโยชน์ต่อไป